

PFEIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2020 in Niedersachsen und Bremen

Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung

Oktober 2018

Barbara Fährmann, Angela Bergschmidt, Manfred Bathke, Winfried Eberhardt, Henrik Ebers, Birgit Fengler, Lavinia Flint, Bernhard Forstner, Regina Grajewski, Kim Pollermann, Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf und Achim Sander

5-Länder-Evaluation

8/18

Finanziell unterstützt durch:



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Landwirtschafts-
fonds für die Entwicklung des
ländlichen Raums



**Freie
Hansestadt
Bremen**



Niedersachsen

Publiziert:



DOI: 10.3220/5LE1543225437000

www.eler-evaluierung.de

Impressum:

Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 64, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596 5217
Dipl.-Ing. Barbara Fährmann
E-Mail: barbara.faehrmann@thuenen.de

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Bundesallee 63, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596 5233
Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner
E-Mail: bernhard.forstner@thuenen.de

Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie
Leuschnerstraße 91, 21031 Hamburg-Bergedorf
Tel.: 040 73962 321
Dr. Kristin Franz
E-Mail: kristin.franz@thuenen.de

entera – Umweltplanung & IT
Fischerstraße 3, 30167 Hannover
Tel.: 0511 16789 20
Achim Sander
E-Mail: sander@entera.de

Braunschweig, im Oktober 2018

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XIII
1 Hintergrund und Aufbau der Vollzugsanalyse	1
2 Methodische Herangehensweise und verwendete Daten	3
3 Eckpunkte von PFEIL Niedersachsen und Bremen 2014 bis 2020	7
3.1 Programm- und Finanzstruktur	7
3.2 Organisationsstruktur der Umsetzung	11
4 Vollzugsanalyse auf Ebene der Fördermaßnahmen	19
4.1 Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung (ELER-Code 1.1)	19
4.1.1 Eckpunkte der Maßnahme	19
4.1.2 Darstellung des Outputs	21
4.1.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	22
4.1.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	28
4.2 Beratung in Bezug auf Oberflächengewässer und Grundwasser im Sinne der WRRL (ELER-Code 1.2)	31
4.2.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme	31
4.2.2 Darstellung des Outputs	33
4.2.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	33
4.2.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	36
4.3 Einzelbetriebliche Beratung (ELER-Code 2.1)	38
4.3.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme	38
4.3.2 Darstellung des Outputs	40
4.3.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	45
4.3.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	49
4.4 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (ELER-Code 4.1)	52
4.4.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme	52
4.4.2 Darstellung des Outputs	54
4.4.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	55
4.4.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	57
4.5 Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 4.2)	60

4.5.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	60
4.5.2	Darstellung des Outputs	62
4.5.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	65
4.5.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	67
4.6	Flurbereinigung (ELER-Code 4.3)	69
4.6.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	70
4.6.2	Darstellung des Outputs	72
4.6.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	73
4.6.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	75
4.7	Ländlicher Wegebau (ELER-Code 4.3)	76
4.7.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	76
4.7.2	Darstellung des Outputs	77
4.7.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	78
4.7.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	80
4.8	Flächenmanagement für Klima und Umwelt (ELER-Code 4.4)	81
4.8.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	81
4.8.2	Darstellung des Outputs	82
4.8.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	83
4.8.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	84
4.9	Hochwasserschutz und Küstenschutz (ELER-Code 5.1)	84
4.9.1	Eckpunkte der Fördermaßnahmen	84
4.9.2	Darstellung des Outputs	86
4.9.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	88
4.9.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	90
4.10	Erhalt und Entwicklung von Lebensräumen und Arten (ELER-Codes 7.1 und 7.6) und Spezieller Arten und Biotopschutz (ELER-Code 4.4)	91
4.10.1	Eckpunkte der Fördermaßnahmen	92
4.10.2	Darstellung des Outputs	94
4.10.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	95
4.10.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	97
4.11	Dorfentwicklungspläne und Dorfentwicklung (ELER-Codes 7.1 und 7.2)	99
4.11.1	Eckpunkte der Fördermaßnahmen	99
4.11.2	Darstellung des Outputs	101
4.11.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	109
4.11.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	113
4.12	Breitbandversorgung (ELER-Code 7.3)	115
4.12.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	115
4.12.2	Darstellung des Outputs	117
4.12.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	117
4.12.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	118
4.13	Basisdienstleistungen (ELER-Code 7.4)	119
4.13.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	119

4.13.2	Darstellung des Outputs	120
4.13.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	123
4.13.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	126
4.14	Tourismus (ELER-Code 7.5)	127
4.14.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	127
4.14.2	Darstellung des Outputs	128
4.14.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	128
4.14.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	130
4.15	Kulturerbe (ELER-Code 7.6)	131
4.15.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	131
4.15.2	Darstellung des Outputs	132
4.15.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	133
4.15.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	135
4.16	Investiver Gewässerschutz (ELER-Code 7.6): Fließgewässerentwicklung, Seenentwicklung, Entwicklung der Übergangs- und Küstengewässer	136
4.16.1	Eckpunkte der Fördermaßnahmen	136
4.16.2	Darstellung des Outputs	141
4.16.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	143
4.16.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	146
4.17	Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (ELER-Code 10.1) und Ökolandbau (ELER-Code 11.1 und 11.2)	149
4.17.1	Eckpunkte der Fördermaßnahmen	149
4.17.2	Darstellung des Outputs	155
4.17.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	160
4.17.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen	170
4.18	Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (ELER-Code 13.2)	173
4.18.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	173
4.18.2	Darstellung des Outputs	174
4.18.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	175
4.18.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	175
4.19	Tierwohl (ELER-Code 14.1)	176
4.19.1	Eckpunkte der Fördermaßnahmen	177
4.19.2	Darstellung des Outputs	179
4.19.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	180
4.19.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	182
4.20	Europäische Innovationspartnerschaften Agri (ELER-Code 16.1)	186
4.20.1	Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung	186
4.20.2	Darstellung des Outputs	188
4.20.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	189
4.20.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	192
4.21	Landschaftspflege und Gebietsmanagement - LaGe (ELER-Code 16.7)	193

4.21.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	193
4.21.2	Darstellung des Outputs	195
4.21.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	197
4.21.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	198
4.22	ILE-Regionalmanagement (ELER-Code 16.7)	199
4.22.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	199
4.22.2	Darstellung des Outputs	201
4.22.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	201
4.22.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	209
4.23	Transparenz schaffen (ELER-Code 16.9)	212
4.23.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	212
4.23.2	Darstellung des Outputs	213
4.23.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	215
4.23.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	216
4.24	LEADER (ELER-Code 19)	217
4.24.1	Eckpunkte der Fördermaßnahme	217
4.24.2	Darstellung des Outputs	219
4.24.3	Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung	221
4.24.4	Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen	236
5	Stärken und Schwächen der Programmumsetzung	243
5.1	Inanspruchnahme und Akzeptanz	244
5.1.1	Bewertung des Umsetzungsstandes	244
5.1.2	Umsetzungsstand vor dem Hintergrund des Leistungsrahmens	253
5.2	Zielorientierung und Wirksamkeit	256
5.2.1	Förderstrategische Ausrichtung und Maßnahmenausgestaltung	257
5.2.2	Wirkungen und Nebenwirkungen der Projektauswahlkriterien	259
5.3	Auswirkungen der Neuausrichtung der Regional- und Förderpolitik auf das PFEIL- Programm: Förderausgestaltung und Umsetzungsrahmen	264
5.3.1	Fondsübergreifende Strategien und Einbindung der EU-Förderung in die Landesentwicklung	266
5.3.2	Regionalisierung der Förderpolitik und regionale Koordination der Förderung aus Sicht des ELER	274
5.4	Umsetzungsrahmen und Aufwand	282
5.4.1	Organisationsstruktur	283
5.4.2	Personelle Ressourcen	286
5.4.3	Rechtsrahmen und Rechtsanwendung	291
5.4.4	IT-Systemlandschaft	303
5.4.5	Finanzmanagement	308
5.4.6	SFC2014	310
6	Gesamtfazit	313

7	Programmbezogene Empfehlungen	319
7.1	Verbesserung von Inanspruchnahme und Akzeptanz	319
7.2	Zielorientierung und Wirksamkeit	320
7.3	Umsetzungsrahmen	321
	Literaturverzeichnis	325
	Anhang	333
A-1	Liste der Gespräche	333
A-2	Umsetzungsstand	335

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bausteine der Vollzugsanalyse als Teil des Frühwarnsystems auf Maßnahmenebene	2
Abbildung 2:	Verteilung der indikativen Finanzen nach SPB (Stand 12.10.2016)	9
Abbildung 3:	Organisationsplan der Ämter für regionale Landesentwicklung (ÄrL)	13
Abbildung 4:	Strukturlandkarte – Steuerung und Umsetzung von PFEIL 2014 bis 2020 (Stand 01.02.2017)	16
Abbildung 5:	Anzahl der Dörfer/Ortsteile pro Dorfregion (N=49)	103
Abbildung 6:	Gewählte Strategien der Dorfregionen	104
Abbildung 7:	Verteilung der Dorfregionen auf die Landkreise und durchschnittliche Einwohnerzahl pro Dorfregion	105
Abbildung 8:	Anzahl der bewilligten Vorhaben und Fördermittel (EU, Bundes- und Landesmittel) der Fördermaßnahme DE bis zum 31.12.2016	107
Abbildung 9:	Verteilung der Fördermittel (ELER, Kofinanzierungsmittel, nationale Mittel) pro EinwohnerIn auf die Landkreise (bis 31.12.2016 bewilligte Projekte)	108
Abbildung 10:	Durchschnittliche Punkte der ausgewählten Projekte der Dorfentwicklung	110
Abbildung 11:	Überblick über die Fördermöglichkeiten für den Breitbandausbau in Niedersachsen (Stand 2017)	116
Abbildung 12:	Art der bewilligten Vorhaben der Fördermaßnahme Basisdienstleistungen	121
Abbildung 13:	Begünstigte der bewilligten Projekte der Fördermaßnahme Basisdienstleistungen	122
Abbildung 14:	Verteilung der Fördermittel (ELER, Kofinanzierungsmittel, nationale Mittel) der bis zum 31.12.2016 bewilligten Projekte auf die Landkreise	123
Abbildung 15:	Durchschnittliche Punkte der ausgewählten Projekte der Fördermaßnahme Basisdienstleistungen	124
Abbildung 16:	Durchschnittliche Punkte der ausgewählten Projekte (Tourismus)	129
Abbildung 17:	Begünstigte der bewilligten Projekte der Fördermaßnahme Kulturerbe	133
Abbildung 18:	Durchschnittliche Punkte der ausgewählten Projekte der Fördermaßnahme Kulturerbe	134
Abbildung 19:	Der neue Baukasten – Beispiel GL-Maßnahmen	154

Abbildung 20:	Institutionelle Zuordnung der Mitglieder in den Lenkungsgruppen	202
Abbildung 21:	Institutionelle Zuordnung der Projektträger	203
Abbildung 22:	Art der Zusammenarbeit mit anderen Prozessen (getrennt nach Gebietsabgrenzungen)	205
Abbildung 23:	Themencode der LG-Mitglieder	206
Abbildung 24:	Projektträgertypen (ELER-Code 19.2)	220
Abbildung 25:	Institutionelle Zuordnung der Mitglieder in den Entscheidungsgremien der LAGs	223
Abbildung 26:	Nicht umgesetzte Projekte mit Art der Ablehnung und Gründen	225
Abbildung 27:	Art der Zusammenarbeit der LAG mit anderen (Planungs-)Prozessen, die sich mit Fragen der regionalen Entwicklung beschäftigen differenziert nach Gebietsabgrenzungen	227
Abbildung 28:	Arbeitskapazitäten der RM/Geschäftsstellen	229
Abbildung 29:	Aufteilung der Arbeitskapazitäten auf unterschiedliche Aufgabenfelder	230
Abbildung 30:	Themencode der LAG-Mitglieder	231
Abbildung 31:	Themen der Arbeitsgruppen	232
Abbildung 32:	Die drei Steuerungsgrößen für eine erfolgreiche Programmumsetzung	243
Abbildung 33:	Bewilligungen für ZWE in Bremen (Stand 31.12.2016)	246
Abbildung 34:	Auszahlungsstände zum 31.12.2016 und 30.06.2017 nach Fördermaßnahmen (gruppiert nach Maßnahmentypen)	250
Abbildung 35:	Schnittmengen bzw. Berührungspunkte der regionalen Landesentwicklung und fondsübergreifenden Koordination mit der ELER-Förderung	264
Abbildung 36:	Beziehungsgefüge zwischen Referaten der Abteilung 4 der Staatskanzlei und Akteuren der PFEIL-Umsetzung (Stand, Juli 2017)	268
Abbildung 37:	Sehen Sie die kommunale Rolle in der Regionalpolitik durch den Kommunalen Steuerungsausschuss gestärkt?	282
Abbildung 38:	IT-Systemlandschaft der EU-Zahlstelle in Niedersachsen	303

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Genutzte Sekundärdaten	4
Tabelle 2:	Ampelebewertung des Anpassungsbedarfs von Fördermaßnahmen	5
Tabelle 3:	Überblick über die in den SPB von Niedersachsen und Bremen programmierten Fördermaßnahmen (nach ihrer finanziellen Gewichtung)	10
Tabelle 4:	Zielsetzungen der Fördermaßnahme BMQ (ELER-Code 1.1) in den SPB	19
Tabelle 5:	Bisherige Umsetzung der Fördermaßnahme BMQ (ELER-Code 1.1)	21
Tabelle 6:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme BMQ und Anpassungsbedarf	30
Tabelle 7:	Zielsetzungen der Gewässerschutzberatung in den SPB	31
Tabelle 8:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Gewässerschutzberatung und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	37
Tabelle 9:	Zielsetzungen der Fördermaßnahme Einzelbetriebliche Beratung in den SPB	38
Tabelle 10:	Einstufung der 15 Beratungsthemen nach Höhe der Rankingpunkte	39
Tabelle 11:	Ausgewählte Kennwerte zum 1. und 2. Beratungszeitraum	41
Tabelle 12:	Abgerechnete Beratungsstunden nach Themen (1. und 2. Beratungszeitraum)	42
Tabelle 13:	Ausgesprochene Beratungsempfehlungen zu ausgewählten Beratungsthemen	43
Tabelle 14:	Beratene Betriebe nach statistischen Regionen im 1. Beratungszeitraum und ausgewählte Beratungsanbieter im 1. Vergabezeitraum	44
Tabelle 15:	Bewilligte und tatsächlich beanspruchte Mittel nach Beratungszeiträumen sowie Restmittel für den letzten Beratungszeitraum im 1. Antragsverfahren bis 2018	45
Tabelle 16:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme Einzelbetriebliche Beratung und Anpassungsbedarf	51
Tabelle 17:	Zielsetzungen der Fördermaßnahme 4.1 (AFP) in den SPB	52
Tabelle 18:	Output der Fördermaßnahme 4.1 (AFP) für die Förderjahre 2014 bis 2016	54
Tabelle 19:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme AFP und Anpassungsbedarf	59
Tabelle 20:	Zielsetzungen der Fördermaßnahme 4.2 (VuV) in den SPB	60

Tabelle 21:	Output der Fördermaßnahme 4.2 (VuV) für die Förderjahre 2014 bis 2016 (Stand 31.12.2016)	63
Tabelle 22:	Verteilung der Investitionszuschüsse der bewilligten Vorhaben auf Sektoren	63
Tabelle 23:	Verteilung der Investitionszuschüsse je Unternehmensgröße	64
Tabelle 24:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme VuV und Anpassungsbedarf	68
Tabelle 25:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme Flurbereinigung und Anpassungsbedarf	75
Tabelle 26:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahmen Ländlicher Wegebau und Anpassungsbedarf	80
Tabelle 27:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme FKU und Anpassungsbedarf	84
Tabelle 28:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahmen Hochwasserschutz und Küstenschutz und Anpassungsbedarf	91
Tabelle 29:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahmen EELA und SAB und Anpassungsbedarf	98
Tabelle 30:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahmen DEP sowie DE und Anpassungsbedarf	114
Tabelle 31:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme Breitband und Anpassungsbedarf	119
Tabelle 32:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme Basisdienstleitungen und Anpassungsbedarf	126
Tabelle 33:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Fördermaßnahme Tourismus und Anpassungsbedarf	131
Tabelle 34:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Fördermaßnahme Kulturerbe und Anpassungsbedarf	135
Tabelle 35:	Verteilung der Bewilligungen auf einzelne Zuwendungsempfänger*	141
Tabelle 36:	Verteilung der Bewilligungen auf einzelne Fördergegenstände	142
Tabelle 37:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für drei Fördermaßnahmen FGE, SEE, ÜKW und Anpassungsbedarf	148
Tabelle 38:	Zielsetzungen von AUKM und Ökolandbau in den Schwerpunktbereichen (SPB) und Ressortzuordnung	150
Tabelle 39:	Lenkungsinstrumente der AUKM und des Ökolandbaus	152

Tabelle 40:	Inanspruchnahme und Zielerreichung der AUKM und des Ökolandbaus	157
Tabelle 42:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für AUKM/Ökolandbau und Anpassungsbedarf	170
Tabelle 43:	Förderfläche der Ausgleichszulage	174
Tabelle 44:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die AGZ und Anpassungsbedarf	176
Tabelle 45:	Im Rahmen von M14 bewilligte Betriebe und Tiere (Legehennen, Mastschweine) für die Jahre 2015/16 und 2016/17 sowie Auszahlungen für 2015/16	180
Tabelle 46:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme Tierwohl und Anpassungsbedarf	185
Tabelle 47:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme EIP und Anpassungsbedarf	193
Tabelle 48:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme LaGe und Anpassungsbedarf	198
Tabelle 49:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für ILE-ReM und Anpassungsbedarf	211
Tabelle 50:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme Transparenz schaffen und Anpassungsbedarf	217
Tabelle 51:	Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahme 19 und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung	238
Tabelle 52:	Bewilligungsstand der PFEIL-Fördermaßnahmen zum 31.12.2016, inklusive der nationalen Top-ups und Leistungsrahmen	245
Tabelle 53:	Auszahlungsstand der ELER-Mittel (*) zum 31.12.2016 nach Maßnahmen im Vergleich zum Bundes- und EU-Durchschnitt	249
Tabelle 54:	Anteil der Kofinanzierungszuweisungen an der öffentlichen Kofinanzierung relevanter Fördermaßnahmen	252
Tabelle 55:	Anzahl und Anteil der Förderfälle der verschiedenen PFEIL-Fördermaßnahmen mit Befassung in den KStA gemäß den festgelegten Wertgrenzen	281
Tabelle 56:	Anpassungsbedarf nach Maßnahmen und Steuerungsbereich	316
Tabelle A-2:	Auszahlungsstände zum 31.12.2016 und 30.06.2017 nach Fördermaßnahmen (gruppiert nach Maßnahmentypen)*	335

Kartenverzeichnis

Karte 1:	Schwerpunktgewässer und Allianzgebiete (Stand: 3/2017)	138
----------	--	-----

Abkürzungsverzeichnis

A

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AG	Auftraggeber
AGZ	Ausgleichszulage
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AL	Ackerland
AN	Auftragnehmer
ANBest-ELER	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen im ELER
ANDI	Agrarförderung Niedersachsen Digital
ARKoS	Agrarförderungs-, Referenz- und Kontrollsystem
ArL/ÄrL	Amt/Ämter für regionale Landesentwicklung
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

B

BB	Breitband
BDA	Besondere Dienstanweisung
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGA	Begleitausschuss
BHO	Bundshaushaltsordnung
BMQ	Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung
BreitB	Breitbandversorgung
BS	Bescheinigende Stelle
BWS	Bruttowertschöpfung
BWST	Bewilligungsstelle

C

CC	Cross Compliance
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework

D

DE	Dorfentwicklung
DEP	Dorfentwicklungsplan
DGL	Dauergrünland
DK	Dauerkulturen
DVO	Durchführungsverordnung

E

EB	Einzelbetriebliche Beratung
EELA	Erhaltung und Entwicklung von Lebensräumen und Arten
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EG-MSRL	EG-Meeressstrategierichtlinie
EG-WRRL	EG-Wasserrahmenrichtlinie
EIP	Europäische Innovationspartnerschaft

ELAN	Elektronische Antragstellung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ESIF	Europäischer Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
EW	Einwohner/In
EZO	Erzeugerorganisation

F

FB	Flurbereinigung
FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat Richtlinie
FGE	Fließgewässerentwicklung
FKU	Flächenmanagement für Klima und Umwelt
Flik	Flächenidentifikator
FNN	Flächennutzungsnachweis
FP	Förderperiode

G

GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘
GB	Geschäftsbereich
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GL	Grünland
GLÖZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GO	Geschäftsordnung
GRW	Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung
GSB	Gewässerschutzberatung
GV	Großvieheinheit
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

H

HB	Freie und Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HIT	Herkunftssicherungs- und Informationssystem Tier
HNV	High Nature Value
HWS	Hochwasserschutz

I

IDA	Investive Dienstanweisung
IDL	Innovationsdienstleister
IK	Implementationskosten
IKA	Implementationskostenanalyse
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

IR	Interner Revisionsdienst
IT	Informationstechnologie
IZN	Innovationskompetenzzentrum Niedersachsen

K

KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG-EVAL	Koordinierungsgruppe Evaluierung
KIP	Kommunales Investitionsprogramm
KMU	Klein- und mittelständisches Unternehmen
KÖN	Kompetenzzentrum Ökologischer Landbau Niedersachsen
KStA	Kommunaler Steuerungsausschuss
KüS	Küstenschutz
KWA	Kosten-Wirkungsanalyse

L

LA	Lenkungsausschuss
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LaGe	Landschaftspflege und Gebietsmanagement
LBEG	Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie
LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). (Aus dem Französischen: Liaison entre actions de développement de l'économie rural; im Englischen: Link Between Actions for the Development of Rural Economy); LEADER II (1994-1999), LEADER+ (2000-2006)
LG	Lenkungsgruppe
LGLN	Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LWK	Landwirtschaftskammer Niedersachsen
LZN	Logistikzentrum Niedersachsen

M

MB	Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung
ML	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MS	Mitgliedstaat
MSRL	Meeresschutzrichtlinie
MU	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz
MwSt	Mehrwertsteuer

N

NI/HB	Niedersachsen/Bremen
NiB-AUM	Niedersächsische und Bremer Agrarumweltmaßnahmen
NLD	Niedersächsisches Landesamt für Denkmalpflege
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NRR	Nationale Rahmenregelung
NRW	Nordrhein-Westfalen

NTVergG Niedersächsisches Tariftreue- und Vergabegesetz

O

OG Operationelle Gruppe

ÖVF Ökologische Vorrangfläche

P

PAK Projektauswahlkriterien

PFEIL Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014 – 2020

PLANAK Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz

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

PSM Pflanzenschutzmittel

R

REK Regionales Entwicklungskonzept

RGV Raufutterfressende Großvieheinheit

RHS Regionale Handlungsstrategie

RISE Response-Inducing Sustainability Evaluation

RL Richtlinie

RM Regionalmanagement, RegionalmanagerInnen

RdErl. Runderlass

RPA Rechnungsprüfungsamt

S

SAB Spezieller Arten- und Biotopschutz

SDV Stammdatenverwaltung

SEE Seenentwicklung

SFC2014 Structural Funds Common Database - IT System für das Fondsmanagement in der EU 2014 bis 2020

SH Schleswig-Holstein

SLA Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung

SPB Schwerpunktbereich (nach ELER-VO)

StK Niedersächsische Staatskanzlei

SUBV Senator für Umwelt, Bau und Verkehr

T

TG Teilnehmer Gemeinschaft

TGG Trinkwassergewinnungsgebiet

TH Technische Hilfe

THG Treibhausgas

TPD Technischer Prüfdienst

TS Transparenz schaffen

U

UE Unterrichtseinheit

UHV Unterhaltungsverband

UNB	Untere Naturschutzbehörde
ÜKW	Übergangs- und Küstengewässer

V

VB	ELER-Verwaltungsbehörde
VKO/SCO	Vereinfachte Kostenoptionen/Simplified Cost Options
VN	Vertragsnaturschutz
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
VuV	Verarbeitung und Vermarktung

W

WUH	Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
WiSo	Wirtschafts- und Sozialpartner
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WVU	Wasserversorgungsunternehmen

Z

ZB	Zuständige Behörde
ZDA	Zahlstellendienstanweisung
ZEUS	Zahlstellen-EU-Software
ZILE	Zuwendungen zur Förderung der Integrierten Entwicklung (IT-System)
ZS	EU-Zahlstelle
ZWE	Zuwendungsempfänger/Zuwendungsempfängerin

1 Hintergrund und Aufbau der Vollzugsanalyse

Die Vollzugsanalyse ist Kernstück des im Feinkonzept zum Bewertungsplan skizzierten „Frühwarnsystems“ zur Identifizierung von Anpassungserfordernissen der Maßnahmenausgestaltung bzw. des implementierten Umsetzungsrahmens. In diesem Sinne fasst der vorliegende Bericht den bislang vorliegenden Erkenntnisstand zu einzelnen Maßnahmen und Themen zusammen und fokussiert insbesondere auf Aspekte der Durchführung.

Zum Zweck der „Frühwarnung“ umfasst die Vollzugsanalyse eine zielorientierte Output-Analyse vor dem Hintergrund der beabsichtigten Wirkungen. Die Analysetiefe und der bisherige Untersuchungsumfang hängen dabei entscheidend vom Umsetzungsstand und der Förderhistorie¹ von Maßnahmen sowie dem Auftreten offensichtlicher Umsetzungshemmnisse ab. Folgende Fragestellungen sind untersuchungsleitend:

- Sind Stand/Verlauf von Bewilligung und Auszahlung planmäßig?
- Werden die angestrebten Zielgruppen und Vorhaben erreicht?
- Lässt die bisherige Umsetzung erkennen, dass die angestrebten Wirkungen erreicht werden können?

Dazu werden u. a. Förderdaten und erste eigene Erhebungen ausgewertet. Die inhaltliche Maßnahmenausgestaltung (Förderbedingungen, Fördergegenstände, eingesetzte Lenkungsinstrumente wie z. B. Projektauswahlkriterien) sowie die administrative Umsetzung (Verfahrensregelungen, Aufbau und Ablauforganisation, Ressourcen etc.) werden näher betrachtet, um herauszuarbeiten, in welcher Weise diese Aspekte Quantität und Ausrichtung der Inanspruchnahme beeinflussen und wo ggf. nachgesteuert werden sollte. Dabei wird auch der mögliche Einfluss externer Rahmenbedingungen berücksichtigt.

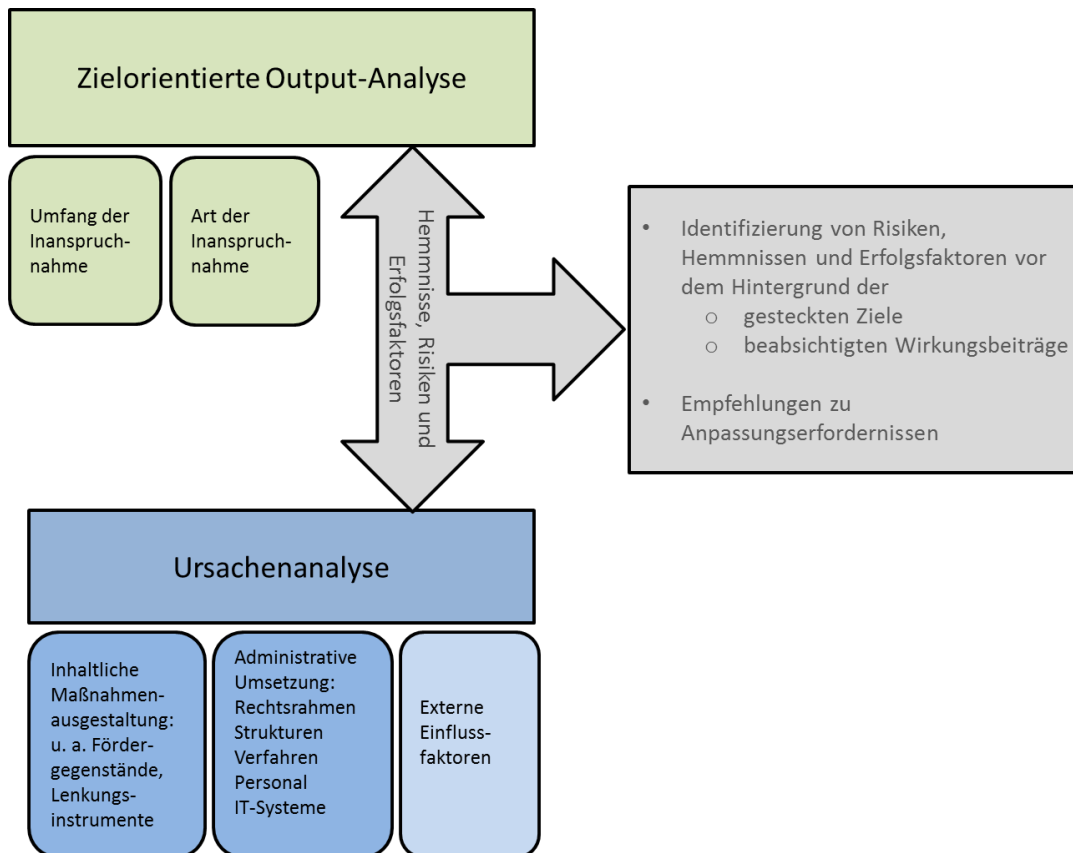
Die methodische Herangehensweise und die verwendete Datengrundlage werden kurz in Kapitel 2 umrissen. Kapitel 3 enthält eine kurze Einführung in die Struktur und den Umsetzungsstand des Gesamtprogramms. Zentrale Untersuchungsebene sind, die einzelnen Fördermaßnahmen. So setzt sich Kapitel 4 aus den jeweils maßnahmenbezogenen Vollzugsanalysen zusammen. Im Sinne der besseren Verständlichkeit wird in diesem Bericht durchgängig der Begriff der „Fördermaßnahme“ verwendet, wenn es sich um einzelne Förderangebote (Förderrichtlinien) von PFEIL handelt.² Einen Überblick über die Maßnahmenbezeichnungen, verwendete Kürzel und ELER-Codes ist **Tabelle 3** in Kapitel 3.1 zu entnehmen.

¹ Handelt es sich um eine im Rahmen von PFEIL erstmals angebotene Maßnahme oder war sie bereits Gegenstand der Vorgängerprogramme und damit auch von bereits zurückliegenden Evaluationsaktivitäten und -berichten.

² Dieser Begriff umfasst alle Typen von Interventionen, die EU-rechtlich als Maßnahme, Teilmaßnahme oder Vorhabenart innerhalb einer Teilmaßnahme anzusprechen wären. Nur im Bereich der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) werden zusätzlich Instrumente und Vorhabenarten unterschieden. Es werden die vom Land eingeführten Maßnahmenkurzbezeichnungen und die ELER-Codes verwendet.

Abbildung 1 stellt die Bausteine der Vollzugsanalyse als Teil des Frühwarnsystems dar.

Abbildung 1: Bausteine der Vollzugsanalyse als Teil des Frühwarnsystems auf Maßnahmenebene



Quelle: Eigene Darstellung.

In Kapitel 5 „Stärken und Schwächen der Programmumsetzung“ werden die maßnahmenbezogenen Ergebnisse aus der Perspektive der zentralen Steuerungsgrößen für eine „erfolgreiche“ Programmumsetzung verdichtet und mit Erkenntnissen aus ersten programmbezogenen Analysen ergänzt und gespiegelt. Die drei Steuerungsgrößen sind: Inanspruchnahme und Akzeptanz der Förderung, deren Wirksamkeit und Zielorientierung und der Umsetzungsrahmen. In diesem Kapitel geht es auch unabhängig vom Umsetzungsstand um generelle Hinweise auf neue Herausforderungen für die Programmumsetzung, Umsetzungserschwernisse und Hinweise auf Ineffizienzen in den Umsetzungsstrukturen. Zu den Herausforderungen für die Programmumsetzung gehören auch die Auswirkungen der Neuausrichtung der Regionalpolitik (regionale Landesentwicklung) auf die Umsetzungsstrukturen und -verfahren im Wesentlichen für die ZILE-Maßnahmen.

Kapitel 6 enthält ein Gesamtfazit zur bisherigen Inanspruchnahme und Umsetzung von PFEIL im Betrachtungszeitraum. In Kapitel 7 werden übergeordnete, programmbezogene Empfehlungen aufgeführt.

2 Methodische Herangehensweise und verwendete Daten

Bei der Vollzugsanalyse handelt es sich um eine formative Evaluation. Es werden Hinweise gegeben, wie – sofern Defizite festzustellen sind – die Programmdurchführung optimiert werden könnte, um die angestrebten Ziele und Wirkungen zu erreichen. Auch eine Zielanpassung an die Durchführungsbedingungen wird diskutiert, wenn deutlich wird, dass beispielsweise der Bedarf falsch eingeschätzt wurde oder der EU-Rahmen es nicht erlaubt, die Maßnahme in ihrer ursprünglichen Konzeption umzusetzen.

Im Kern stützt sich die Analyse auf eine problemzentrierte Auswertung vorhandener Daten. Welche vorliegenden Daten hierfür genutzt wurden, ist in **Tabelle 1** dargestellt. Dabei werden, wie bei einigen Analyseschritten auf Programmebene (siehe Kapitel 5), drei Maßnahmengruppen unterschieden (investive Maßnahmen, Bildungs-/Beratungs-/Kooperationsmaßnahmen und Flächenmaßnahmen), da die Umsetzungsmodalitäten der Maßnahmen innerhalb dieser Gruppen ähnlich und zwischen den Gruppen in weiten Teilen unterschiedlich sind. Diese Gruppen wurden bereits im Rahmen der Ex-post-Bewertung zu Analyse Zwecken gebildet (vgl. Fährmann, Grajewski, Reiter, 2015).

Die Auswertungen von einzelfallbezogenen Förderdaten (Output-Analyse) beziehen sich überwiegend auf den Zeitraum bis zum 31.12.2016. Die Analyse der finanziellen Umsetzung auf der Grundlage aggregierter Auszahlungs-/Bewilligungsdaten bezieht den Zeitraum bis zum 30.06.2017 mit ein, um auch die aktuelle Dynamik im Hinblick auf Mittelbindung und Auszahlung berücksichtigen zu können. Die Analyse der administrativen Umsetzung und inhaltlichen Ausgestaltung basiert neben den Dokumentenanalysen auf Interviews und Befragungen. Diese wurden schwerpunktmäßig in der ersten Jahreshälfte 2017 durchgeführt. Daher werden relevante Entwicklungen im Jahr 2017 bis maximal 31.07.2017 berücksichtigt. Dazu gehört insbesondere auch der 1. Programmänderungsantrag vom Februar 2017. Spätere Entwicklungen oder Änderungen werden nur nachrichtlich erwähnt, wenn dies von Relevanz ist, sind aber nicht Gegenstand der Analyse.

Für die Einzelbetriebliche Beratung (2.1) lagen darüber hinaus die Erfahrungsberichte der BeraterInnen aus dem ersten Beratungszeitraum (15.02.2016 bis 30.09.2016) vor.

Eigene Daten wurden für die Fördermaßnahmen LEADER und ILE-Regionalmanagement (ILE-ReM) im Rahmen einer schriftlichen Befragung der RegionalmanagerInnen (Regionsabfrage) für das Kalenderjahr 2016 erhoben. Die Rücklaufquote lag bei 100 %, sodass die Angaben von allen 41 LEADER-Regionen vorliegen. Von den ILE-Regionen liegen die Angaben zu 18 der 20 Regionen vor. Es fehlt lediglich die Region, die ihr Regionalmanagement ohne Förderung etabliert hat, sowie eine Region, deren Regionalmanagement erst 2017 tätig werden konnte. In der Abfrage wurden insbesondere die Strukturen und Kapazitäten des Regionalmanagements, der Lokalen Aktionsgruppen und der weiteren Beteiligungsgremien erfasst. Zudem wurden über offene Fragen auch bisherige Erfolge, Probleme und Verbesserungsansätze abgefragt.

Tabelle 1: Genutzte Sekundärdaten

	Maßnahmenebene			Programm- ebene
	Investive Maßnah- men	Berufsbildung, Beratung, Kooperationsmaßnah- men	Flächenmaßnah- men	
Förderdaten (Auszahlung)	✓	✓	✓	✓
Förderdaten (Bewilligung)	✓	✓	✓	✓
Bewilligungsdaten über Kofi- nanzierungszuweisungen				✓
Monitoringdaten	✓	✓	✓	✓
Zahlstellendaten				✓
InVeKoS-Daten			✓	
Projektspezifische ergänzen- de Erfassungslisten*		✓		
Rankinglisten (PAK)	✓	✓		
Rückmeldebögen Kursteil- nehmerInnen		✓		
Erhebungsbögen	✓			

* z. B. zu durchgeführten Kursen (1.1) und Beratungen (2.1.) und zu den OG der EIP (16.1).

Quelle: Eigene Darstellungen.

Für die Fördermaßnahme Tierwohl (ELER-Code 14.1) erfolgte eine Befragung in teilnehmenden Betrieben. Eine Untersuchung mit telefonischen Befragungen wurde im Zusammenhang mit der Zahlung eines 100-Euro-Bonus für die Beteiligung der Unteren Naturschutzbehörden bei der Auswahl von AUKM-Flächen durchgeführt. Die Ergebnisse wurden in einem getrennten Bericht veröffentlicht (Sander, 2017).

Weitere Formen der qualitativen Datengewinnung waren leitfadengestützte Interviews mit VertreterInnen der Programmsteuerungsebene, von Fachreferaten und umsetzenden Stellen. Auch mit Akteuren im Bereich LEADER wurden Gespräche geführt (u. a. im Rahmen einer evaluationsbegleitenden Arbeitsgruppe). Eine Übersicht der Gespräche ist im Anhang enthalten. Sowohl auf Ebene der Maßnahmen als auch programmbezogen wird auf die Erkenntnisse der Vorgängerperiode und die dazugehörigen Ex-post-Bewertungsergebnisse aufgebaut und Veränderungen herausgestellt. Insbesondere wird auf die Aussagen der Implementationskostenanalyse zurückgegriffen (Fährmann et al., 2015). Daneben wurde ein systematischer Review von Förderdokumenten, wie beispielsweise Förderrichtlinien, Projektauswahlkriterien und Dienstanweisungen vorgenommen. Untersuchungsleitende Fragestellung war bei den qualitativen Erhebungen, inwieweit der institutionelle Rahmen und die Förderausgestaltung sowohl inhaltlich als auch fördertech- nisch die Zielerreichung der Fördermaßnahmen unterstützt und den beobachteten Output be- dingt bzw. erklärt.

Aus den Beobachtungen und Analysen wurden vor dem Hintergrund der jeweiligen Zielsetzungen Anpassungserfordernisse für die einzelnen Fördermaßnahmen abgeleitet. Dabei werden vier Stufen je nach Ausmaß der notwendigen Anpassungen und Handlungsbedarfe unterschieden (siehe hierzu **Tabelle 2**).

Tabelle 2: Ampelbewertung des Anpassungsbedarfs von Fördermaßnahmen

Anpassungsbedarf	Empfehlungsrichtung	Dahinterliegende Einschätzung zur Zielerreichung
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	<p>Die Maßnahme sollte eingestellt oder wenn sich der ELER-Rahmen als wesentliches Hemmnis darstellt, aus dem Programm genommen werden.</p> <p>Das ist der Fall, wenn anvisierte Ziele mit der Maßnahme nicht erreicht werden, da</p> <ul style="list-style-type: none"> die Interventionslogik grundsätzliche Mängel aufweist, der ELER-Rahmen für die Maßnahme grundsätzlich nicht geeignet ist und es daher keine effektiven Mittel gibt, um grundsätzlich umzusteuern, es (trotz inhaltlich guter Konzeption) keine Nachfrage bzw. aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen keinen Bedarf mehr gibt. 	Ziele werden absehbar nicht erreicht; im Rahmen der gegebenen ELER-Rahmenbedingungen nicht heilbar.
Grundlegender Anpassungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> Größere Änderungen in der inhaltlichen Ausgestaltung und/oder den Umsetzungsprozessen sind erforderlich, damit die Maßnahme die gesteckten Ziele erreichen kann. Inhaltliche und quantitative Anpassung der gesteckten Ziele. Mittelausstattung deutlich erhöhen/absenken 	Eine Zielverfehlung scheint wahrscheinlich, da es grundlegende Schwächen in der Konzeption und oder den Umsetzungsprozessen gibt. Durch Gegenmaßnahmen ist dies aber im Unterschied zu rot „heilbar“.
Geringer Anpassungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> Kleinere Änderungen in der inhaltlichen Ausgestaltung und/oder den Umsetzungsprozessen sind empfehlenswert, damit die Zielerreichung verbessert werden kann. Überprüfung von Fördervoraussetzungen oder Aufnahme von zusätzlichen Fördergegenständen Anpassung der PAK 	Grundsätzlich läuft die Maßnahme in die richtige Richtung und es kann von der Verfolgung der gesetzten Ziele ausgegangen werden. Empfohlene Änderungen gehen in Richtung einer Optimierung oder der Vorbeugung sich abzeichnender Risiken und Engpässe.
Kein Anpassungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> Wenn die Maßnahme sich weiter in diese Richtung entwickelt, muss nicht gegengesteuert werden. Es brauchen keine (nennenswerten) Änderungen in der Konzeption und den Umsetzungsprozessen vorgenommen werden. Ggf. ist es erforderlich, dass auf bestimmte Aspekte geachtet werden muss, damit die Maßnahme auf einem guten Pfad bleibt. 	Ziele werden nach jetziger Lage und jetzigem Kenntnisstand erreicht.

Quelle: Eigene Darstellung.

3 Eckpunkte von PFEIL Niedersachsen und Bremen 2014 bis 2020

3.1 Programm- und Finanzstruktur

Finanzrahmen

Wie bereits in der letzten Förderperiode haben die Länder Niedersachsen und Bremen mit PFEIL ein gemeinsames Programm aufgestellt. Rund die Hälfte der Fördermaßnahmen wird in beiden Ländern angeboten (siehe **Tabelle 3**). Diese sind dementsprechend auch mit Bremer Kofinanzierungsmitteln hinterlegt. Der Küstenschutz (KüS) wird nur in der Gebietskulisse ländliche Gebiete im Land HB mit ELER-Mitteln unterstützt. Die KüS-Vorhaben in Niedersachsen werden ausschließlich aus nationalen Mitteln der GAK als sog. Top-ups finanziert.

Für die Förderperiode 2014 bis 2020 sind mit Stand des ersten Änderungsantrags (ML, 2017c) 1,12 Mrd. Euro ELER-Mittel für das PFEIL-Programm vorgesehen. Die originären ELER-Mittel verteilen sich auf das ehemalige Konvergenzgebiet des Regierungsbezirks Lüneburg (rund 250 Mio. Euro) und die übrigen Gebiete Niedersachsens und Bremens (616 Mio. Euro). Zudem sind Umschichtungsmittel aus der 1. Säule der GAP (181 Mio. Euro) und weitere Ausgabenreste der Direktzahlungen (73 Mio. Euro) enthalten. Mit Ausnahme der aus der Umschichtung stammenden Mittel sind die übrigen ELER-Mittel kofinanzieren. Die notwendigen Kofinanzierungsanteile sind je nach Region und Fördermaßnahme unterschiedlich hoch. Insgesamt steht ein Betrag von rund 500 Mio. Euro zur Verfügung, der sich aus GAK³-, Landes- und Mitteln Dritter (vor allem Kommunen) speist.

Zusätzlich zu den ELER-kofinanzierten Mitteln sind rein nationale Mittel (Top-ups) gemäß Artikel 81/82 der VO (EU) Nr. 1305/2013 in Höhe von rund 688 Mio. Euro vorgesehen. Hiervon entfallen allein 513 Mio. Euro auf den Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland (KüS und HWS, 5.1). Damit sollen im Programmplanungszeitraum insgesamt rund 2,3 Mrd. Euro im Rahmen des PFEIL-Programms zum Einsatz kommen.

Eine Besonderheit in dieser Förderperiode ist, dass die Landesregierung seit 2015 finanzschwache Kommunen, die sich in einer außergewöhnlichen Lage nach § 13 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich befinden, bei der Finanzierung von EU-Projekten mit jährlich 8 Mio. Euro als Kofinanzierungszuweisungen unterstützt. Um eine Benachteiligung von Kommunen auszuschließen, die einen Zukunftsvertrag abgeschlossen haben, bezieht die Landesregierung deshalb auch diese Kommunen in das Verfahren mit ein, um es ihnen zu ermöglichen, an strukturfördernden EU-Programmen zu partizipieren. Anträge dürfen ausschließlich in Zusammenhang mit Förderungen aus den abschließend festgelegten Förderrichtlinien gewährt werden, die Bestandteil des jährlichen Erlasses des Innenministeriums sind. Im ELER sind dies:

³ Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK)

- die Fördermaßnahmen im Rahmen der ZILE-Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (Dorfentwicklung, Basisdienstleistungen, Tourismus, Kulturerbe, Ländlicher Wegebau, Flurbereinigung, Regionalmanagement),
- die Breitbandversorgung,
- LEADER
- der Hochwasser- und Küstenschutz
- und ab 2017 neu dazu: ÜKW, SEE, FGE und EELA.

Anträge können beim jeweils zuständigen Amt für regionale Landesentwicklung eingereicht werden.

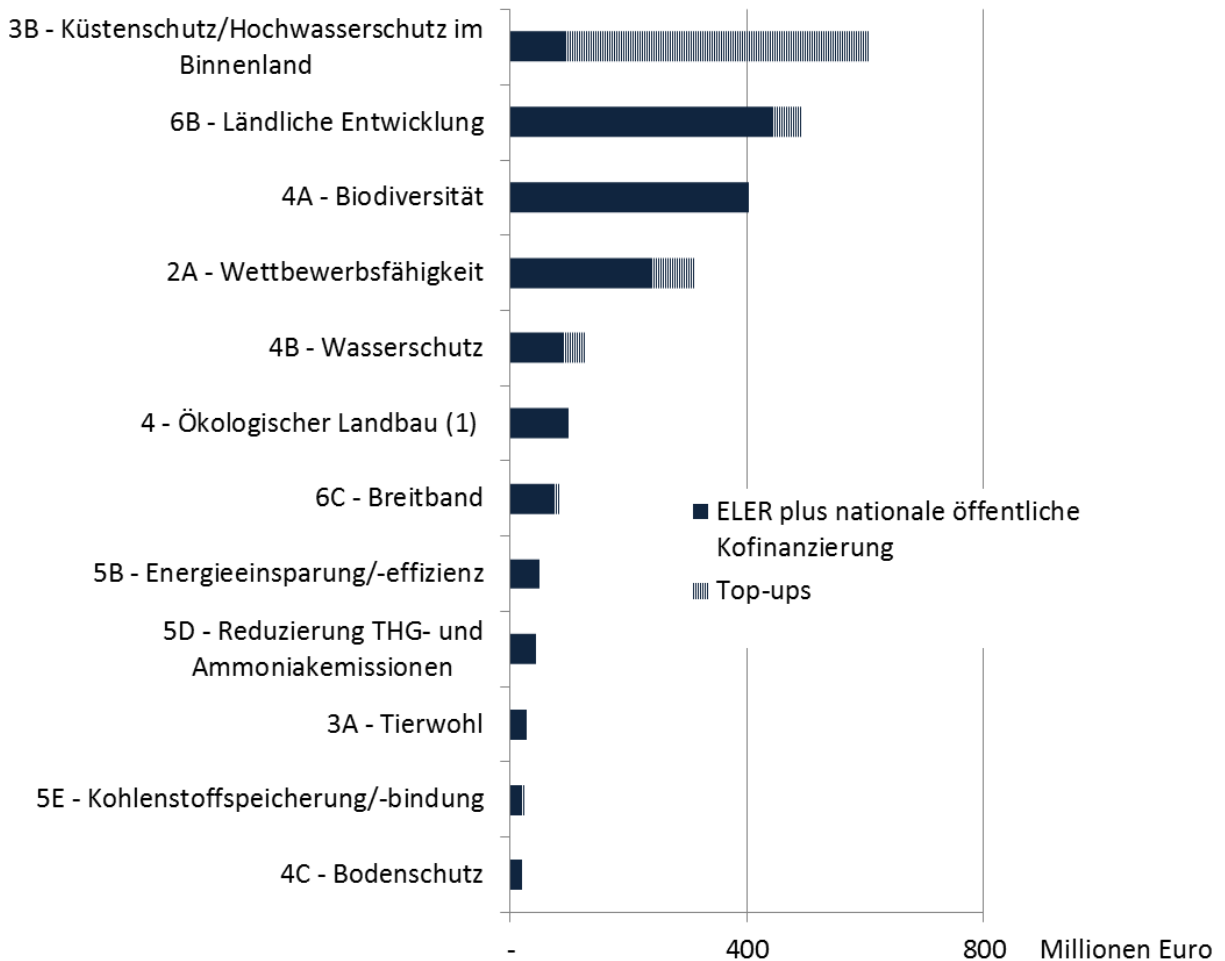
Der von der Kommune zu erbringende Eigenanteil soll mindestens 5 % der zuwendungsfähigen Ausgaben betragen. Mit der Neufassung des Erlasses vom 25.07.2017 (Hampel, 2017) ist die 2015 eingeführte Regelung, dass Anträge auf Kofinanzierungszuweisung mindestens ein Volumen von 50.000 Euro und maximal 250.000 Euro umfassen sollen, geändert worden. Nunmehr ist nur noch eine Bagatellgrenze festgeschrieben. Anträge auf Kofinanzierungszuweisungen mit einem Volumen von weniger als 10.000 Euro werden demnach nicht berücksichtigt (ebenda).

Verteilung der indikativen Finanzen nach Schwerpunktbereichen und Fördermaßnahmen

Die Verteilung der Fördermittel nach Schwerpunktbereichen (SPB) ist in **Abbildung 2** dargestellt.

Auf den SPB 3B, der den Hochwasser- und Küstenschutz (5.1) beinhaltet, entfallen mit 27 % die meisten öffentlichen Mittel, allerdings überwiegend ohne ELER-Beteiligung. Es folgt der SPB 6B mit 22 % der öffentlichen Mittel. Auf den Bereich Ressourcenschutz, der die SPB 4A, 4B und 4C sowie den Ökologischen Landbau umfasst, entfallen 28 % der öffentlichen Mittel. Schwerpunktmäßig wurden die Maßnahmen dem Ziel Biodiversität zugeordnet. Der SPB 2A, der betriebliche und überbetriebliche Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit enthält, wurde mit 14 % der öffentlichen Mittel programmiert.

Abbildung 2: Verteilung der indikativen Finanzen nach SPB (Stand 12.10.2016)*



* Inkl. Top-ups, ohne Technische Hilfe.

(1) Der Ökologische Landbau (M11) wurde unter SPB 4A programmiert, aufgrund seiner multifunktionalen Ressourcenschutzwirkung in der Abbildung getrennt ausgewiesen.

Quelle: Eigene Darstellung mit dem Stand der 1. Programmänderung (ML, 2017c).

Die Binnenstruktur der SPB/Prioritäten ist in Bezug auf die Anzahl der enthaltenen Maßnahmen sehr unterschiedlich, wie **Tabelle 3** zeigt.

Klassifiziert man die Maßnahmen nach ihrem Interventionstyp, so stehen investive Maßnahmen mit fast 70 % der öffentlichen Mittel an erster Stelle. Es folgen Flächen- und Tiermaßnahmen mit rund 23 %. Auf Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, planerische Aktivitäten sowie die Förderung von Kooperationen entfallen rund 8 % der öffentlichen Mittel. Mit dem ersten Änderungsantrag erfolgten nur geringfügige Veränderungen im Finanzansatz zwischen den Maßnahmen. Auch inhaltlich wurde wenig verändert. Im Wesentlichen wurden bei bestimmten Fördermaßnahmen Pauschalen für indirekte Kosten eingeführt (EIP, LaGe und BMQ), der Kreis potenzieller ZuwendungsempfängerInnen erweitert (u. a. VuV, ELER-Code 4.2) und Förderverpflichtungen und Prä-

mien im Bereich der AUKM (ELER-Code 10.1) und des Ökolandbaus (ELER-Code 11) verändert. Größere inhaltliche Änderungen betrafen mit der Einführung neuer Förderkomponenten zum Antragsjahr 2017 allein die Fördermaßnahme Tierwohl (ELER-Code 14.1).

Tabelle 3: Überblick über die in den SPB von Niedersachsen und Bremen programmierten Fördermaßnahmen (nach ihrer finanziellen Gewichtung)

Schwerpunktbereich/Fördermaßnahmen	Geplante öffentliche Mittel in Mio. Euro	davon Top-ups in Mio. Euro	Anteil Gesamt- programm (ohne TH) in %	Angebot in Bremen
SPB 3B - Küsten-/Hochwasserschutz im Binnenland	606,35	513,14	26,5	
Küstenschutz - KÜS (5.1)	502,87	496,94	22,0	ja
Hochwasser - HWS (5.1)	103,47	16,20	4,5	ja
SPB 6B - Ländliche Entwicklung	493,58	50,00	21,6	
Dorfentwicklung - DE (7.2)	246,50	47,84	10,8	ja
LEADER (19.1 bis 19.4)	129,13	0,00	5,6	
Basisdienstleistungen - Basis (7.4)	39,75	0,00	1,7	
Kulturerbe- Erbe (7.6)	27,18	0,00	1,2	
Tourismus - Tour (7.5)	25,16	0,00	1,1	
Integrierte Ländliche Entwicklung/Regionalmanagement - ILE/ReM (16.7)	13,75	0,00	0,6	
Transparenz schaffen - TS (16.9)	7,80	0,00	0,3	ja
Dorfentwicklungspläne - DEP (7.1)	4,32	2,16	0,2	
SPB 4A - Biodiversität	403,04	0,00	17,6	
Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen - AUKM-Biodiversität (10.1)	199,54	0,00	8,7	ja
Ausgleichszulage - AGZ (13.2)	98,97	0,00	4,3	ja
Fließgewässerentwicklung - FGE (17.6)	53,01	0,00	2,3	
Erhalt und Entwicklung von Lebensräumen und Arten (Vorhaben) -EELA-V (7.6)	19,51	0,00	0,9	ja
Landschaftspflege und Gebietsmanagement - LaGe (16.7)	11,84	0,00	0,5	ja
Spezieller Arten- und Biotopschutz - SAB (4.4)	11,00	0,00	0,5	ja
Erhalt und Entwicklung von Lebensräumen und Arten (Planung) - EELA-P (7.1)	9,18	0,00	0,4	ja
SPB 2A - Wettbewerbsfähigkeit	310,96	70,70	13,6	
Flurbereinigung - Flur (4.3)	190,74	66,67	8,3	
Agrarinvestitionsförderungsprogramm - AFP (4.1)	61,71	0,00	2,7	ja
Ländlicher Wegebau - Wege (4.3)	22,00	4,03	1,0	
Europäische Innovationspartnerschaften - EIP (16.1)	17,50	0,00	0,8	
Einzelbetriebliche Beratung - EB (2.1)	9,64	0,00	0,4	ja
Qualifizierung - BMQ (1.1)	9,37	0,00	0,4	ja
SPB 4B - Wasserschutz	126,50	38,32	5,5	
Gewässerschutzberatung - GSB (1.2)	74,86	27,36	3,3	
Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen - AUKM-Wasserschutz (10.1)	23,63	10,96	1,0	
Öko+ (10.1)	13,22	0,00	0,6	ja
Seen-Entwicklung - SEE (7.6)	9,13	0,00	0,4	
Entwicklung der Übergangs- und Küstengewässer - ÜKW (7.6)	5,66	0,00	0,2	
ÖKO (*)	97,55	0,00	4,3	
Ökolandbau (11)	97,55	0,00	4,3	ja
SPB 6C - Breitband	83,88	12,00	3,7	
Breitband - Breitb (7.3)	83,88	12,00	3,7	
SPB 5B - Energieeinsparung/-effizienz	48,56	0,00	2,1	
Verarbeitung und Vermarktung - VuV (4.2)	48,56	0,00	2,1	ja
SPB 5D - Reduzierung THG- und Ammoniakemissionen	43,27	0,00	1,9	
Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen - AUKM-Klima (10.1)	43,27	0,00	1,9	ja
SPB 3A - Tierwohl	27,50	0,00	1,2	
Tierwohl (Legehennen und Mastschweine) - Tier (14)	27,50	0,00	1,2	
SPB 5E - Kohlenstoffspeicherung/-bindung	24,00	4,00	1,1	
Flächenmanagement für Klima und Umwelt - FKU (4.4)	24,00	4,00	1,1	
SPB 4C - Bodenschutz	19,47	0,00	0,9	
Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen - AUKM-Bodenschutz (10.1)	19,47	0,00	0,9	ja

(*) Der Ökologische Landbau (M11) wurde unter SPB 4A programmiert, aufgrund seiner multifunktionalen Ressourcenschutzwirkung in der Tabelle getrennt ausgewiesen.

Quelle: Eigene Darstellung mit dem Stand der 1. Programmänderung (ML, 2017c).

3.2 Organisationsstruktur der Umsetzung

Grundzüge der Umsetzungsstruktur und Ausprägung der Steuerungsebene

Die Strukturlandkarte (**Abbildung 4**) umfasst die wesentlichen Verwaltungseinheiten und Institutionen und illustriert deren erforderliche Interaktionen. Diese Strukturen sind gegenüber der letzten Förderperiode weitgehend konstant geblieben.

Zur Darstellung der Mehrebenenverflechtung und Koordinationserfordernisse sind in **Abbildung 4** auch die wesentlichen Einheiten auf Bundes- und EU-Ebene enthalten. Die Funktionsweise der vertikalen Zusammenarbeit (Land, Bund, EU) beeinflusst die effiziente Programmumsetzung und ist daher auch ein Gegenstand der Betrachtungen in Kapitel 5. Der Schwerpunkt liegt aber auf der Analyse auf Landesebene. Die dortige hohe Komplexität und große Anzahl von involvierten Verwaltungseinheiten sind auf prägende Strukturmerkmale von PFEIL bzw. der Organisation der Landesregierung und Landesverwaltung zurückzuführen: gemeinsames Zweiländerprogramm NI/HB, Verteilung der ELER-relevanten Zuständigkeiten auf das Landwirtschafts- und das Umweltministerium (ML/MU) sowie die StK (siehe unten) und ein inhaltlich breiter Förderansatz, der über Fachverwaltungen umgesetzt wird. Dies führt insbesondere auf der Programmsteuerungsebene zu einer Einbindung einer großen Zahl von Fachreferaten/Senatorischen Dienststellen in die Programmumsetzung.

Die Konzeption und Koordination der auch in Bremen angebotenen Maßnahmen erfolgt im Senat für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV). Die operative Umsetzung läuft analog zur Abwicklung der Direktzahlungen aus der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) über Niedersachsen. Die Aufgabenverteilung und die entsprechende Erstattungshöhe für die durch Niedersachsen erbrachten Leistungen werden in einem gemeinsamen Staatsvertrag geregelt.

Die Fachreferate im ML und MU sind Teil des Zahlstellensystems. Damit obliegen ihnen u. a. neben der Richtlinienggebung auch operative Steuerungsaufgaben und die IT-Verantwortung für die Fördermaßnahmen.⁴ Sie üben die Fachaufsicht auch für Zahlstellenangelegenheiten über die Bewilligungsstellen aus. Dies ermöglicht eine integrative Sicht- und Handlungsweise bezüglich Förderzweck und Regelkonformität. Aufgrund der hohen Zahl der Akteure sind die Anforderungen an die Koordination und Abstimmung der EU-konformen Verfahrensweisen sehr hoch. Durch die Verankerung der EU-ZS als Referat 301 im ML und der im Mai 2016 vorgenommenen organisatorischen Veränderungen wird dem Rechnung getragen. Seit diesem Zeitpunkt ist nicht länger der Staatssekretär der Leiter der ZS, sondern der Leiter des Referates 301 selbst. Das Referat wurde aus der Hierarchie des Landwirtschaftsministeriums herausgenommen. Mit diesem Schritt wur-

⁴ Die genauen Zuständigkeiten der ELER-Fachreferate sind in der „Allgemeinen Dienstanweisung der EU-Zahlstelle (ML) Niedersachsen/Bremen zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und für das Rechnungsabschlussverfahren des EGFL und des ELER (ZDA)“ geregelt.

den dem Referatsleiter auch direkte Durchgriffs- und Weisungsrechte für die Abteilungen und Fachreferate als Teile der ZS übertragen und insgesamt die Unabhängigkeit der ZS gestärkt.

Mit dem Koordinierungsreferat in der StK, der VB im ML, dem Koordinierungsreferat im MU (Referat 12) sowie der Koordinierungsstelle in Bremen (Referat 35 SUBV) zeichnet sich die PFEIL-Organisationsstruktur insgesamt durch eine hohe Anzahl von Stellen mit Koordinierungs- und Querschnittsfunktion (in **Abbildung 4** besonders gekennzeichnet) aus. Dementsprechend komplex sind die Interaktionsmuster.

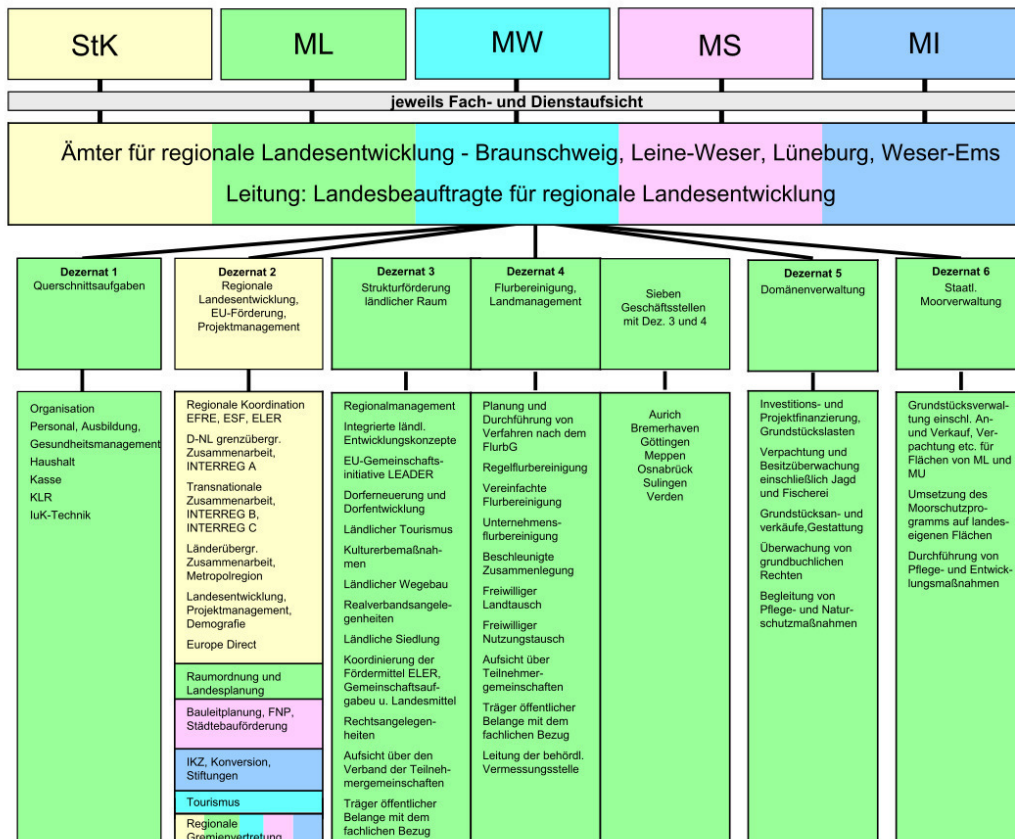
Neuerungen in der ELER-Umsetzungsstruktur durch die Neuausrichtung der Regionalpolitik

Als Reaktion auf die Abschaffung der Bezirksregierungen 2005 und einer veränderten EU-Förderung hat die Landesregierung 2013 die Neuausrichtung im Bereich der Regionalpolitik entschieden. Diese soll unter anderem eine verstärkte Verschränkung zwischen den Aufgaben der Regionalentwicklung (regionale Strukturpolitik) und der EU-Förderung beinhalten (Bogumil und Seuberlich, 2016). Ziel der neuen regionalen Landesentwicklung ist es „Entwicklungschancen und -risiken einzelner Landesteile zu erkennen diese durch eine integrierte Entwicklungspolitik zu nutzen bzw. abzumildern“ (ArL, 2017b).

Zu diesem Zweck wurden zum 01.01.2014 vier Ämter für regionale Landesentwicklung (ÄrL) als regionale Bündelungsbehörden gegründet, denen vier Landesbeauftragte für regionale Landesentwicklung vorstehen (siehe **Abbildung 3**). In der Staatskanzlei (StK) wurde parallel eine Abteilung „Regionale Landesentwicklung und EU-Förderung“ eingerichtet, in der Kompetenzen für die Landesentwicklung und die EU-Förderung gebündelt werden. Referat 403 der StK ist dabei sowohl Verwaltungsbehörde für das Multifondsprogramm EFRE/ESF als auch Koordinierungsreferat für EFRE, ESF und ELER. Zusätzlich zur Koordinierungsfunktion wurden an das Referat auch Aufgaben der ELER-Verwaltungsbehörde delegiert. Letztere ist weiterhin im ML, Referat 305 verblieben und trägt die Verantwortung für die delegierten Aufgaben. Die Zuständigkeit für die Evaluation liegt bei der StK, ebenso der Vorsitz des ELER-Begleitausschusses.⁵ Mit dieser Stelle in der StK ist eine weitere Ebene (vertikale Schnittstelle) in die Organisationsstruktur zur PFEIL-Umsetzung eingezogen worden und eine neue „horizontale“ Schnittstelle zwischen der StK und der VB im ML entstanden.

⁵ Diese Aufgaben werden dort durch den ehemaligen Leiter der ELER-VB und derzeit zwei Mitarbeiterinnen wahrgenommen, wobei die Aufstockung für die zweite Mitarbeiterin erst im Februar 2015 als befristete Sachbearbeitungsstelle erfolgte.

Abbildung 3: Organisationsplan der Ämter für regionale Landesentwicklung (ÄrL)



Quelle: Niedersächsische Staatskanzlei, Stand 2014⁶.

Die Gründung der ÄrL erfolgte in erster Linie durch eine Verschmelzung der ehemaligen Regierungsvertretungen mit dem ehemaligen Landesamt für Geoinformation und Landesentwicklung Niedersachsen (LGLN). Letzteres macht 80 % der MitarbeiterInnen der ÄrL aus (Dezernate 3 bis 6, siehe **Abbildung 3**) (Bogumil und Seuberlich, 2016). (Zu den Zielausrichtungen und Rahmenbedingungen für die Ämtergründung siehe genauer Bogumil und Seuberlich, 2016). Insgesamt sollte der Aufbau der ÄrL trotz teilweise neuer Aufgabenfelder und Anforderungen im Hinblick auf Koordination stellenneutral bewerkstelligt werden (ebenda, S.19). Die ehemaligen elf Ämter für Landentwicklung (ÄfL) im LGLN wurden als Dezernate 3 und 4 in die neuen vier ÄrL eingegliedert. Sie unterstehen weiterhin dem ML. Die Standorte der elf ÄfL sind als sogenannte Geschäftsstellen der ÄrL in ihrer Anzahl erhalten geblieben. Es findet auf Ebene der vier ÄrL eine Koordination der Geschäftsstellen statt. Auch das Ranking im Rahmen der Projektauswahl wird auf dieser Ebene durchgeführt. Die in den ÄrL als neues Aufgabengebiet eingerichteten Dezernate 2 „Regionale Landesentwicklung, EU-Förderung, Projektmanagement“ unterstehen ebenso wie die Landesbeauftragten der StK (Referat 401).

⁶ https://www.arl-bs.niedersachsen.de/startseite/wir_ueber_uns/organisationsplan/organisationsplan-125791.html

Eine zentrale Aufgabe der Landesbeauftragten liegt in der Erstellung Regionaler Handlungsstrategien (RHS) in Zusammenarbeit mit den Ämtern und unter Beteiligung von Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie der kommunalen Ebene. Die Konzepte sollen landespolitische Zielsetzungen mit strategisch wichtigen Handlungsfeldern und Zielen der Regionen verknüpfen. Sie sollen als Arbeits- und Orientierungsgrundlage für die ÄRL dienen (ArL, 2017b). Die RHS wurden im Wesentlichen im ersten Halbjahr 2014 erstellt und teilweise bereits überarbeitet bzw. aktualisiert. Die RHS formulieren für übergeordnete Handlungsfelder strategische und operative Ziele für die Region. Es wird der Anspruch formuliert, dass sie bei der Bewertung von Förderprojekten auch im ELER eine maßgebliche Bedeutung haben sollen. Zudem sollen sie auch Auswirkungen auf weitere Entwicklungskonzepte in den Regionen (u. a. von ILEK und REK gemäß LEADER) haben, da diese mit den RHS abzustimmen sind (ArL, 2017b).

Neu sind auch die Kommunalen Steuerungsausschüsse (KStA), die mit Runderlass der StK vom 01.12.2014 bei den ÄRL eingerichtet wurden. In den Ausschüssen arbeiten VertreterInnen von Kommunen, Landkreisen und dem jeweiligen ArL zusammen. Die KStA haben laut Geschäftsordnung (Geschäftsordnung des Kommunalen Steuerungsausschusses beim Amt für regionale Landesentwicklung Lüneburg, 2015) die Aufgaben, regional bedeutsame Themen aufzugreifen, auf zukunftsfähige Strategien für die Entwicklung der Region hinzuwirken, an der Bewertung von regional bedeutsamen Förderprojekten im Bereich EFRE/ESF mitzuwirken und zur Transparenz und regionalen Verteilungsgerechtigkeit des Fördermitteleinsatzes beizutragen. Im Bereich der ELER-Förderung müssen regional bedeutsame Projekte bestimmter Fördermaßnahmen⁷ (zu den jeweiligen Wertgrenzen siehe Kapitel 5.1) vor und nach Antragstellung beraten und Empfehlungen zum Ranking ausgesprochen werden. Dafür erhalten die KStA von den Ämtern zu den Sitzungen die jeweiligen Listen und Unterlagen. Die Förderanträge im Bereich des ELER werden jedoch gemäß ELER-Verordnung nach zuvor unter Anhörung des ELER-Begleitausschusses festgelegten landesweiten Auswahlkriterien durch die Dezernate 3 bewertet und abschließend gerankt. Während den KStA damit im Bereich der ELER-Förderung nur empfehlender Charakter zukommt, nehmen sie im Bereich der EFRE- und GRW-Förderung selbst die (Punkt-)Bewertung für die regionale Bedeutsamkeit nach regionalfachlichen Komponenten vor. Diese wird von den Dezernaten 2 vorbereitet.

Eine erste Einschätzung der Folgen der neuen Strukturen und Abläufe für die ELER-Programmumsetzung wurde schon in der Ex-ante-Bewertung des PFEIL-Programms gegeben (Tietz et al., 2015). Diese wird in Kapitel 5 dieses Berichts punktuell vertieft. Dabei handelt es sich ausdrücklich nicht um eine Bewertung des neuen landespolitischen Ansatzes der regionalen Landesentwicklung, sondern um Einschätzungen der Auswirkungen auf Ausrichtung und Umsetzung der betroffenen ELER-Maßnahmen.

⁷ Basisdienstleistungen, DEP, Dorfentwicklung, Kulturerbe, Tourismus, Breitband, Wegebau, FKU, Flurbereinigung, Regionalmanagement.

Struktur der Bewilligungsebene

Die Umsetzungs-/Bewilligungsebene zeichnet sich dagegen eher durch Konstanz, Zuständigkeitsbündelung und weitere Zentralisierung aus. Umgesetzt bzw. bewilligt werden die Fördermaßnahmen schon seit der Förderperiode 2000 bis 2006 über die drei folgenden Fachverwaltungsstränge:

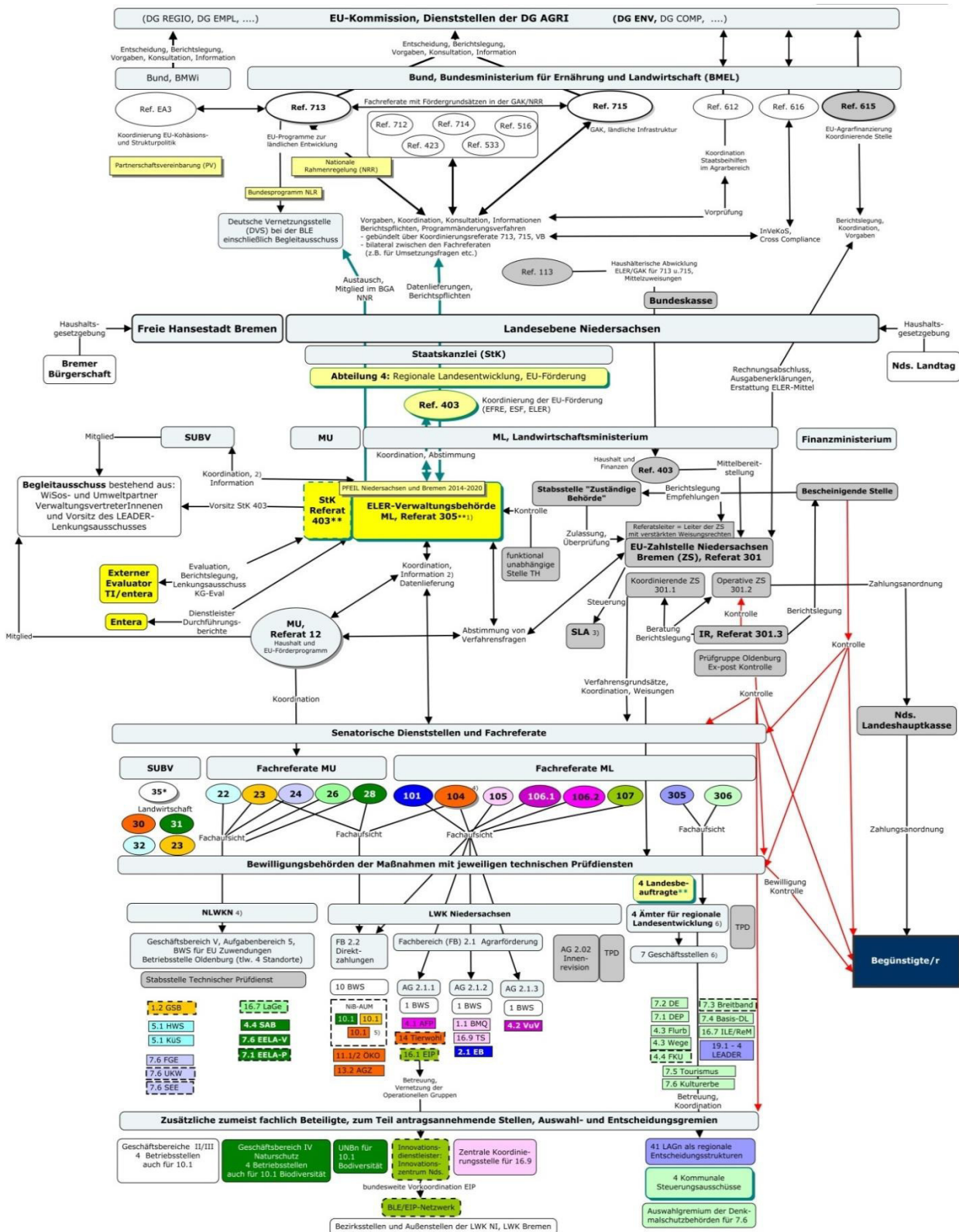
- Die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK NI) ist für die sektorbezogenen Maßnahmen zuständig. In drei landesweiten (zentralisierten) Dienststellen im Fachbereich Agrarförderung werden die Maßnahmen AFP, VuV, Tierwohl, EB, BMQ, TS und EIP bewilligt und abgewickelt. Die flächenbezogenen Maßnahmen werden regionalisiert über die zehn Bewilligungsstellen des Fachbereiches Direktzahlungen umgesetzt. Organisatorisch hat sich in dieser Förderperiode in diesem Bewilligungsstrang kaum etwas verändert. Das Personal des technischen Prüfdienstes zur Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen (VOK) wurde jedoch erheblich aufgestockt (siehe hierzu auch Kapitel 4.17 sowie 5.4.2).
- Im Zuständigkeitsbereich des Niedersächsischen Landesbetriebes für Wasserwirtschaft, Küsten und Naturschutz (NLWKN) liegen die Fördermaßnahmen des investiven Gewässer- und Naturschutzes (SAB, EELA, FGE, SEE, ÜKW und LaGe), die Gewässerschutzberatung sowie der Küsten- und Hochwasserschutz. Im NLWKN wurde ein zentraler Geschäftsbereich (GB V.5) als EU-Bewilligungsstelle eingerichtet, der in den unterschiedlichen Betriebsstellen vertreten ist. Dieser Bereich agiert weitgehend getrennt von den fachlichen Geschäftsbereichen. Auch hier sind die Strukturen und Abläufe seit mehreren Jahren konstant.
- Die Ämter für regionale Landesentwicklung (ÄrL) sind für die Maßnahmen der Richtlinie für Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE-Maßnahmen), Breitband und LEADER zuständig. In diesem Verwaltungszweig hat es zu Beginn der Förderperiode die oben genannte Umstrukturierung gegeben. Personal und ELER-Aufgabenverteilung sind aber weitgehend konstant geblieben.⁸

Förderanträge aus Bremen werden jeweils von einer niedersächsischen Dienststelle der o. g. Bewilligungsstränge bewilligt und abgewickelt.

Hervorzuheben ist, dass es keinerlei „Satelliten“- oder Einzelzuständigkeiten für PFEIL-Fördermaßnahmen gibt. Alle Bewilligungsstellen setzen mehrere PFEIL-Fördermaßnahmen um, sodass der Grad der integrierten Umsetzung sehr hoch ist. Im Verhältnis zur Landesfläche und zu anderen Bundesländern hat NI/HB einen hohen Grad an zentralisierter Aufgabenwahrnehmung und Bewilligungsstellen.

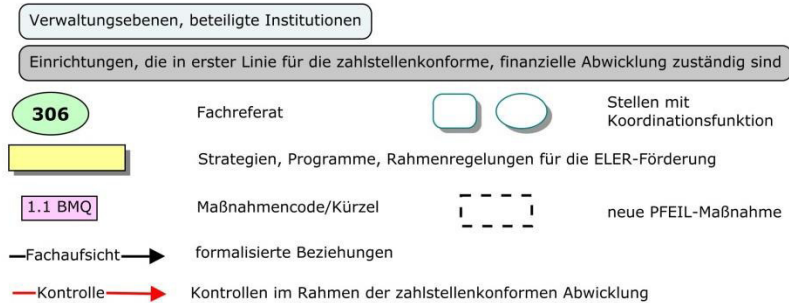
⁸ Während den KStA im Bereich der ELER-Förderung nur empfehlender Charakter zukommt, nehmen sie im Bereich der EFRE- und GRW-Förderung selbst die (Punkt-)Bewertung für die regionale Bedeutsamkeit nach regionalfachlichen Komponenten vor.

Abbildung 4: Strukturlandkarte – Steuerung und Umsetzung von PFEIL 2014 bis 2020 (Stand 01.02.2017)



Legende zu Abbildung 4

Legende und Abkürzungen



- 1) Die Verwaltungsbehörde ist auch zuständig für die Abwicklung der technischen Hilfe (Code 20.1).
- 2) Die Koordination der Fachreferate des Umweltministeriums erfolgt in Niedersachsen über Referat 12 und in Bremen über den SUBV.
- 3) Das SLA ist seit 07/2014 eine eigenständige Mittelbehörde und fungiert als zentraler technischer Dienstleister der Zahlstelle, inkl. KLR für die Ämter für regionale Landesentwicklung.
- 4) Fördertechnische Koordinierung aller Teilmaßnahmen des NiB-AUM.
- 5) Zuständigkeit der Fachreferate entsprechend der inhaltlichen Ausrichtung der einzelnen Teilmaßnahmen des NiB-AUM.
- 6) Ehemalige Ämter für Landentwicklung im LGLN, die seit dem 01.07.2014 als Dezernate 3 und 4 in die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung eingegliedert sind. Fach- und Rechtsaufsicht sowie die Organisationshoheit für die Dezernate 3/4 liegen weiterhin beim ML, die Dienstaufsicht beim Landesbeauftragten als Behördenleiter.

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

* Im Referat 35 erfolgt die Gesamtkoordination der Fachreferate.

** Zur besseren Koordinierung der EU-Förderung wurden sowohl in der Staatskanzlei ein gesondertes Referat als auch auf regionaler Ebene die 4 Landesbeauftragten installiert. Die Landesbeauftragten sind der Staatskanzlei angegliedert. Die Aufgabenteilung zwischen Staatskanzlei, Ref. 403 und der ELER-Verwaltungsbehörde im ML erfolgt durch die Delegation von Aufgaben auf der Basis der Koalitionsvereinbarung, Feinabstimmung erfolgt schrittweise. Zuständigkeit für Evaluation liegt bei der StK, ebenso der Vorsitz des ELER-Begleitausschusses.

Quelle: Eigene Darstellung.

4 Vollzugsanalyse auf Ebene der Fördermaßnahmen

In den folgenden Kapiteln wird der Umsetzungsstand der PFEIL-Fördermaßnahmen vor dem Hintergrund der angestrebten maßnahmenspezifischen Zielsetzungen und der genutzten Steuerungsinstrumente reflektiert. Es werden Anpassungserfordernisse identifiziert und, wo erforderlich, Empfehlungen zur Optimierung von Ausgestaltung bzw. Umsetzungsregelungen der Fördermaßnahmen gegeben.

4.1 Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung (ELER-Code 1.1)

Autor: Winfried Eberhardt

4.1.1 Eckpunkte der Maßnahme

Zielsetzungen und mögliche Zielbeiträge der Qualifizierungsmaßnahme (BMQ) sind vielfältig (siehe **Tabelle 4**). Entsprechend sind die in der Richtlinie (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Berufsbildung und Qualifikation für Erwerbstätige und Berater der Land- oder Forstwirtschaft, im Gartenbau und weiterer Personen im ländlichen Raum in der Freien Hansestadt Bremen oder Niedersachsen, 2016) formulierten Zielsetzungen und Fördergegenstände sehr breit gefasst. Umwelt- und Ressourcenschutz spielen eine Rolle ebenso wie Aspekte der ländlichen Entwicklung im SPB 6B. Ausdrücklich erwartet werden Wirkungen im Bereich der Tiergerechtigkeit (SPB 3A). Insgesamt sind für diese Maßnahme rund 9,4 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln eingeplant.

Tabelle 4: Zielsetzungen der Fördermaßnahme BMQ (ELER-Code 1.1) in den SPB

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
1.1	X		X	P		(o)		(o)	(o)	(o)				(o)				(o)

P = prioritäres Ziel, X = sekundäres Ziel (gemäß Tabelle 11.3 des PFEIL-Programms), o = nicht programmiertes Ziel für erwartete Wirkungen, (o) = wie o, aber mit vorgeschaltetem Screening des Förderverlaufs vor der Konkretisierung der Wirkungsevaluation. Rot hinterlegt sind die SPB, die in PFEIL nicht adressiert werden.

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

Gefördert werden Qualifizierungsmaßnahmen mit einem Mindestumfang von insgesamt 24 Unterrichtseinheiten (UE), die auf mindestens drei Tage verteilt sind. In deren Rahmen können Lehrgänge, Workshops, Coaching sowie Exkursionen und Betriebsbesuche stattfinden. Die Maßnahmen müssen außerdem u. a. folgende Kriterien erfüllen:

- mindestens sechs förderfähige Teilnehmende,
- insgesamt maximal 30 Teilnehmende (förderfähige und nicht förderfähige),
- Maßnahme ist innerhalb von sechs Monaten nach Beginn durchzuführen und abzuschließen.

Gegenüber der letzten Förderperiode gab es für BMQ eine Reihe wichtiger Veränderungen in der Maßnahmenkonzeption und den Förderbedingungen: Zuwendungsempfänger (ZWE) sind nicht mehr die Teilnehmenden, sondern wie in der Förderperiode 2000 bis 2006 die Anbieter (Bildungsträger). Der Mindestumfang wurde auf Wunsch der Bildungsträger von 40 auf 24 UE reduziert. Es sind vier Förderschwerpunkte mit Vorhaben für jeweils unterschiedliche Zielgruppen vorgesehen, darunter drei neue Bereiche (B bis D):

- (A) für Erwerbstätige der Land- oder Forstwirtschaft oder des Gartenbaus (Fortführung des Angebots- und Themenspektrums aus der vorangegangenen Förderperiode);
- (B) für BeraterInnen landwirtschaftlicher/gartenbaulicher Betriebe;
- (C) für Landfrauen, die in einem Landfrauenverband in NI/HB Mitglied sind und Frauen in der Landwirtschaft zur Regionalvermarktung und Unterstützung des Erzeuger-Verbraucher-Dialogs;
- (D) für „Ländliche Akteure“ im Bereich der Moderation und Begleitung von Dorfentwicklungsprozessen.

Hinzu kommen Qualitätsanforderungen an den Bildungsträger. Dazu ist in der Richtlinie BMQ festgelegt, dass der Bildungsträger für die Beantragung entsprechender Maßnahmen zuvor eine Anerkennung gemäß Ziffer 7.5 der RL-BMQ-HB/NI von der Bewilligungsstelle benötigt.

Für alle zu einem Stichtag vorliegenden förderfähigen Zuwendungsanträge wird im Auswahlverfahren eine Reihenfolge für die Bewilligung (sog. Ranking) festgelegt und bis zur Ausschöpfung des verfügbaren Mittelvolumens bewilligt. Es sind zwei Stichtage pro Jahr (01.05. und 01.11.) vorgesehen. Je Bildungsträger und Antragsstichtag kann nur ein Zuwendungsantrag gestellt werden.

Die Bewertung der einzelnen Maßnahmen der Träger im Rahmen der Beantragung erfolgt gemäß den Auswahlkriterien durch zwei Personen der Bewilligungsstelle unabhängig voneinander. Es können maximal 32 Punkte zu vier Maßnahme-Kriterien⁹ zuzüglich 27 Bonuspunkte zu sechs Kriterien¹⁰ erreicht werden. Anträge, die bei den Maßnahme-Kriterien eine Mindestpunktzahl von 16 Punkten nicht erreichen, werden abgelehnt. Für die vier Förderschwerpunkte ist eine indikative Quotierung des jährlichen Mittelvolumens vorgesehen¹¹ (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Berufsbildung und Qualifikation für Erwerbstätige und Berater der Land- oder Forstwirtschaft, im Gartenbau und weiterer Personen im ländlichen Raum in der Freien Hansestadt Bremen oder Niedersachsen, 2016, Nr. 7.7 und 7.8).

⁹ Je nach Kriterium maximal fünf bis zehn Punkte, u. a. bei zielgruppenbezogener Einstufung der Weiterbildungsinhalte, Bewertung der Kostenhöhe.

¹⁰ Je nach Kriterium maximal ein bis zehn Punkte, u. a. bei Unterstützung der Chancengleichheit oder barrierefreiem Zugang des Veranstaltungsortes.

¹¹ Bis zu 25 % für Kurse zum Schwerpunkt (A), bis zu 10 % für Kurse zu (B), bis zu 10 % zu (C) und bis zu 15 % zu (D).

Gegenüber der letzten Förderperiode gibt es bei der Zuständigkeit der Umsetzung keine Veränderungen (siehe **Abbildung 4** in Kapitel 3.2).

4.1.2 Darstellung des Outputs

BMQ fördert Kurse, deren Inhalte sowohl auf öffentliche Güter als auch auf betriebswirtschaftliche Themen ausgerichtet sind. Zehn Bildungsträger haben sich für die Durchführung von BMQ anerkennen lassen, davon hat ein Bildungsträger Mittel für 13 Kurse beantragt und im 1. Durchführungszeitraum durchgeführt (Mai bis Mitte Okt. 2016), sieben Bildungsträger haben Mittel für 85 Kurse für den 2. Zeitraum (Mitte Okt. 2016 bis Mitte April 2017) und fünf Träger Mittel für 32 Kurse für den 3. Durchführungszeitraum (Mai bis Okt. 2017) beantragt. **Tabelle 5** zeigt erste Kennwerte zu den Jahren 2016 und 2017.

Tabelle 5: Bisherige Umsetzung der Fördermaßnahme BMQ (ELER-Code 1.1)

Durchführungszeitraum	Anzahl antragstellende Bild.-Träger	Anzahl Kurse	Anzahl Teilnehmende	Förderfähige Ausgaben (Euro)
I. Mai 2016 bis Okt. 2016	1	13	200	117.500
II. Okt. 2016 bis April 2017	7	85*	ca. 1.250*	664.000*
III. Mai 2017 bis Okt. 2017	5	32*	k. A.	264.000*

Hinweis: * = Werte aus der Antragstellung vor Durchführung der Veranstaltungen.

Quelle: Förderdaten der Bewilligungsstelle LWK Niedersachsen.

Insgesamt wurden für diese drei Zeiträume Vorhaben mit einem Volumen von ca. 1,05 Mio. Euro bewilligt (Stand Ende Februar 2017). Das sind erst rd. 11 % der eingeplanten Mittel.

Bis dato konnte jedoch nur ausgewertet werden, wie viele Kurse aus dem ersten Zeitraum tatsächlich durchgeführt wurden, weil zum 2. Zeitraum noch nicht alle Bildungsträger ihre Verwendungsnachweise bzw. Belege/Abrechnungsunterlagen eingereicht haben. Im 1. Zeitraum haben 13 zumeist fünftägige Lehrgänge zum Themenbereich „Verbesserung umweltbezogener Methoden und Praktiken (A4)“ mit folgenden Kennzahlen stattgefunden:

- Anzahl Teilnehmende: 200, darunter 39 % Frauen,
- Anzahl beteiligte DozentInnen: 72, darunter 26 % Frauen,
- Anzahl Lehrgangstage (gesamt): 66 verteilt auf 64 Veranstaltungstage mit 527 UE,
- Höhe der förderfähigen Ausgaben: 117.500 Euro, Höhe öffentliche Ausgaben: 70.500 Euro, davon 80 % aus dem ELER.

Für den 1. Zeitraum liegen die tatsächlich förderfähigen Ausgaben damit rd. 15 % unter der bei Antragstellung angesetzten Summe (138.000 Euro).

Die Verteilung der beantragten Veranstaltungen nach Themenbereichen lässt bisher kaum Rückschlüsse zu, weil nur ein geringer Umfang an Aktivitäten bewertbar ist. Im 2. Durchführungszeitraum betreffen fast alle Anträge den Maßnahme-Schwerpunkt A, zwei Anträge B, ein Antrag Schwerpunkt D. Zum Schwerpunkt C (Zielgruppe Landfrauen) gab es bisher noch keine Anträge.

Im Durchschnitt stehen öffentliche Mittel in Höhe von rd. 1,1 Mio. Euro pro Jahr zur Verfügung. Ein Träger darf gemäß Förderrichtlinie maximal 50 % dieses jährlichen Budgets aus EU- und Landesmitteln erhalten. Beide Obergrenzen werden bisher bei Weitem nicht erreicht. Für eine deutlich steigende Antragsszahl in den Folgejahren gibt es jedoch keine Hinweise. Vonseiten des Fachreferates wird zumindest eine leichte Steigerung des beanspruchten Mittelbudgets erwartet.

4.1.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Die folgenden Analysen basieren auf den bisherigen Förderdaten der Bewilligungsstelle, Gesprächen mit Fachreferat und Bewilligungsstelle sowie einer gemeinsamen Besprechung mit Bildungsträgern, Fachreferat und Bewilligungsbehörde im ML im März 2017. Im Juni 2017 folgte ein ergänzendes Gespräch/Schriftwechsel mit der LWK NI (Bildungsträger) zu den Anfang des Jahres vorgesehenen Änderungen in der RL-BMQ-HB/NI.

4.1.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Der kurze Betrachtungszeitraum lässt bisher nur erste vorläufige Rückschlüsse zu. Von den zehn Bildungsträgern, die eine Anerkennung erhalten haben, haben nur drei Träger mindestens für einen der drei Durchführungszeiträume eine größere Summe (sechsstellig) bei den förderfähigen Ausgaben angegeben. Sechs weitere haben – evtl. vorsorglich – kleinere Summen (unter 20.000 Euro) beantragt, ein Träger (LEB) hat überhaupt noch keinen Antrag abgegeben, weil seine Aktivitäten zurzeit auf Sprachkurse ausgerichtet sind. Der Träger Landfrauenverband, dessen Bedarfe bei der Maßnahmenentwicklung durch das Themenfeld C (Zielgruppe Landfrauen) in der Förderrichtlinie besonders berücksichtigt wurden, verzichtet bisher gänzlich auf eine Anerkennung und sieht nach eigenen Angaben zurzeit keine Notwendigkeit für Aktivitäten im Rahmen dieser ELER-Maßnahme. Nach eigenen Aussagen stehen die eigentlichen Landfrauenthemen der letzten 15 bis 20 Jahre (v. a. Regional- und Direktvermarktung) derzeit nicht im Fokus der Zielgruppe. Aktuell engagiere sich der Verband mit Angeboten für Flüchtlinge und Kinder; dafür stünden andere Fördertöpfe zur Verfügung.

Andere Bildungsträger gaben bei der Besprechung im ML folgende Gründe und Hemmnisse für ihre Inaktivität an:

- Tätigkeit in anderen Themenfeldern außerhalb des ELER, die finanziell besser dotiert werden.
- Die ELER-Finanzierung ist mit einem Mehr an Kontrollen und einem hohen Zeitaufwand verbunden. Zielgruppenspezifische Bildungsgutscheine wären ein guter Ansatz/Weg.
- Die Planung von Angeboten im ELER stellt ein hohes wirtschaftliches Risiko dar.

Die Förderhöhe wurde in der neuen Förderrichtlinie generell auf 60 % der zuwendungsfähigen Ausgaben für die vier unterschiedlichen Zielgruppen und Förderschwerpunkte A bis D reduziert. In der vorherigen Förderperiode waren es z. B. 80 % für Auszubildende. Die beihilferechtlichen Vorgaben der EU ließen nach Angaben des Fachreferates keine unterschiedlichen Fördersätze für die vier Personengruppen zu, sodass eine einheitliche Höhe von 60 % festgesetzt wurde. Dieser Wert scheint insbesondere für Träger, die auf den klassischen Förderschwerpunkt A ausgerichtet sind, wenig attraktiv.

Die neue Förderrichtlinie ist in den Augen der Bildungsträger wesentlich komplizierter und detaillierter ausgestaltet. Sie enthält viele neue zu differenzierende Kostenpositionen, u. a. Personalkosten und Gemeinkosten (Materialien, Verpflegung, Übernachtungsnachweise, Fahrtkostenbescheinigung) und sonstige Kosten (Mieten, kostenpflichtige Bescheinigungen). Dies führt auch bei kleinen Vorhaben (dreitägige Dauer) zu einer Vielzahl von Einzelbelegen, die zumeist im Original vorliegen müssen. In der alten Förderperiode war bei der Zusammenstellung der Kosten ein fester Betrag auf der Basis langjähriger Erfahrungswerte ansetzbar. Die geringere Erstattung bei höherem Zeitaufwand sei hinderlich und führe dazu, dass weniger Kurse als erwartet angeboten wurden.

Zertifizierte Träger werden anders als nicht zertifizierte Träger behandelt. Bei nicht zertifizierten Trägern erfolgt im Vorfeld eine Überprüfung durch die Bewilligungsstelle. Für ReferentInnen ist deren Qualifizierung zu überprüfen (mittlere, gehobene oder höhere Tätigkeit/Abschluss) und entsprechend der Stundensatz festzulegen. Bei beantragten Maßnahmen mit externen ReferentInnen ist deren Qualifikation vom Träger vor Maßnahmenbeginn nachzuweisen.

Die Erweiterung des klassischen Themenspektrums zu BMQ hat zu Beginn der Förderperiode insgesamt eine deutlich höhere Nachfrage im Vergleich zur letzten Förderperiode erwarten lassen. Dies lassen die Antragszahlen der ersten drei Durchführungszeiträume jedoch nicht erkennen.

Bei Maßnahmen zum Spektrum (D) Dorfmoderation sind bisher dreitägige Blockveranstaltungen (24 UE) mit einer/einem ReferentIn und zwei Übernachtungen in Heimvolkshochschulen (HVHS) vorgesehen. Die Übernachtung wirkt sich einerseits hemmend auf die Anmeldungen aus, andererseits haben Teilnehmende den Erfahrungsaustausch außerhalb der UE als wertvoll empfunden. Nach Angaben der ReferentInnen wäre es von Vorteil, wenn ein Block zeitgleich mit zwei Personen (Honorarkräften) vor Ort anstatt nur einer gestaltet werden würde, dies ermögliche Teamteaching, gegenseitiges Coaching, gewährleiste einen intensiveren Austausch mit den Teilnehmenden und eine bessere nachfrageorientierte Abstimmung der Inhalte.

In der Besprechung mit den Bildungsträgern im März 2017 zeigten zwei DEULA-Lehranstalten großes Interesse, die Vermittlung von Wissen und praktischen Fähigkeiten zum Führen von landwirtschaftlichen Zugmaschinen mit einer Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 60 km/h und selbstfahrenden Arbeitsmaschinen mit einer Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 40 km/h für Auszubildende der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, dem Gartenbau oder einem Unternehmen in ländlichem Gebiet, das Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Urproduktion der zuvor genannten Wirtschaftsfelder anbietet, im Rahmen der beruflichen Qualifizierung über diese Weiterbildungsmaßnahme anzubieten. Nach Ansicht des Evaluators passen einfache Standard-Führerscheinkurse allerdings nur bedingt zur Maßnahmenbeschreibung und zur Ausrichtung von PFEIL.

4.1.3.2 Administrative Umsetzung

Aufgrund mehrerer Neuerungen und zusätzlicher Anforderungen durch die ELER-VO in dieser Förderperiode (u. a. Umstellung von Teilnehmer- auf Trägerförderung, Wegfall von Pauschalen, Nachweise direkter Kosten) ist die neue Förderrichtlinie erst im Frühjahr 2016 in Kraft getreten. Als Hemmnisse bei der Umsetzung benannten Bildungsträger insbesondere die sehr aufwendige Nachweisführung und insgesamt gestiegene Qualitätsanforderungen mit engen Ermessensspielräumen bei zu geringer Kostenerstattung für Planung und Durchführung der Angebote. Die Kosten sind viel differenzierter nachzuweisen.

Aufseiten der LWK Niedersachsen als **Bewilligungsstelle** haben die Anforderungen und der Zeitaufwand für die Prüfung (Antrag, Verwendungsnachweis) deutlich zugenommen. Die Gefahr, dass dabei Fehler entstehen, steigt damit auch.

Beim folgenden Fallbeispiel, einem Kurs mit 42 Std. (5 Tage), Zuwendung insgesamt rd. 6.500 Euro öffentliche Mittel (bei 60 % Zuschuss), hat der eingereichte Auszahlungsantrag ca. 60 teilweise doppelseitige Seiten. Zu überprüfen sind darin u. a.

- Plausibilität der Stundenpläne pro Tag (Stunden pro Fördertag, Umrechnen auf acht Stunden pro Tag),
- Einstufung der ReferentInnen, wann war wer als ReferentIn bzw. SeminarleiterIn tätig (Erschwernis in diesem Fall durch Wechsel an einem Tag: drei Std. als Referent, fünf als Seminarleiter),
- Teilnehmerlisten mit Unterschriften zur Anwesenheit für jeden Tag (Erschwernis bei ungleicher Reihenfolge der Personen an den Tagen) und zur Bewertung, ob die Person mindestens 80 % der Zeit anwesend war.¹²

¹² Die Mindestanwesenheit für förderfähige Teilnehmende beträgt 80 % der Maßnahmendauer.

Vieles kann erfahrungsgemäß nicht 1:1 so abgewickelt werden, wie es beantragt wurde (anderes Personal, anderer Zeitraum, manchmal anderer Ort). Das Zuwendungsrecht erfordert es, dass bei sich abzeichnenden Abweichungen Änderungsanträge gestellt werden. Dies kann zu Änderungsanträgen bereits vor und nach der Bewilligung führen. Der Zeitaufwand in der Bewilligungsbehörde wird im Durchschnitt (abhängig von Anzahl der Kurstage, TN-Anzahl und Träger) auf etwa fünf bis sechs Stunden pro Antrag geschätzt.

Die Steuerung der Mittelverteilung erfolgt – wie eingangs beschrieben – differenziert, zum einen über die Quotierungssätze zu den vier Förderschwerpunkten und über Ranking der einzelnen Maßnahmen auf Basis der Projektauswahlkriterien. In der vorliegenden Rankingliste zum 2. Durchführungszeitraum mit 85 Maßnahmen (Okt. 2016 bis April 2017) überschreiten alle Maßnahmen mit 23 bis 36 Rankingpunkten die Mindestpunktzahl (16 Punkte). Bei rd. 30 % der Maßnahmen kommt es zu unterschiedlich hohen Rankingpunkten bei der Einzelbewertung durch Erst- und ZweitprüferIn der Bewilligungsstelle. Sie basieren jeweils auf gegensätzlichen Bewertungen bei mindestens einem der folgenden drei Kriterien (quasi „Ja“ bzw. „Nein“): Vorliegen einer Bedarfserhebung, Barrierefreiheit am Veranstaltungsort und bzw. Erreichbarkeit des Ortes mit ÖPNV. Eine Supervision (Drittprüfung) war in keinem Fall erforderlich, weil die Abweichungen (max. 5 Punkte) innerhalb der Toleranz blieben. Die festgelegten PAK erscheinen sachgerecht und praxisnah.

Ein Träger hat in der Zeit von Mai bis 15.10.2016 Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt und war dabei mit rd. 140.000 Euro in Vorleistung gegangen. Er hat frühzeitig seine Abrechnungunterlagen eingereicht, aber bis Ende März 2017 kein Geld erhalten, weil der Bewilligungsstelle zur neuen Förderperiode noch Vorgaben/Klarstellungen des ML für die Einstufung und Abrechnung der Kostenarten fehlten.

Der erforderliche **Aufwand auf Trägerseite** ist nach deren Einschätzung gestiegen und kaum noch leistbar. Aufgrund der Umstellung auf die Trägerförderung sind seitens des Bildungsträgers alle mit der Umsetzung der Qualifizierungsmaßnahme zusammenhängenden Ausgaben nachzuweisen. Dies betrifft beispielsweise die Qualifizierungsnachweise für ReferentInnen (Feststellung der Entgeltgruppe der beim Träger angestellten ReferentInnen durch Vorlage der Arbeitsverträge im Original zur Anerkennung der förderfähigen Personalkosten, Stichwort: Besserstellungsverbot nach nationalem Haushaltsrecht) und die Anforderungen bei im Vorfeld mitzuteilenden Änderungsanträgen.¹³ Selbst geringfügige Abweichungen, z .B. Verschiebung eines Kurstages um einen Tag, ziehen damit viel Verwaltungsaufwand nach sich (s. Ausführung oben)¹⁴. Seit April 2017 ist ein sog. Referentennachweis als Eigenerklärung der Bildungsträger eingeführt worden (Nachweis der beruflichen Qualifizierung der eingesetzten ReferentInnen, Ziffer 7.9.3 der RL BMQ). Bil-

¹³ Die Schilderung der Bildungsträger trifft bis zur Änderung der Richtlinie zu. Es wurde mit Erlass vom 20.04.2017 der Referentennachweis eingeführt. Dieser Vordruck konnte auch für den vorherigen Durchführungszeitraum dem Auszahlungsantrag beigefügt werden.

¹⁴ Das Antragsformular BMQ 2014-2020 für einen „Änderungsantrag“ wurde mit Erlass vom 23.11.2017 geändert.

Träger können für ReferentInnen die im Hauptamt beim Maßnahmenträger beschäftigt sind, innerhalb der eigenen Organisation (z. B. anderer Fachbereich, andere Bezirksstelle) keine Rechnung oder Gebührenbescheid erstellen. Nur wenn ReferentInnen eines Trägers für andere Bildungsträger tätig sind, können für diese Rechnungen erstellt werden. Sofern die eigenen ReferentInnen im Rahmen der Fördermaßnahme als förderfähige Kosten angesetzt werden sollen, ist seitens des Bildungsträgers ein Referentennachweis vorzulegen.

Kleine Änderungen wie neue Durchführungstermine oder neuer Veranstaltungsort sind rechtzeitig per Änderungsantrag beim Geschäftsbereich Förderung der LWK NI anzuzeigen. Bei größeren Änderungen, z. B. in Bezug auf Inhalte oder Finanzaufstellungen einer geplanten Maßnahme muss in jedem Änderungsantrag der komplette Finanzierungsplan dieser Maßnahme im sechsseitigen Maßnahmenblatt aufgrund der Relevanz für die Bewilligung erneut dargestellt werden. Ein Träger hat daher im Juni 2017 dem ML nochmals eine zeitnahe Umstellung vom rein papiergestützten Antrags- und Änderungsantragsverfahren auf ein elektronisches Verfahren vorgeschlagen.

In der alten Förderperiode wurden im Zuge der Teilnehmerförderung die Teilnehmergebühren anteilig bezuschusst.

Im Rahmen der Richtlinienänderungen im Frühjahr 2017 sind zumindest die ansetzbaren Personalkosten mit dem Ziel erhöht worden, die Bildungsträger zu einem umfangreicheren Kursangebot zu animieren. Die folgenden daraufhin berechneten Eckpunkte und Einschätzungen eines Trägers vom Juni 2017 zu den jüngsten RL-Änderungen zeigen jedoch deren Kostengrenzen für ihn auf:

Kostenkalkulation eines Bildungsträgers zu den RL-Änderungen 2017¹⁵

Bei einer Qualifizierungsmaßnahme wird vonseiten dieses Bildungsträgers für Organisation, Konzeption, Abrechnung, Evaluation pro Unterrichtstag (8 UE) mit rd. 450 Euro kalkuliert. Somit sind die derzeit angesetzten 300 Euro für Personalausgaben aus seiner Sicht nicht auskömmlich. In der Änderung der RL wurde eine zusätzliche förderfähige Kostenposition für Personalkosten zur Organisation und Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen eingeführt, um die Reduzierung der Organisationspauschale von 25 auf 15 % der Personalkosten zu kompensieren und die Attraktivität insgesamt zu erhöhen.

Die Kalkulation des Bildungsträgers für einen Tag (8 UE) sieht wie folgt aus: Personalkosten für beim Bildungsträger Beschäftigte (MitarbeiterIn des Trägers) im höheren Dienst für Referierende 87,50 Euro/UE = 700 Euro sowie für Seminarleitung 55,50 Euro/UE = 444 Euro, Personalkosten für Organisation, Abrechnung und Evaluation mit 450 Euro, ergibt insgesamt rd. 1.590 Euro; darüber hinaus gewährt der Bildungsträger jedem Mitarbeiter/jeder Mitarbeiterin eine Fahrtkostenpauschale i. H. v. 31 Euro/Tag.

- Vor der RL-Änderung konnten pro Tag (8 UE) als förderfähig geltend gemacht werden: bei Personal im höheren Dienst: 70,00 Euro/UE = 560 Euro für ReferentInnen sowie 70,00 Euro/UE = 560 Euro für Seminarleitung, zuzüglich 25 % von 1.120 Euro als Organisations-Pauschale = 280 Euro, ergibt insgesamt 1.400 Euro.
- Nach der RL-Änderung kann maximal geltend gemacht werden: dieselben Kostensätze für ReferentInnen und Seminarleitung (jeweils 560 Euro), zuzüglich 300 Euro für Personalkosten bei der Organisation und 15 % von 560 Euro als Organisationspauschale = 84,00 Euro, ergibt insgesamt 1.504 Euro. Danach hätte sich die Höhe der förderfähigen Kosten um 104 Euro/8 UE verbessert, bzw. für eine dreitägige Maßnahme um 312 Euro. Bei einem Fördersatz von 60 % entspricht die Fördersumme 187,20 Euro. Bei durchschnittlich 15 Teilnehmenden pro Veranstaltung erwächst daraus eine Entlastung von rd. 12,50 Euro pro Person durch die Änderung.
- Fahrtkosten für beim Bildungsträger beschäftigte MitarbeiterInnen sind nach der RL-BMQ-HB/NI nicht als förderfähige Kosten vorgesehen.

Angesichts der derzeit wirtschaftlich schwierigen Lage auf den Höfen, die sich negativ auf die Inanspruchnahme der Weiterbildungsangebote der Anbieter auswirkt, geht von dieser geringen Entlastung sicherlich kein starker Anreiz zur Teilnahme aus.

Wünschenswert wäre eine weitergehende Entlastung z. B. durch Erweiterung der Bezugsgröße auf die gesamten Personalausgaben zur Ermittlung der Gemeinkostenpauschale i. H. v. 15 %.

¹⁵ Diese Kostenkalkulation vom Juni 2017 basiert auf den vom Bildungsträger getroffenen Annahmen und kalkulierten Werten.

Dieses Beispiel zeigt auf, wie komplex die Materie für die Bildungsträger in der neuen Förderperiode geworden ist. Hier besteht nach Ansicht des Evaluators ein grundsätzlicher Informations- und Klärungsbedarf zwischen den Beteiligten (Fachreferat, Bildungsträger, Bewilligungsstelle), um unterschiedliche Sichtweisen zu verstehen und die Einordnungs- und Berechnungsproblematik von Kosten aufzulösen.

Inwieweit nach der Richtlinienänderung Bildungsträger vermehrt Angebote zu den vier Förderschwerpunkten durchführen, wird erst im 2. Halbjahr 2017 bzw. 2018 deutlich werden.

Für Bremen führt die Umstellung auf die Trägerförderung zu spezifischen Umsetzungsproblemen. Aufgrund der gesehenen Bedarfe für Qualifizierung wurde für die Fördermaßnahme ein bremischer Finanzansatz vorgesehen. Damit die Mittel abfließen können, müsste ein bremischer Bildungsträger an der Maßnahme teilnehmen und ein entsprechendes Angebot konzipieren und umsetzen. Das ist bislang nicht der Fall. Hier werden bereits Aktivitäten unternommen, um Bildungsträger wie beispielsweise die LWK Bremen zu gewinnen. Personen aus HB steht die Teilnahme an den niedersächsischen BMQ-Angeboten offen. Die Teilnehmeranzahl ist eher gering und liegt geschätzt bei unter 20 pro Jahr.

4.1.3.3 Externe Einflussfaktoren

Die Bereitschaft der Zielgruppen zur Teilnahme an den geplanten Veranstaltungen zu den vier Förderschwerpunkten A bis D ist für die Bildungsträger schwer einzuschätzen. In NI und HB gibt es zum klassischen Förderschwerpunkt A für Erwerbstätige in Land- oder Forstwirtschaft oder Gartenbau weitere Berufsbildungsmaßnahmen, die außerhalb von PFEIL umgesetzt werden. Insbesondere die LWK NI unterhält ein umfangreiches Weiterbildungsangebot zu 25 Fachgebieten. Daraus hervorzuheben sind aufgrund einer höheren Anzahl von Angeboten die Gebiete Tiererschutz, Tierische Erzeugnisse, Pflanzenschutz und Betriebswirtschaft. Bei diesem Angebot überwiegen deutlich kurze, ein- bis zweitägige Informationsveranstaltungen. Das Angebot der LWK steht insbesondere mit vergleichbaren Qualifizierungsmaßnahmen in Konkurrenz zu den BMQ-Angeboten zum Förderschwerpunkt A.

4.1.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Umsetzung von BMQ verlief in den ersten zwei Durchführungszeiträumen (Mai 2016 bis Mitte April 2017) noch nicht nach Plan. Auch wenn der Betrachtungszeitraum bislang kurz war, bestehen begründete Zweifel, ob das Output-Ziel bis zum Ende der Förderperiode erreicht wird (Zielvorgabe insgesamt 11.000 Schulungsteilnehmende bis 2020; geschätzte rund 1.400 Teilnehmende entsprechen einem Zielerreichungsgrad von 12,7 %). In den verbleibenden vier Jahren müssten im Durchschnitt etwa 2.400 Personen pro Jahr teilnehmen.

Die Befragungen der beteiligten Akteure (Fachreferat, Bewilligungsstelle, Bildungsträger) zeigt, dass die Durchführung ELER-geförderter Qualifizierungsmaßnahmen für die Bildungsträger wenig attraktiv ist, da die Förderhöhe angesichts des hohen Verwaltungsaufwandes zu gering ist. Der Aufwand auf Trägerseite ist nur noch für „Förderprofis“ mit ausreichend Personal leistbar. Einige Träger stellen deshalb weniger Anträge oder beteiligen sich überhaupt nicht an dieser ELER-Fördermaßnahme. Im Frühjahr 2017 wurden daraufhin neue anrechenbare Kostenpositionen aufgenommen. Ob diese Anhebung bestimmter Kostenpositionen wieder zu mehr Kursangeboten durch die Bildungsträger führt, bleibt abzuwarten. Die Beispielberechnung eines Bildungsträgers aus NI zeigt, dass dieser für Organisation, Konzeption, Abrechnung und Evaluation pro Veranstaltungstag bei acht UE mit 450 Euro/Tag kalkuliert, um annähernd kostendeckend zu arbeiten. Diese Kostenart ist in der RL BMQ auf maximal 300 Euro je Maßnahme-Tag begrenzt, wodurch die darüber hinausgehenden Kosten über eine höhere Teilnehmergebühr an die Teilnehmenden weitergegeben werden müsste, um eine Kostendeckung zu erzielen. Der Träger führt die mangelnde Kostendeckung als Begründung für die geringere Anzahl von Förderanträgen in der PFEIL-Förderperiode an.

Insbesondere auf EU-Ebene wird in dieser Förderperiode die große Bedeutung von Wissenstransfer über Bildungs- und Informationsmaßnahmen betont und in den Artikeln 14, 15 und 35 der ELER-VO verankert. Gleichzeitig werden aber die Anforderungen an den Förderrahmen für diese vom Finanzvolumen her kleinen Maßnahmen (u. a. Nachweisführung, Kostennachweise) so hoch gesetzt, dass Bildungsorganisationen sich weniger beteiligen.

Tabelle 6: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme BMQ und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Breites und hochwertiges Themenangebot berufsbezogener Informations- und Weiterbildungsmaßnahmen				
Vier unterschiedliche Maßnahmenswerpunkte. Konkrete Mindestanforderungen für die Angebote vorgegeben (u. a. Minstdauer 24 UE)	Finanzielle und administrative Rahmenbedingungen nur bedingt attraktiv. Hoher (Zeit-) Aufwand für antragstellende Bildungsträger	Nachfrage und Output liegen weit hinter den Erwartungen.	Engagement und Weiterbildungsangebot der Bildungsträger im Rahmen von ELER. Daneben v. a. zum Themenbereich (A) kürzere Angebote außerhalb von ELER	Ggf. grundlegender Anpassungsbedarf Personalkosten der Träger für Organisation/Durchführung nochmals erhöhen
Ziel: Verbesserung der fachlichen Qualifikation bei einem breiten Teilnehmerspektrum				
Angebote für vier Zielgruppen möglich, darunter für drei neue Personengruppen (Maßnahmen für B-D)	Träger müssen entsprechende Maßnahmen anbieten. Angebote müssen beworben werden und Interesse in jeweiligen Personengruppen finden	Veranschlagte Anzahl basiert u. a. auf Erfahrungen in der alten Förderperiode. Nachfrage bleibt hinter den Erwartungen.	Engagement und Weiterbildungsangebot der Bildungsträger im Rahmen der ELER-Maßnahme; Bereitschaft zur Teilnahme unter den Personen der Zielgruppen	Ggf. grundlegender Anpassungsbedarf 2018 Zielindikator: Teilnehmeranzahl anpassen

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Zunächst bleibt abzuwarten, welchen Einfluss die Erhöhung der Förderung auf die Bereitschaft der Bildungsträger und deren Kursangebot hat. Sollte die Nachfrage 2017 nicht deutlich zunehmen, sollten die maßnahmenspezifischen Zielindikatoren (öffentliche Gesamtausgaben und Zahl der TeilnehmerInnen an Schulungen) angepasst werden, u. a. weil Angebote zum Förderschwerpunkt C gänzlich ausbleiben.

Die Begrenzung der Personalkosten der Bildungsträger für die Organisation und Durchführung einer Bildungsmaßnahme bleibt trotz der Erhöhung ab 2017 für einige Träger vermutlich auch künftig ein Hemmnis. Bei weiterhin zurückhaltender Nachfrage wird angeraten ggf. ab 2018 eine für die Träger tragfähigere Lösung vorzusehen.

Die Teilnahmebereitschaft sollte weiterhin befördert werden, indem die Bildungsträger erstens den entstehenden Nutzen der Weiterbildung (bspw. bessere Kenntnisse, neue Anregungen) für

beide Seiten – ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen – und zweitens die vergünstigten Teilnahmegebühren aufgrund der Förderung im Vorfeld präzise herausarbeiten und kommunizieren.

Vereinfachungsmöglichkeiten¹⁶ sollten ausgelotet werden, auch im Austausch mit den anderen Bundesländern, die diese Maßnahme anbieten.

4.2 Beratung in Bezug auf Oberflächengewässer und Grundwasser im Sinne der WRRL (ELER-Code 1.2)

Autorin: Karin Reiter

4.2.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Um den Anforderungen der WRRL nachzukommen, werden im Rahmen der Gewässerschutzberatung (GSB) spezifische, auf den Gewässerschutz ausgerichtete Informations- und Beratungsangebote für landwirtschaftliche und gärtnerische Betriebe gefördert, deren landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) zumindest anteilig innerhalb der nach WRRL ausgewiesenen Gebietskulisse der Grundwasser- und Oberflächkörper im schlechten chemischen Zustand oder aber in Trinkwasserschutzgebieten liegt. Die Beratungs- und Informationsleistungen werden durch fachlich qualifizierte Beratungsanbieter durchgeführt und sind für die zu Beratenden unentgeltlich.

Die GSB soll durch Informationsvermittlung und einer darauf beruhenden Anpassung der landwirtschaftlichen bzw. gärtnerischen Produktion zur Verminderung von anthropogenen Stoffeinträgen in Gewässer beitragen. Entsprechend wird die GSB, wie **Tabelle 7** zu entnehmen ist, mit primärem Ziel dem SPB 4B (Wasserschutz) und mit sekundärem dem SPB 1A zugeordnet.

Tabelle 7: Zielsetzungen der Gewässerschutzberatung in den SPB

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
1.2 GSB	X								P									

P = prioritäres Ziel, X = sekundäres Ziel. Rot hinterlegt sind die SPB, die in PFEIL nicht adressiert werden.

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

Mit Beginn der Förderperiode wurde das zuvor auf Trinkwassergewinnungsgebiete (TGG) beschränkte Angebot der GSB auf Gebiete ausgedehnt, die sich in einem schlechten chemischen Zustand nach WRRL befinden. Der Entschluss zur Erweiterung der Förderung ist Ergebnis einer

¹⁶ Eine erneute Änderung der BMQ-Förderrichtlinie mit dieser Zielsetzung befindet sich 2018 nach den Angaben des Fachreferates vom April 2018 in der Abstimmung.

vorherigen Landesförderung. Demnach setzt sich die GSB aus zwei Beratungsangeboten zusammen: der Beratung in Trinkwassergewinnungsgebieten (TGG-Beratung) und der in WRRL-Gebieten (WRRL-Beratung).

Durch die Erweiterung des Beratungsangebotes wuchs die Zielkulisse von rd. 290.000 ha LF für die TGG-Beratung um rd. 820.000 ha LF auf das Vierfache. Für GSB sind Ausgaben in Höhe von 74,86 Mio. Euro aus EU- und Landesmitteln¹⁷ geplant, davon – trotz wesentlich größerer Zielkulisse – ein vergleichsweise geringer Anteil von rd. 23 Mio. Euro für die WRRL-Beratung¹⁸.

Das Beratungs- und Informationsangebot umfasst lt. RL vom 29.03.2016 (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Vorhaben zur Gewässerschutzberatung in Trinkwassergewinnungsgebieten und in Zielgebieten der EG-Wasserrahmenrichtlinie im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (Gewässerschutzberatung Landbewirtschaftung), Erl. des MU v. 29.3.2016, 2016)

- Beratungsleistungen für land-, forstwirtschaftliche und gartenbauliche Unternehmen,
- Erstellung von erforderlichen Beratungsgrundlagen wie Planung und Konzepte,
- Untersuchungen von Böden, Pflanzen und Gewässern, soweit dies als Voraussetzung und Begleitung der Beratung erforderlich ist,
- Öffentlichkeitsarbeit für die Gewässerschutzberatung sowie Modell- und Pilotprojekte.

Bewilligungen für die TGG- als auch WRRL-Beratung spricht der NLWKN aus. Zuwendungsempfänger für die TGG-Beratung sind die Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung (WVU). Für die WRRL-Beratung ist der NLWKN Zuwendungsempfänger, der entsprechende Mittelzuweisungen erhält. NLWKN und WVU beauftragen auf der Grundlage des in der Bewilligung bzw. Mittelzuweisung festgesetzten Finanzrahmens Beratungsunternehmen, die die Beratung vor Ort durchführen.

Entsprechend den PAK für die TGG-Beratung erfolgt im Bewilligungsverfahren eine Bewertung der Schutzkonzepte der TGG, die die WVU im Rahmen des Antragsverfahrens einreichen müssen. Die PAK umfassen drei Kriterien¹⁹, pro Kriterium können maximal zehn Punkte erreicht werden. Anträge werden lt. RL nur bewilligt, wenn mindestens zehn Punkte in der Summe und je Kriterium mindestens ein Punkt erreicht wird. Sofern eine Beantragung über das verfügbare Budget hinausgeht, kommen die Anträge mit den höchsten Punktzahlen zum Zuge.

¹⁷ Für die TGG-Beratung werden die landesseitigen Mittel aus der Wasserentnahmegebühr, für die WRRL-Beratung aus dem Landeshaushalt bestritten.

¹⁸ Zur Konzentrierung des Beratungsangebotes innerhalb der WRRL-Kulisse auf Modellbetriebe s. u.

¹⁹ a) Darstellung der Ausgangssituation und des Handlungsbedarfs im TGG, b) Strategiebeschreibung, c) Erfolgsmonitoring.

Laut Anlage 2 der Richtlinie sind für die WRRL-Beratung keine PAK notwendig, da es sich um eine In-house-Lösung mit nur einem zugelassenen Antragsteller (NLWKN) handelt.

4.2.2 Darstellung des Outputs

Im Übergang von der letzten auf die jetzige Förderperiode konnte die Fortführung des Beratungsangebotes in den TGG ohne Unterbrechung gewährt werden. Der Start des in der EU-Förderung neuen und kleineren Moduls der Wasserschutzberatung in WRRL-Gebieten erfolgte wegen notwendiger administrativer und organisatorischer Vorarbeiten verzögert in 2016.

Bis Ende 2016 wurden noch keine Projekte abgeschlossen, jedoch Bewilligungen in Höhe von 36,56 Mio. Euro für beide Beratungsangebote (WRRL-Beratung und TGG-Beratung) erteilt. Dies entspricht knapp der Hälfte der geplanten Mittel. Für beide Beratungsangebote wurden Aufträge an Beratungsdienstleister vergeben, sodass mittlerweile ein Beratungsangebot für LandwirtInnen ohne Ausnahme in der gesamten Zielkulisse besteht (s. u.).

4.2.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.2.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Wie in Kapitel 4.2.1 dargestellt, sind der NLWKN und die WVU Endbegünstigte. Das gewählte zweistufige Verfahren bedingt, dass im Rahmen der Bewilligung bzw. der Mittelzuweisung weder direkter Einfluss auf die Wahl der Beratungsdienstleister noch auf die Ausgestaltung des Beratungsangebotes vor Ort besteht. Dessen Effektivität und Effizienz muss über das anschließende Vergabeverfahren der Beratungsleistungen sowie der beizubringenden Leistungsnachweise zu erfolgten Beratungen und Erfolgskontrollen gesichert werden.

Mit den PAK im Rahmen der TGG-Beratung wird die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit des Schutzkonzeptes bewertet. Gegenstand der in den Schutzkonzepten niedergelegten Handlungsstrategien ist i. d. R. eine Vielzahl von Maßnahmen, von denen die Beratung nur einen Ansatz darstellt. Das gewählte Vorgehen entspricht dem Gedanken des in Niedersachsen langjährig verfolgten Kooperationsansatzes. Dieser räumt den Akteuren in den TGG weitgehende Autonomie ein, das Beratungskonzept zu wählen, welches das jeweilige Schutzkonzept am effektivsten umsetzt.

Die Auswahl der Beratungsbüros für die **TGG-Beratung** obliegt den WVU. Die WVU unterliegen der Sektorenverordnung, sodass Beratungsleistungen ab einem Schwellenwert von 418.000 Euro europaweit ausgeschrieben werden (müssen). Unterhalb des Schwellenwertes ist die Einholung von drei Vergleichsangeboten hinreichend. Anders als bei der WRRL-Beratung beträgt der Bera-

tungszeitraum analog zur Laufzeit der Schutzkonzepte in den TGG fünf Jahre. Laut Prioritätenprogramm 2017 liegen rd. 292.000 ha LF in der Zielkulisse. Die Schutzkonzepte, die z. T. mehrere TGG zusammenfassen, werden von 73 Wasserschutzkooperationen verwaltet. Jährlich schreiben 20 % der Kooperationen ihre Beratungsleistung aus.

Die Aufteilung des Gesamtbudgets²⁰ unter den Trinkwassergewinnungsgebieten wird in erster Linie von der Nitratbelastung des Roh-, Sicker- und Grundwassers²¹ bestimmt. Entsprechend der jeweiligen Problemlage erfolgt eine Einstufung in vier Handlungsstufen. Jede Handlungsstufe ist mit einem Fördersatz je Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN) hinterlegt.²² Das Budget für das einzelne Trinkwassergewinnungsgebiet ist das Produkt aus Fördersatz²³ für die festgesetzte Handlungsstufe und Landwirtschaftlicher Nutzfläche des TGG. Die Flächenumfänge und ggf. Zuweisung der Handlungsstufe werden jährlich aktualisiert und sind den öffentlich zugänglichen Prioritätenlisten zu entnehmen.

Neben der Kofinanzierung der Beratungsleistungen im Rahmen von PFEIL dient das den TGG zur Verfügung stehende Gesamtbudget auch der Finanzierung von flächengebundenen Bewirtschaftungsvereinbarungen und von Pilotprojekten.²⁴ Der Mittelanteil für die einzelnen Vorhabenarten ist in den „Schutz- und Beratungskonzepten“ niedergelegt. Somit lässt sich aus den vorgenannten Eckdaten²⁵ das geplante Mittelvolumen für Beratungsleistungen auch für Außenstehende überschlägig ermitteln. Vor diesem Hintergrund erfolgt die Ausschreibung der Beratungsleistung unter Vorgabe eines Mittelvolumens. In diesem Rahmen konzipieren die Bieter den von ihnen geplanten Beratungsumfang und -inhalt zur Realisierung des o. g. Schutz- und Beratungskonzeptes.

Die Einhaltung einer ordnungsgemäßen Ausschreibung und Vergabe der Beratungsleistung durch die WVU ist wiederum Bestandteil der Vergabepfung durch die Bewilligungsstelle für die GSB.

Aussagen zur Grundwasserschutzwirkung der GSB – insbesondere für den Wirkungsindikator der N-Bilanz-Salden – können für die aktuelle Förderperiode noch nicht getätigt werden. Gleiches gilt für Bewertung der Beratungsqualität bspw. aus dem Blickwinkel der an der Beratung teilnehmenden LandwirtInnen. Entsprechende Evaluationschritte sind für das Jahr 2018 geplant.

Da jedoch das Angebot der TGG-Beratung im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode einen hohen Grad an Kontinuität aufweist, haben die im Rahmen der Ex-post-Bewertung getätigten Aussagen zur N-Minderung vom Grundsatz Bestand (Roggendorf, 2016; Bathke, 2015). Relativie-

²⁰ Bis auf die GSB erfolgt die Finanzierung der Fördermaßnahmen in den TGG zu 100 % aus Landesmitteln.

²¹ Zusätzliche Kriterien sind z. B. Pflanzenschutzmittel- oder Sulfatbelastung.

²² Handlungsbereich A: 27,38 Euro/ha LN, B1: 51,52 Euro ha/LN, B2: 64,26 Euro ha/LN, C: 82,15 Euro/ha LN.

²³ Nach eigenen Berechnungen auf Grundlage der Prioritätenliste 2017: 13.910 ha LN Handlungsbereich A, 163.863 ha LN Handlungsbereich B1, 70.380 ha LN Handlungsbereich B2, 43.964 ha LN Handlungsbereich C.

²⁴ Über die Aufteilung des Budgets auf die vorgenannten Leistungen entscheidet die Kooperation des TGG.

²⁵ LN der TGG, Handlungsstufe und Fördersatz je ha LN, Anteil für Beratung am Gesamtbudget.

rend gilt jedoch, dass der Beratungseffekt der Tendenz nach in Zukunft kleiner ausfallen wird, da die mittlerweile geltenden erhöhten ordnungsrechtlichen Anforderungen der Düngeverordnung Bilanzüberschüsse einschränken sollten und sich somit der durch Beratung erzielbare Effekt auch mindert.²⁶ Um die TGG-Beratung effizient zu gestalten, wird angeraten, in hohem Maß sogenannte Risikobetriebe zu erreichen und ein ausgewogenes Maß an Beratungsdynamik dahingehend zu realisieren, dass fortlaufende „Dauerberatungen“ einzelner BeratungsnehmerInnen ausgeschlossen werden.

Die Beratungsleistung im Rahmen der **WRRL-Beratung** wurde vom NLWKN als öffentlichem Auftraggeber im August 2015 erstmalig als EU-finanzierte Maßnahme ausgeschrieben. Aus den Aufgaben und der Anforderung zur WRRL-Beratung geht hervor, dass die Zielkulisse von 820.000 ha in zehn Beratungsgebiete unterteilt ist und sich die Anzahl der Beratungsgebiete je Bieter auf maximal drei beschränkt. Pro Beratungsgebiet muss mindestens eine Vollzeitkraft für Beratungsleistungen eingesetzt werden. Wesentlich für den Beratungsumfang ist, dass in jedem Beratungsgebiet mindestens 15 Modellbetriebe durch Einzelberatung erreicht werden müssen und nur solche Betriebe beraten werden dürfen, deren LN zu mindestens 25 % in der Zielkulisse liegt oder die 10 ha in der Zielkulisse bewirtschaften. Anhand der dargestellten Kennziffern wird deutlich, dass in den WRRL-Gebieten eine deutlich geringere einzelbetriebliche Beratungsdichte angestrebt wird als bei der TGG-Beratung.

Von zehn eingegangenen Angeboten erreichten acht Bieter nach Prüfung der fachlichen Anforderungen, mit der die Beratungserfahrung zu dokumentieren war, die zweite Verfahrensstufe. Sie wurden zur Abgabe eines Beratungskonzeptes für die von ihnen präferierten Beratungsgebiete aufgefordert. Im Februar 2016 erhielten vier Ingenieurbüros sowie die LWK Niedersachsen einen Zuschlag für einen Zeitraum von drei Jahren (Rathing, 2016).

Anders als für die TGG-Beratung liegen für die WRRL-Beratung keine Evaluationsergebnisse der Vorgängerperiode vor. Der grundsätzliche Unterschied der WRRL-Beratung besteht darin, dass sich die einzelbetriebliche Beratung im Wesentlichen auf mindestens 15 Modellbetriebe/ Beratungsgebiet und ggf. zusätzliche Beratungsbetriebe konzentriert – auch aufgrund der begrenzten Finanzmittel für die Zielkulisse der WRRL-Gebiete. Weitere Instrumente neben der einzelbetrieblichen Beratung sind Gruppenberatungen (Arbeitskreise, Rundschreiben, Feldtage, Seminare an Berufsschulen) und öffentlichkeitswirksame Beratungsmaßnahmen (Medienarbeit, Internetauftritte, Informationsmaterialien). Bei einer Zielfläche, die die der TGG-Beratung um ein Mehrfaches übersteigt, ist es naheliegend, dass eine flächendeckende wahrnehmbare N-Minderung nicht unmittelbares Ergebnis der Beratung der Modellbetriebe sein kann. Vielmehr besteht der Grundgedanke des Beratungskonzeptes in dem Beispielcharakter der Modellbetriebe für die Beratungsgebiete. Vor diesem Hintergrund ist es zwingend erforderlich, dass die Modellbetriebe erstens als für das jeweilige Beratungsgebiet typische Betriebe einzustufen sind und zweitens als

²⁶ Unterstellt wird, dass keine Vollzugsdefizite bestehen.

Multiplikatoren fungieren werden, drittens Instrumente von den Beratungsdienstleistern gewählt werden, die eine Verbreitung der Ergebnisse der Modellbetriebe und bestenfalls Übernahme der Praktiken durch andere Betriebe in den WRRL-Gebieten gewährleisten.

Ob diese Voraussetzungen für einen erfolgreichen „Multiplikatorenansatz“ vorliegen, wird auch Gegenstand der weiteren Evaluationsschritte sein.

4.2.3.2 Administrative Umsetzung

Wesentliche administrative Hemmnisse, die Einfluss auf die Verbreitung des Beratungsangebotes haben, konnten nicht identifiziert werden.

4.2.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Im Rahmen der Dokumentenanalyse und der Interviews wurde Einblick in das Vergabeverfahren der Beratungsdienstleistung für die TGG-Beratung und für die WRRL-Beratung gewonnen. Unterlagen und Daten zur Analyse der Akzeptanz und Ausrichtung der Beratungsleistung werden in einem nächsten Schritt angefordert und ausgewertet werden können. Wegen einer weitgehend unveränderten Fortführung der **TGG-Beratung** können jedoch unter Beachtung der im Kapitel 4.2.3 genannten Einschränkungen die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung herangezogen werden. Die Neuheit der **WRRL-Beratung** und ein grundsätzlich abweichendes Beratungskonzept, das sich auf vergleichsweise wenige Modellbetriebe konzentriert, bedingt, dass keine direkten Aussagen zur Wasserschutzwirkung der WRRL-Beratung abgeleitet werden können. Wegen des geringeren Mittelvolumens für die WRRL-Beratung bei einer deutlich höheren Zielfläche muss der Beratungseffekt gemessen an der Problemlage in der WRRL-Kulisse zwangsläufig geringer ausfallen als der der TGG-Beratung.

Tabelle 8: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Gewässerschutzberatung und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Angebot eines qualifizierten Beratungsangebotes zur Umsetzung der Schutzkonzepte in den TGG				
Die Fördermaßnahme verfolgt einen breiten und etablierten Beratungsansatz. Die inhaltliche und zielgerichtete Ausgestaltung des Beratungsangebotes vor Ort obliegt den Beratungsbüros. Qualitätssicherung der Beratungsleistung erfolgt durch die WVU.	Unmittelbar: Keine Hemmnisse im Rahmen der Vergabe an WVU identifiziert.	Unmittelbar: Bewilligung an WVU erfolgt. Mittelbar: Stufe 1: Vergabe an Beratungsdienstleister erfolgt. Stufe 2: Beratungsangebot für LandwirtInnen in TGG vorhanden.	Nicht relevant	Kein Anpassungsbedarf
Ziel: Angebot eines qualifizierten Beratungsangebotes, mit dem mittelbar ein Beitrag zur Erfüllung der Ziele der WRRL erreicht werden soll.				
WRRL-Beratung verfolgt mit der Konzentration auf Modellbetriebe einen „Multiplikatorenansatz.“ Die inhaltliche und zielgerichtete Ausgestaltung des Beratungsangebotes vor Ort obliegt den Beratungsbüros. Qualitätssicherung der Beratungsleistung erfolgt durch den NLWKN.	Unmittelbar: Keine Hemmnisse im Rahmen der Mittelzuweisung an den NLWKN identifiziert.	Unmittelbar: Bewilligung NLWKN erfolgt. Mittelbar: Stufe 1: Vergabe an Beratungsdienstleister erfolgt. Stufe 2: Beratungsangebot für LandwirtInnen in Zielkulisse vorhanden.	Nicht relevant	Kein Anpassungsbedarf

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Es werden keine Empfehlungen im Sinne einer Anpassungsnotwendigkeit ausgesprochen. Die Förderung sollte nach dem jetzigen Stand der Evaluation fortgeführt werden.

4.3 Einzelbetriebliche Beratung (ELER-Code 2.1)

Autor: Winfried Eberhardt

4.3.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die Zielsetzungen der Einzelbetrieblichen Beratung zeigt **Tabelle 9**. Prioritär und damit finanziell ist sie im SPB 2A verankert, da sie die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe in Niedersachsen und Bremen stärken soll. Betriebe müssen, um wettbewerbsfähig zu bleiben, gesellschaftliche Anforderungen wie Tiergerechtigkeit (SPB 3A) und ressourcenschonende Verfahren (SPB 4A-B) produktionsintegriert umsetzen. Nach dieser Interventionslogik sind Beratungsleistungen vor allem zu diesen Themen, aber auch zu den Bereichen Minderung von THG-Emissionen (SPB 5D) und Kohlenstoffspeicherung/-bindung (SPB 5E) vorgesehen.

Tabelle 9: Zielsetzungen der Fördermaßnahme Einzelbetriebliche Beratung in den SPB

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
2.1 EB	X			P		(o)		(o)	(o)					(o)	(o)			

P = prioritäres Ziel, X = sekundäres Ziel (gemäß Tabelle 11.3 des PFEIL-Programms), o = nicht programmiertes Ziel für erwartete Wirkungen, (o) = wie o, aber mit vorgeschaltetem Screening der Förderverläufe vor der Konkretisierung der Wirkungsevaluation. Rot hinterlegt sind die SPB, die in PFEIL nicht adressiert werden.

Quelle: Feinkonzept zum Bewertungsplan (unveröffentlicht).

Die Förderung der Einzelbetrieblichen Beratung wurde bereits in der Förderperiode 2007 bis 2013 angeboten. Es erfolgte in PFEIL aber eine fördertechnische und thematische Neuausrichtung: Im Gegensatz zum vergangenen Förderzeitraum, in der die Betriebe direkt gefördert wurden, werden nach den Vorgaben der EU in der neuen Förderperiode die Beratungsanbieter von Beratungsdienstleistungen gefördert. Sie werden nach Vorgaben der EU über ein öffentliches Vergabeverfahren ausgewählt und müssen festgelegte Eignungskriterien erfüllen.

Im Rahmen von EB können landwirtschaftliche und gartenbauliche Betriebe einzelbetriebliche Beratungsleistungen anerkannter Beratungsanbieter zu insgesamt 15 unterschiedlichen Themen erhalten (vgl. **Tabelle 10**). Die konkret geförderten Beratungsinhalte des jeweiligen Themas können interessierte Betriebe der „Liste der förderfähigen Themenbereiche“ entnehmen und einen der anerkannten Beratungsanbieter auswählen. Für drei Beratungsleistungen (Biodiversität, Nachhaltigkeitssysteme und Umstellung auf ökologische Landwirtschaft) wird die Zuwendung in Form einer Vollfinanzierung (100 %) der förderfähigen Beratungsausgaben, bei den restlichen Themen in Höhe von 80 % gewährt.

Förderfähig sind Kosten, die in Zusammenhang mit der bereitgestellten Beratung anfallen. Die Zuschusshöhe pro Beratungsleistung beträgt maximal 1.500 Euro pro Betrieb und Jahr.

Eine Förderrichtlinie gibt es für die neue Förderperiode nicht, da der Förderrahmen im Rahmen des Vergabeverfahrens festgelegt wurde (Leistungsbeschreibung, Zuwendungsverfahren Teil C).

Das erstmalig praktizierte Vergabe- bzw. Auswahlverfahren für Beratungsanbieter wurde mit dem 1. Vergabeverfahren im Dezember 2015 abgeschlossen (Vergabezeitraum bis 6/2018). Für diesen Zeitraum steht ein Mittelvolumen von insgesamt rd. fünf Mio. Euro zur Verfügung. Davon kann einem Beratungsanbieter maximal ein Betrag in Höhe von 850.000 Euro zugeteilt werden. Im Rahmen der EU-weiten Ausschreibung haben insgesamt 54 inländische Beratungsanbieter ein Angebot abgegeben. 25 Anbieter haben einen Zuschlag erhalten. Insgesamt sind für die EB öffentliche Mittel in Höhe von rd. 9,6 Mio. Euro geplant. Dies entspricht für den Förderzeitraum von 2016 bis 2020 rund 2,0 Mio. Euro pro Jahr. Der zweite Zielindikator sieht insgesamt 12.542 Betriebe vor, die in der Förderperiode beraten werden sollen.

Das Ergebnis der einzelbetrieblichen Beratung, insbesondere die Beratungsempfehlungen, hat die Beratungskraft in einem aussagefähigen Beratungsprotokoll zu dokumentieren. Darin sind Mindestanforderungen zu erfüllen, u. a. ist die einzelbetriebliche Situation in Hinblick auf die Beratungsleistungen zu analysieren sowie die betriebspezifischen, individuellen Beratungsempfehlungen nebst Umsetzungshinweisen festzuhalten. Das Beratungsprotokoll muss mit Vorlage des Verwendungsnachweises/Auszahlungsantrages fertiggestellt sein und als Original (ggf. Kopie) auf dem beratenen Betrieb sowie als Kopie (ggf. Original) beim Beratungsanbieter vorliegen.

Wesentliches Lenkungsinstrument ist die Setzung der Rahmenbedingungen. So sind die Beratungsthemen hinsichtlich der Ziele und dem Inhalt der Beratungsleistung durch die o. g. Themenliste und die Leistungsbeschreibung vorgegeben. Daneben können die Differenzierung in kostenfreie und kostenpflichtige Beratungsangebote (100 % bzw. 80 % Förderung) und die Abstufung der 15 Beratungsthemen nach Rankingpunkten (sechs Stufen) steuernd wirken. **Tabelle 10** zeigt die Wertigkeit der Beratungsthemen nach Rankingpunkten.

Tabelle 10: Einstufung der 15 Beratungsthemen nach Höhe der Rankingpunkte

Rankingpunkte	Anzahl Beratungsthemen	Beratungsthemen zum Punktwert
3	4	Greening, Energieeffizienz, Diversifizierung/Sozioökonomie, Teilnahmemöglichkeiten an einzelbetrieblichen PFEIL-Fördermaßnahmen
5	1	Nährstoffkreisläufe/Stoffströme
7	2	Emissionsminderung Tierhaltung, Emissionsminderung Pflanzenbau
8	5	Biodiversität, Agrarumweltmaßnahmen, Verbesserung Tier-schutz/Tiergesundheit, Minimierung des Einsatzes von Antibiotika, Moorschutz/Torfersatzstoffe
9	1	Umstellung auf ökologische Bewirtschaftungsverfahren
10	2	Nachhaltigkeitssysteme, Optimierung ökologischer Betriebe

Quelle: Maßnahmenbeschreibung bzw. Förderunterlagen (u. a. Abrechnungsantrag) (Stand: 30.11.2015).

Als weiterer Lenkungseffekt werden im Vergabeverfahren außerdem die Wirtschaftlichkeit der Angebote (Beratungshonorar Euro/Std.) und die geplanten Beratungsleistungen der Beratungsanbieter in den Vordergrund gestellt. Dazu wird für jeden Beratungsanbieter ein Rankingquotient ermittelt, der in der tatsächlichen Umsetzung der Beratungen in jedem Bewilligungszeitraum mindestens eingehalten oder aber überschritten werden muss, andernfalls wird der Auszahlungsbetrag verringert. Die Beratungsanbieter müssen festgelegte Eignungskriterien erfüllen. Das für diese Fördermaßnahme tätige Beratungspersonal hat z. B. regelmäßig an dem im Rahmen dieser Maßnahme anerkannten Fortbildungsmaßnahmen teilzunehmen. Die Nachweise sind zusammen mit dem Verwendungsnachweis/Auszahlungsantrag vorzulegen.

Das zugeteilte Mittelvolumen kann durch Zuwendungsanträge zum jeweiligen Beratungszeitraum zur Durchführung der förderfähigen Beratungen abgerufen werden. Die Abgabe der Verwendungsnachweise/Auszahlungsanträge der Organisationen erfolgt anschließend gesammelt zu den im Beratungszeitraum abgeschlossenen Beratungen an die Bewilligungsbehörde: Die Auszahlung zu nachgewiesenen Beratungen erfolgt, wenn der Zuwendungsbetrag je Anbieter und Bewilligungszeitraum über 5.000 Euro liegt (Bagatellgrenze). Die Beratungsanbieter werden mit dem Verwendungsnachweis dazu verpflichtet, ihre Projektlisten nach den Bewilligungszeiträumen einzureichen.

Die aktuellen Beratungsthemenfelder und ihre förderfähigen Beratungsleistungen können vom Land für das 2. Vergabeverfahren im Jahr 2018 an aktuelle Herausforderungen/Entwicklungen angepasst werden. So können bspw. in Abhängigkeit von der Nachfrage Beratungsinhalte neu gewichtet bzw. festgelegt werden.

Gegenüber der letzten Förderperiode gibt es bei der Zuständigkeit der Umsetzung keine Veränderungen (siehe **Abbildung 3**, Kapitel 3.2).

4.3.2 Darstellung des Outputs

Für den 1. Vergabezeitraum (12/2015 bis 6/2018) haben insgesamt 25 Anbieter einen Zuschlag erhalten. Die Spannweite der Zuwendungsbeträge für diese ausgewählten Anbieter ist beträchtlich. Sie reicht von rd. 26.000 bis 850.000 Euro:

- Unter 100.000 Euro: sieben Anbieter,
- 100.000 bis 400.000 Euro: 15 Anbieter,
- über 400.000 Euro: drei Anbieter.

Der 1. Vergabezeitraum beinhaltet insgesamt vier sich zeitlich überschneidende Beratungszeiträume. Die Beratungsanbieter konnten ab Februar 2016 mit den Beratungen beginnen. **Tabelle 11** zeigt ausgewählte Kennwerte zu den beiden ersten Beratungszeiträumen (2/2016 bis 9/2016 und 6/2016 bis 6/2017). Die Werte liegen im längeren 2. Beratungszeitraum niedriger,

weil weniger Beratungsorganisationen eine Zuwendung beantragt haben. Für den 1. Beratungszeitraum wurden insgesamt rund 930.000 Euro öffentliche Mittel ausgezahlt, für den 2. Zeitraum etwa 780.000 Euro. Für den 3. Beratungszeitraum wurden rund 810.000 Euro und für den 4. Beratungszeitraum rund 2.286.000 Euro beantragt und bewilligt. Ob die Mittel in dieser Höhe tatsächlich benötigt werden, steht endgültig erst nach Ablauf des 4. Beratungszeitraums, also nach dem 30.06.2018, fest.

Tabelle 11: Ausgewählte Kennwerte zum 1. und 2. Beratungszeitraum

	1. Beratungszeitraum	2. Beratungszeitraum	Gesamt
Dauer Beratungszeitraum (in Monaten)	7,5	13	20,5
Anzahl aktive Beratungsorganisationen	22	18	22*
Anzahl beratene Betriebe	1.079	1.020	2.099
<i>Anzahl dabei abgehaltener Beratungen</i>	<i>4.192</i>	<i>3.368</i>	<i>7.560</i>
<i>Anzahl dabei geleisteter Beratungsstunden</i>	<i>15.648</i>	<i>12.921</i>	<i>28.569</i>

Hinweis: * = bei Einfachzählung.

Quelle: Förderdaten der Bewilligungsbehörde (LWK Niedersachsen, GB Förderung) zum 1. und 2. Beratungszeitraum (15.02.2016-30.09.2016 bzw. 01.06.2016-30.06.2017).

Beratungen für Betriebe aus Bremen waren im 1. Beratungszeitraum nicht zu verzeichnen. Im 2. Zeitraum wurden auch Betriebe in Bremen beraten (Stand September 2017) und auch für den 3. und 4. Beratungszeitraum wurden Mittel für die Beratung von bremischen Betrieben beantragt.

Das geplante Ziel von rund 12.500 Begünstigten (Betriebe) wäre bei der Addition der Werte für beide Zeiträume zu rd. 16 % erreicht mit der Einschränkung, dass einige dieser Betriebe sicherlich in beiden Zeiträumen teilgenommen haben.

Hinsichtlich des Anteils der Beratungsstunden nach Themenbereichen nahmen die Themen Tier-schutz und Agrarumweltmaßnahmen (jeweils mindestens 20 % der geleisteten Beratungsstunden) den größten Umfang ein (vgl. **Tabelle 12**). Die jeweiligen Anteile der Beratungsthemen im 1. bzw. 2. Beratungszeitraum sind annähernd gleich hoch.

Tabelle 12: Abgerechnete Beratungsstunden nach Themen (1. und 2. Beratungszeitraum)

Beratungsthema	Beratungsstunden	
	Anzahl (n)	Anteil (%)
1. Greening (verpflichtend)	1.552	5
2. Biodiversität	1.598	6
3. Agrarumweltmaßnahmen	5.751	20
4. Nachhaltigkeitssysteme (RISE (*), KSNL (**), DLG (***))	3.178	11
5a. Beratung zur Verbesserung des Tierschutzes	6.217	22
6. Beratung zur Minimierung von Antibiotika	3.003	11
8. Beratung zur Umstellung auf ökolog. Bewirtschaftung	1.236	4
9. Beratung zur Emissionsminderung in der Tierhaltung ...	1.137	4
10. Beratung zu Nährstoffkreisläufen/Stoffströmen	980	3
11. Beratung zur Emissionsminderung im Pflanzenbau	2.545	9
Sonstige Themen (5b, 7, 12, 13, 14, 15)	1.373	5
Insgesamt	28.570	100

(*) Response-Inducing Sustainability Evaluation

(**) Kriteriensystem nachhaltige Landwirtschaft

(***) Zertifizierungssystem für nachhaltige Landwirtschaft der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft

Quelle: Projektlisten zum 1. und 2. Beratungszeitraum (15.02.2016-30.09.2016 bzw. 01.06.2016-30.06.2017).

Jeweils etwa 10 % der Beratungsstunden verteilen sich auf die Themen Nachhaltigkeitssysteme, Minimierung von Antibiotika und Emissionsminderung im Pflanzenbau. Ein Großteil der Beratungsempfehlungen konzentriert sich entsprechend auf diese Themen (vgl. **Tabelle 13**).

Tabelle 13: Ausgesprochene Beratungsempfehlungen zu ausgewählten Beratungsthemen

Beratungsthema	Ausgesprochene Beratungsempfehlungen
Greening	Konkrete Anbauplanung und Berücksichtigung der Greening-Verpflichtungen, Einbindung von Randstreifen, breit gestreute Fruchtfolge, Anbau von Zwischenfrüchten, ...
Agrarumweltmaßnahmen	Abklärung möglicher Maßnahmen, möglicher Kombinationen und deren Auflagen, AUM nur beantragen wenn es in den Betriebsablauf passt, ...
Biodiversität	Produktion und Fruchtfolge entschleunigen (z. B. spätere Maisbestellung zum Kiebitz-Schutz), Anlage von Ackerrandstreifen anstatt Zwischenfrüchte für Ökologische Vorrangflächen (ÖVF), Anlage von Lerchenfenstern, kleine Maßnahmen weiter ausbauen, ...
Tierschutz	Tierkomfort verbessern (u. a. durch Anlage von Tränken, Liege-Fressplatzverhältnisse, Lichteinfall), gezielte Tierbeobachtung (Bonitur von Klauen, Ohren, Schwanz), regelmäßig Stallklima- und Lüftungsverhältnisse kontrollieren und ggf. anpassen, für saubere Liegeboxen sorgen, für ausreichend Beschäftigungsmaterial sorgen, ...
Antibiotika	Alternative Behandlungsmöglichkeiten aufzeigen, Vorbeugemaßnahmen ergreifen (z. B. Verbesserung des Stallklimas, Optimierung der Fütterung), Tierbeobachtung intensivieren, Verbesserung der Hygiene in der Melkarbeit (z. B. Zwischendesinfektion der Melkzeuge), Anwendung von Reinigungs- und Desinfektionsmitteln im Hinblick auf Temperaturen, Wirkkonzentration und Wirkdauer, selektives Trockenstellen bei Kühen, ...

Quelle: Erfahrungsberichte der Beratungsanbieter zum 1. Beratungszeitraum im Jahr 2016.

Die Anzahl der beratenen Betriebe ist zwischen den 22 Beratungsanbietern, die eine Zuwendung erhalten haben, breit gestreut: Zwei Anbieter haben jeweils rd. 150 bis 200 Betriebe beraten (Beratungs- und Erzeugerring Friesoythe und Umgebung e.V. sowie LWK Niedersachsen), sechs etwa 60 bis 75, elf etwa zehn bis 45 und drei weniger als zehn Betriebe. Im 2. Beratungszeitraum haben diese beiden Anbieter ebenfalls mit deutlichem Abstand die meisten Betriebe beraten (jeweils über 200 Betriebe mit ca. 2.500 bzw. 2.300 Beratungsstunden).

Die regionale Verteilung der beratenen Betriebe nach statistischen Regionen liegt zurzeit nur für den 1. Beratungszeitraum vor. Sie zeigt eine deutliche regionale Konzentration: 63 % der beratenen Betriebe liegen in der Region Weser-Ems, während die restlichen drei Regionen (Braunschweig, Hannover, Lüneburg) jeweils Anteile von 10 bis 14 % erreichen (vgl. **Tabelle 14**). Ursache für die regionale Schwerpunktbildung der Beratungsförderung ist zum einen, dass rund zwei Drittel der anerkannten Beratungsanbieter überwiegend im westlichen Niedersachsen tätig sind und diese in der Regel nur ihre Mitgliedsbetriebe beraten (z. B. Beratungsringe). Zum anderen befindet sich hier der Schwerpunkt der niedersächsischen Veredlungsbetriebe, auf die mehrere der Beratungsanbieter spezialisiert sind.

Tabelle 14: Beratene Betriebe nach statistischen Regionen im 1. Beratungszeitraum und ausgewählte Beratungsanbieter im 1. Vergabezeitraum

Statistische Region	Anzahl beratener Betriebe (n)	Anteil Betriebe an Gesamt (%)	Anteil Berat.-Anbieter an Gesamt (%)	Anzahl ausgewählter Berat.-Anbieter (n)
Weser-Ems	684	63	54	13
Braunschweig	109	10	8	2
Hannover	141	13	21	5
Lüneburg	152	14	17	4
Insgesamt	1.086	100	100	24*

Hinweis: * = Einer der Anbieter hat seinen Sitz außerhalb von Niedersachsen.

Quelle: Förderdaten zum 1. Beratungszeitraum.

Erst nach Abschluss des 4. Beratungszeitraums wird sich in Ansätzen abzeichnen, ob bzw. inwieweit die 25 anerkannten Anbieter tatsächlich ihr Budget ausschöpfen werden. Im 1. und 2. Beratungszeitraum wurden rund 64 % der dafür insgesamt bewilligten Zuwendungen tatsächlich abgerufen (rd. 1,72 Mio. von 2,69 Mio. Euro). Dies entspricht rd. 34 % des gesamten Mittelvolumens vom 1. Antragsverfahren bis 2018. **Tabelle 15** zeigt die Verteilung der Finanzmittel auf die vier Beratungszeiträume. Für den letzten Zeitraum des Calls bis 2018 stehen insgesamt noch über 46 % des Gesamtvolumens zur Verfügung (2,3 Mio. von 5 Mio. Euro). Es bestehen erhebliche Zweifel, dass dieses hohe Restvolumen im 4. und letzten Beratungszeitraum (ca. 12 Monate) tatsächlich noch von den Beratungsorganisationen für Beratungen genutzt werden kann. Auf Anbieterebene bestehen deutliche Unterschiede. Sechs Beratungsanbieter haben von ihren Finanzmitteln noch Restanteile von 60 % und mehr zur Verfügung.

Tabelle 15: Bewilligte und tatsächlich beanspruchte Mittel nach Beratungszeiträumen sowie Restmittel für den letzten Beratungszeitraum im 1. Antragsverfahren bis 2018

I.	Nach Beratungszeiträumen	Mio. Euro	Davon verbraucht (%)
	Bewilligte Zuwendung 1. Beratungszeitraum (2/2016-9/2016) - 24 Anbieter	1,305	72
	Bewilligte Zuwendung 2. Beratungszeitraum (6/2016-6/2017) - 19 Anbieter	1,388	56
	Bewilligte Zuwendung 3. Beratungszeitraum (1/2017-9/2017) - 19 Anbieter	0,864	noch offen
	<i>Bewilligte Zuwendung insgesamt (1.-3. Berat.-Zeitraum)</i>	<i>3,557</i>	<i>noch offen</i>
	Restmittel insgesamt für 4. Beratungszeitraum (7/2017-6/2018)	2,290	--

II.	Restanteile der Beratungsanbieter für 4. Beratungszeitraum nach Größenklassen	Anzahl Anbieter	Restsumme (Mio. Euro)
	Restanteil von 13-25 %	5	0,178
	Restanteil von 30-49 %	13	0,858
	Restanteil von 60-92 %	6	1,254
	Insgesamt	24	2,290

Quelle: Förderdaten vom GB Förderung der LWK NI zu den vier Beratungszeiträumen (Stand 11.07.2017).

4.3.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.3.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die förderfähigen Beratungsleistungen umfassen ein breites Themenfeld. Die oben beschriebene Maßnahmenkonzeption stellt einen zielgerichteten Einsatz der Fördermittel sicher. Dadurch, dass die Beratungsanbieter Zuwendungsempfänger sind (sog. Flaschenhalsprinzip), ist eine effektive Abwicklung des Förderangebotes möglich.

Eine hohe Rankingpunktzahl zu einem Beratungsthema (8 bis 10 Punkte, vgl. **Tabelle 10**) unterstreicht, an welchen Themen die Länder NI/HB großes Interesse haben. Im 3. bzw. 4. Bewilligungszeitraum werden voraussichtlich vorwiegend hochgerankte Themen mit vielen Stunden und hohem Quotienten im Fokus stehen. Bestimmte eher niedrig gerankte Themen (3 bis 7 Rankingpunkte) werden tendenziell herausfallen. Die Anbieter sind frei in der Auswahl ihrer Themen. Sie probieren sicherlich, ihren Rankingquotienten (Koeffizienten) aus dem Vergabeverfahren zu erreichen, um eine Verringerung der Zuwendung zu verhindern. Damit tatsächlich die höherwertigen Beratungen durchgeführt werden, wurde festgelegt, dass Kürzungen bei der Zuwendung vorgenommen werden, wenn der Rankingquotient unterschritten bzw. die angebotene Beratungsleistung nicht in ausreichendem Maße oder nicht erbracht wird. Die Zuwendung verringert sich dann wie folgt:

- Unterschreitung des Rankingquotienten ab 5 bis ≤ 10 %, Verringerung Zuwendung um 30 %,
- Unterschreitung des Rankingquotienten ab 10 bis ≤ 25 %, Verringerung Zuwendung um 50 %,
- Unterschreitung des Rankingquotienten ab 25 %, keine Zuwendung.

Im 1. Beratungszeitraum hat sich gezeigt, dass die genaue Planung des Umfangs der Beratungsstunden für die Anbieter bei manchen Themen (u. a. Biodiversität) schwer einzuschätzen ist und auch Unsicherheiten im Umgang mit dem Rankingquotienten und der nachträglichen Umschichtung von Beratungsstunden bestehen. Von den anerkannten Beratungsanbietern haben beispielsweise im Rahmen des Vergabeverfahrens elf die Biodiversitätsberatung angegeben. Grundsätzlich können aber alle Anbieter in den vier Beratungszeiträumen diese Beratung durchführen, auch wenn sie nicht im Vergabeverfahren angegeben wurde, weil ein Anbieter einen Tausch seiner geplanten Leistungen vornehmen kann.

Die Anbieter hatten mit dem Verwendungsnachweis zum 1. Beratungszeitraum (Febr.-Sept. 2016) einen „Erfahrungsbericht“ zu fünf Leitfragen an den Evaluator einzureichen. In Bezug auf Unterstützungsbedarf bei Qualifizierungsangeboten für die Beratertätigkeit ergab die Befragung, dass seitens der Berater ein stärkerer Praxisbezug in den Qualifizierungsveranstaltungen gewünscht wird und diese Veranstaltungen möglichst eintägig sein sollen. Im Bereich der Biodiversitätsberatung ist der Wunsch nach Informationen zu landwirtschaftlich praktikablen Umsetzungsmöglichkeiten groß, um die LandwirtInnen für Maßnahmen gewinnen zu können. Neben Angeboten zur Biodiversitätsberatung wurden auch Angebote zum Beratungsthema Nachhaltigkeitssysteme gewünscht. Die Ergebnisse zu Qualifizierungsangeboten hat das ML-Fachreferat im 1. Quartal 2017 für die weitere Umsetzung/Ausgestaltung der Maßnahme erhalten.

Auch die Antworten zu weiteren Leitfragen in den Erfahrungsberichten wurden vom Evaluator ausgewertet und aufbereitet. Defizite wurden bei allen Beratungsthemen benannt, z. B.:

- *Agrarumweltmaßnahmen*: keine/wenig Kenntnisse über mögliche Maßnahmen; fehlender Überblick über Fristen, Auflagen und Dokumentation, ...
- *Nachhaltigkeitssysteme*: Wirtschaftlichkeit speziell Liquidität, im Durchschnitt nur 22 von 100 Punkten; Biodiversitätsmanagement: im Durchschnitt 20 von 100 Punkten, ...
- *Nährstoffkreisläufe*: fehlende Nährstoffplanung bzw. Dokumentation, falscher Zeitpunkt der Düngung/Einarbeitung, fehlerhafte Nährstoffvergleiche, Nährstoffbilanz noch kein Instrument zur Verringerung des Düngemittleinsatzes, ...

Aufgeführte nicht abgedeckte Themenbereiche, die aus Sicht der Beratungsanbieter wegen Defiziten auf den Betrieben relevant wären, sind u. a:

- Betriebszweigauswertung bzw. -vergleiche, Analysen zur Identifikation von Schwachstellen,
- Cross-Compliance (nach wie vor ein wichtiges Thema),
- Thema Öffentlichkeitsarbeit, wie kann sich der Betrieb bzw. der/die LandwirtIn gut präsentieren.

Diese Ergebnisse wurden ebenfalls übermittelt und mit dem Fachreferat und der LWK NI im Juli 2017 erörtert. Einige davon werden voraussichtlich bei der 2. Vergabe und den künftigen Beratungsleistungen berücksichtigt.

Der kurze Zeitraum (etwa 17 Monate) und die bisher vorliegenden Förderdaten lassen noch keine differenzierte Betrachtung des erreichten Outputs zu den teilweise neu angebotenen Beratungsthemen zu. Auch hinsichtlich der 100 %-Förderung (ohne Eigenanteil des Beratungsempfängers) für Beratungsthemen mit besonderem öffentlichen Interesse lässt sich zurzeit noch nicht klar erkennen, wie weit dies eine Steuerungs- bzw. Anreizwirkung entfaltet. Überschlägig entfallen hierauf rund 20 % der Beratungsstunden, aber nur 12 % der Beratungen. Die Dauer der Nachhaltigkeitsberatung liegt aufgrund des umfangreichen gesamtbetrieblichen Ansatzes dieser Beratungsleistung mit durchschnittlich 11,5 Std. pro Beratung deutlich über dem Gesamtdurchschnitt aller Beratungsthemen (3,8 Std. pro Beratung).

Auf neue Beratungsthemen, beispielsweise Nachhaltigkeitssysteme und Diversifizierung/Sozioökonomie, müssen die Betriebe zu Beginn des Förderzeitraums erst aufmerksam gemacht werden, sodass die Nachfrage langsamer einsetzt. Positiv hervorzuheben ist, dass im Rahmen der Nachhaltigkeitsberatung über das System RISE (Response-Inducing Sustainability Evaluation) neben der ökonomischen und ökologischen Situation des Betriebes auch soziale Aspekte, wie z. B. die Familiensituation auf dem Betrieb, mit aufgenommen und berücksichtigt werden.

Für die Nachvollziehbarkeit, Zielüberprüfung und Qualitätskontrolle der durchgeführten Beratungen z. B. für Vor-Ort-Kontrollen und Evaluation ist es grundlegend, dass die Beratungsanbieter neben der Dokumentation Beratungsprotokolle anzufertigen haben. Jede Beratungsorganisation hat über Abwicklung und Durchführung der durchgeführten Aktivitäten ein Beratungsprotokoll zu erstellen. Die vom Fachreferat im ML gemachten inhaltlichen Vorgaben für das Beratungsprotokoll sind von Vorteil. Dies führt zur Darlegung der Ist-Situation und ermöglicht eine Überprüfung der Beratungsempfehlungen. Die Protokolle verbleiben auf dem Betrieb, um dort damit arbeiten zu können. Dem Anbieter liegt eine Kopie vor. Die Protokolle fallen in ihrem Umfang sehr unterschiedlich aus. Es bedeutet für einige Beratungsanbieter vermutlich einen Mehraufwand, den sie im Rahmen normaler Beratungstätigkeit nicht betreiben würden. Für die beratenen Betriebe stellen die Ableitung und das Aufzeigen von Handlungsempfehlungen eine wichtige Basis/Handreichung für ihre weitere Arbeit dar.

4.3.3.2 Administrative Umsetzung

Bei der Beratungsmaßnahme musste aufgrund der Umstellung auf die Förderung der Beratungsanbieter und der damit verbundenen Überschreitung der relevanten Schwellenwerte (bei Dienstleistungen ab 207.000 Euro, Stand 2014) ein EU-weites Auswahl- und Vergabeverfahren durchgeführt werden. Dies verursachte einen hohen zeitlichen und personellen Aufwand, da bei den zuständigen Stellen keine Vorerfahrungen bestanden. Daher konnte die Auswahl der Beratungsanbieter erst Ende 2015 erfolgen und die Durchführung der Beratungsangebote erst im Februar 2016 beginnen. Für das Vergabeverfahren war das Logistik Zentrum Niedersachsen (LZN) aus Hannover zuständig.

Die Maßnahme nutzt die vorhandenen Strukturen und Kompetenzen der in NI tätigen Beratungsanbieter für die Umsetzung und trägt damit zur reibungslosen Abwicklung bei.

Fünf der 25 ausgewählten Beratungsanbieter sind landesweit tätig (LWK NI, Bioland, VzF GmbH, IGLU und INGUS), aber keine dieser Organisationen hat im 1. bzw. 2. Beratungszeitraum die selbst gesteckten Ziele in Bezug auf den anvisierten Beratungsumfang erreicht. Die anderen Anbieter sind überwiegend im westlichen NI ansässig. Sie beraten in abgegrenzten Gebieten in der Regel nur ihre Mitgliedsbetriebe (z. B. Beratungsringe), da sie kaum/keine weiteren zeitlichen Kapazitäten für Nicht-Mitglieder haben. In einigen Regionen (östliches NI und im Elbe-Weser Raum (Osterholz) ist keiner der ausgewählten Anbieter tätig. Das Vergabeverfahren hat somit die regionale Verteilung bzw. Konzentration mit beeinflusst. Aufgrund dieser räumlichen Verteilung der Beratungsanbieter wird angenommen, dass sich an der oben skizzierten regionalen Verteilung der beratenen Betriebe auch in den nachfolgenden Beratungszeiträumen wenig ändern wird.

Eine besondere Herausforderung besteht für die ausgewählten Beratungsanbieter darin, das Interesse der Betriebe für die Beratungsthemen zu wecken und die erhoffte Akzeptanz zu finden. Eine Mindestauslastung wird den Beratungsanbietern nicht garantiert. Sie tragen das wirtschaftliche Risiko und haben sich selbständig um Beratungsaufträge bei den Betrieben in NI und HB zu bemühen. Anbieter mit kleinem Finanzvolumen, die für die vier Beratungszeiträume jeweils unter 100.000 Euro zur Verfügung haben, verspüren eventuell einen geringeren Druck, eine entsprechende Anzahl von Betrieben für eine einzelbetriebliche Beratung zu finden. Beratungsanbieter mit hohen Summen müssen dagegen große Anstrengungen unternehmen, um genügend interessierte Betriebe für ihr Mittelvolumen zu finden.

Einige Beratungsanbieter, z. B. die Beratungsringe, können über EB die Beratungen zu den Themen sehr günstig für ihre Mitgliedsbetriebe durchführen. Bei der LWK kostet eine Beratungsstunde ohne Förderung rd. 70 Euro, mit Förderung entstehen zu den gleichen Themen bei derselben Leistung etwa nur ein Drittel der Kosten. Einige Bezirksstellen der LWK haben deutlich mehr Stunden beantragt, als sie tatsächlich beraten haben. Gründe sind möglicherweise zum

einen diese unterschiedlichen Kostensätze und zum anderen strategisches Verhalten der Bezirksstellen bei Erstellung des Angebotes für das Vergabeverfahren.

Ein Beratungsanbieter ist seit dem Jahr 2016 insolvent. Dieser Anbieter hat keine Beratung durchgeführt, ein anderer möchte zukünftig nicht mehr teilnehmen. Beide vereinen rund 5 % des gesamten Mittelvolumens aus dem 1. Vergabeverfahren. Ein anderer Beratungsanbieter mit einem hohen bewilligten Budget hatte sich insbesondere auf die Düngeberatung eingerichtet. Diese Beratung ist aber bisher kaum nachgefragt worden, weil konkrete Inhalte zu der Düngeverordnung erst im Sommer 2017 feststanden. Für den 4. Beratungszeitraum hat diese Organisation noch über 90 % der Mittel zur Verfügung. Bleiben Mittel ungenutzt, können Landesmittel aus dem Vorjahr noch im Folgejahr genutzt werden, EU-Mittel stehen länger zur Verfügung, d. h. sie könnten noch für die weitere Maßnahmenumsetzung und das 2. Vergabeverfahren bereitgestellt werden.

4.3.3.3 Externe Einflussfaktoren

In NI und HB gibt es umfassende Beratungsmöglichkeiten außerhalb des ELER. Es besteht seit längerem ein flächendeckendes Beratungsangebot seitens der LWK NI und HB. Der Schwerpunkt liegt dabei auf ökonomischen Themen, z. B. für wirtschaftlich stabile und wachsende Betriebe (Unternehmensberatung), Beratung im Zusammenhang mit Einkommensalternativen (Einkommenskombinationen) sowie die Konzepterstellung zur Einkommens- und Vermögenssicherung für Betriebe in schwierigen Situationen (sozio-ökonomische Beratung).

Hinzu kommen regionale Angebote durch Beratungsringe und Landberatung für ihre Mitgliedsbetriebe sowie unterschiedliche Beratungsangebote privater Anbieter. Für landwirtschaftliche und gärtnerische Betriebe werden in der Fläche außerdem eine Gewässerschutzberatung in Trinkwassergewinnungsgebieten (kurz Trinkwasserschutzberatung) und eine Beratung in Zielflächen der EG Wasserrahmenrichtlinie (kurz WRRL-Beratung) angeboten (ELER-Code 1.2). Betriebe in diesen Gebieten bleiben zumeist bei einem vertrauten Anbieter und Beratungsangebot. Zudem grenzen viele Betriebe ihr Zeitbudget für Beratungen ein. Deshalb sollte gezielt über die kostengünstigen Beratungsmöglichkeiten einer einzelbetrieblichen Beratung im Rahmen der ELER-Beratung informiert werden. Die Bereitschaft zur Teilnahme an den einzelnen förderfähigen Beratungsthemen unter den landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben bleibt dennoch schwer einschätzbar.

4.3.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Umsetzung verlief bisher annähernd planmäßig. Mit der Auswahl der zu fördernden Beratungsanbieter wurden die Voraussetzungen für die Erreichung der Output- und Wirkungsziele geschaffen.

Vom Mittelumfang blieb die Inanspruchnahme im 1. und 2. Beratungszeitraum (2/2016 bis 6/2017, 17 Monate) mit einem Auszahlungsstand (verbrauchte Zuwendung) von rund einem Drittel der insgesamt für den 1. Vergabezeitraum (2/2016 bis 6/2018, 29 Monate, vier Beratungszeiträume) verfügbaren öffentlichen Mittel unter dem Planwert. Es wurden nur rd. 70 % bzw. 55 % der zunächst bewilligten Zuwendung tatsächlich in den zwei Zeiträumen verbraucht. Etwa zwei Drittel der bisher abgerechneten Beratungsstunden konzentrieren sich auf vier Beratungsthemen (Agrarumweltmaßnahmen, Tierschutz, Minimierung Antibiotikaeinsatz und Nachhaltigkeitssysteme).

Die Inanspruchnahme verlief bei den ausgewählten Beratungsanbietern sehr unterschiedlich: etwa einem Viertel der Organisationen stehen noch über 60 % und etwa der Hälfte noch 30 bis 50 % ihrer Mittel zur Verfügung. Den Beratungsanbietern, die bisher ihre Finanzmittel erst zu geringen Anteilen abgerufen haben, wird angeraten, mehr Werbung für ihr Beratungsangebot zu machen und gezielt Betriebe anzusprechen, ggf. mit Unterstützung des ML. In der Regel sind jedoch die Beratungskräfte die wichtigeren Multiplikatoren für die Beratungsthemen. Bei der regionalen Verteilung der beratenen Betriebe ist bisher eine starke räumliche Konzentration zu verzeichnen, in einigen Gebieten gibt es (bisher) nur wenige Beratungsfälle. Hier ist am Ende des 1. Vergabezeitraums abschließend zu analysieren, ob diese insbesondere strukturell bedingt ist (Anzahl bzw. Auswahl der Anbieter) und ob neben bestimmten Gebieten ggf. auch relevante Themen nicht erreicht werden (Potenziale der Maßnahme nicht ausgeschöpft werden). Über drei Viertel der im 1. Vergabeverfahren nicht zum Zuge gekommenen Beratungsanbieter haben ihren Sitz in den Regionen Lüneburg und Braunschweig. In ihrer Preiskalkulation (höherer Stundensatz) müssen sie vermutlich auch die geringere Betriebsdichte in ihren Regionen im Vergleich zum westlichen Niedersachsen und damit einhergehend längere Fahrwege/-zeiten zugrunde legen. Dies könnte sich beim Vergabekriterium Preis nachteilig ausgewirkt haben (niedrigere Punktzahl).

Es ist sinnvoll, dass für Beratungsthemen mit besonderem öffentlichen Interesse eine volle Kostenübernahme erfolgt (100 %-Förderung ohne Eigenanteil des Beratungsempfängers) bzw. dieses Interesse durch hohe Rankingpunktwerte betont wird, weil dadurch der Anreiz gesetzt wird, sich frühzeitig mit diesen Beratungsthemen/Inhalten zu befassen und ggf. Empfehlungen für den Betrieb in die Praxis umzusetzen.

Nach den bisherigen Erfahrungen aus dem 1. Vergabezeitraum wird für den 2. Vergabezeitraum Folgendes angeraten:

- Bei zwei Themen ist ein dringlicher Bedarf auf den Betrieben identifiziert worden – bei Beratung zu Nährstoffkreisläufen/Stoffströmen (Nr. 10, zurzeit 5 Punkte) und zu Diversifizierung/Sozioökonomie (Nr. 14, zurzeit 3 Punkte). Sie sollten eine höhere Rankingpunktzahl erhalten, die deren Wichtigkeit unterstreicht.
- Um die regionale Verteilung der beratenen Betriebe ausgeglichener zu gestalten, wird angeraten, das maximal mögliche Mittelvolumen je Beratungsanbieter für den 2. Vergabezeitraum auf etwa 400.000 Euro abzusenken (bisher Betrag von 850.000 Euro) und ggf. das Mittelvolumen je Anbieter zusätzlich mit der Anzahl der angemeldeten Beratungskräfte zu koppeln.

Ziel ist es, dadurch mehr Beratungsanbieter auswählen zu können und mehr Betriebe in zurzeit unterrepräsentierten Regionen zu erreichen.

Beide Empfehlungen sind bereits auf einer gemeinsamen Besprechung mit dem Fachreferat im Juli 2017 erörtert worden. Zurzeit wird aus Bewertungsicht kein weiterer Anpassungsbedarf gesehen. Nach Ablauf des 1. Vergabezeitraumes sollte geprüft werden, ob gesetzte Ziele ggf. angepasst werden müssen.

Tabelle 16: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme Einzelbetriebliche Beratung und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe durch die Vermittlung zukunftsrelevanter betrieblicher und gesellschaftlicher Themen/Praktiken				
Gestaltung des Beratungsangebotes (Auswahl Anbieter, Beratungsinhalte) ist vielseitig. Betonung/Gewichtung der Beratungsthemen durch festgelegte Rankingpunkte je Thema	Insgesamt effiziente Umsetzung trotz des langwierigen Vergabeverfahrens	Im 1. und 2. Beratungszeitraum etwas zurückhaltende Nachfrage bei einigen Beratungsanbietern. Das Erreichen der Förderziele (Anzahl Beratungen, Mittelabfluss) ist nach den ersten Beratungszeiträumen in 2016 und 2017 eine große Herausforderung. Starke räumliche Konzentration, die ggf. einer Gegenlenkung bedarf.	Beratungsangebote außerhalb des ELER mit anderen Themenschwerpunkten sind teilweise ein konkurrierendes Angebot.	Geringer Anpassungsbedarf für den 2. Vergabezeitraum: Maximal mögliches Mittelvolumen je Berat.-Anbieter senken, um mehr potenzielle Anbieter zu haben; Höhere Rankingpunktzahl bei Themen mit hohem öffentlichem Interesse

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Es werden zum gegenwärtigen Zeitpunkt neben den bereits oben skizzierten Aspekten keine weiteren Empfehlungen an das Land ausgesprochen.

Für die Bereitschaft zur Teilnahme an der Beratung sollten die Beratungsanbieter unter den Betrieben gezielt werben, indem der jeweilige Nutzen der Beratungen zu dem weitgefächerten

Themenspektrum sowie die sehr niedrigen Kosten für die Betriebe im Vorfeld dargelegt und kommuniziert werden.

4.4 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (ELER-Code 4.1)

AutorInnen: Lavinia Flint, Henrik Ebers und Bernhard Forstner

4.4.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Förderziele

Das Hauptziel der Fördermaßnahme AFP ist die Unterstützung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, besonders umweltschonenden und tiergerechten sowie multifunktionalen Landwirtschaft. Gefördert werden Investitionen zur Verbesserung des Umwelt- und Tierschutzes, der Produktions- und Arbeitsbedingungen, Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten und zur Erhöhung der betrieblichen Wertschöpfung. Aus diesem Grund ist das AFP prioritär dem SPB 2A zugeordnet, Wirkungen werden aber auch für andere SPB erwartet (siehe **Tabelle 17**).

Tabelle 17: Zielsetzungen der Fördermaßnahme 4.1 (AFP) in den SPB

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
4.1				P		o ¹								o ²				

Anmerkungen: P = prioritäres programmiertes Ziel; o = nicht programmiertes Ziel.

o¹: Dazu zählen Qualitätsverbesserung, Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten und Tierschutz.

o²: Dies betrifft die Reduzierung der Schadgasemissionen (z. B. durch Abdeckung von Güllebehältern) und Nährstoffbelastung (z. B. 2,0 GV-Grenze, neunmonatige Güllelagerung).

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von PFEIL (ML et al., 2014) in Absprache mit dem Fachreferat, VB und StK.

Fördergegenstände

Gefördert werden Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter, durch die die baulichen und technischen Voraussetzungen zur Erzeugung, Verarbeitung oder Direktvermarktung von Anhang-I-Erzeugnissen geschaffen werden (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von investiven Maßnahmen landwirtschaftlicher Unternehmen in Niedersachsen und Bremen (Agrarinvestitionsförderungsprogramm), 2014). Seit dem Bewilligungsjahr 2016 sind auch Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft förderfähig, die zu einer deutlichen Emissionsminderung bei der Ausbringung von Wirtschaftsdünger oder zu einer deutlichen Verminderung von Umweltbelastungen bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln führen (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von investiven Maßnahmen landwirtschaftlicher Unternehmen aus Niedersachsen und Bremen (Agrarinvestitionsförderungsprogramm), 2016). Diese zusätzlichen Fördergegenstände entsprechen dem geänderten GAK-Rahmenplan und sind befristet bis zum 31.12.2019.

Je nach Investitionsprojekt können Betriebe in Niedersachsen und Bremen (NI/HB) einen Investitionszuschuss in Höhe von 20 %, 30 % oder 40 % des förderfähigen Investitionsvolumens erhalten. Neu eingeführt in dieser Förderperiode wurde ein Junglandwirtezuschuss von bis zu 10 %-Punkten der Bemessungsgrundlage bzw. max. 20.000 Euro.

Lenkungsinstrumente

Das AFP wurde mit Beginn der aktuellen Förderperiode deutlich verändert, wobei zusätzlich zu den im GAK-Rahmenplan ab dem Jahr 2014 definierten Fördervoraussetzungen des AFP (Erfüllung besonderer Anforderungen im Verbraucher-, Umwelt- oder Klimaschutz) ein deutlicher Schwerpunkt auf den Tierschutz gelegt wird. Die in den GAK-Fördergrundsätzen zum AFP dargestellte höhere Stufe der Tiergerechtigkeit (Anlage 1, Teil A und B) ist für Investitionen zur Tierhaltung verpflichtend; die dort angeführte Basisförderung wird in NI/HB nicht angeboten. Darüber hinaus wird die Einhaltung noch höherer Anforderungen zum Tierwohl (Anlage 2) mit dem höheren Fördersatz (40 %) honoriert.

Den Aspekten des Umwelt- und Klimaschutzes wird Rechnung getragen, indem mit allen Investitionen (sofern sie nicht dem Verbraucherschutz dienen) entweder eine Verbesserung der Effizienz des Ressourceneinsatzes oder eine Verringerung der Stoffausträge oder der Emissionen um mind. 20 % erreicht werden muss. Weitere Fördervoraussetzungen sind:

- Tierbesatz max. 2,0 GV/ha LF zum Zeitpunkt der Vorlage des Verwendungsnachweises und für die Frist von fünf Jahren,
- Einhaltung bestimmter betrieblicher Tierbestandsobergrenzen,
- Güllelagerkapazität mindestens neun Monate und
- Abdeckung aller Güllelager im antragstellenden Betrieb.

Eine weitere Steuerung der Fördermittelverwendung soll durch die Staffelung der Fördersätze (s. o.) und - nach Erfüllung der Fördervoraussetzungen - zusätzlich durch das Erreichen einer Mindestpunktzahl im Rahmen des **Punktesystems zur Projektauswahl** gemäß Anlage 3 der Förderrichtlinie erreicht werden. Punkte werden zum einen für den Investitionsschwerpunkt vergeben, wobei die Einhaltung der Anforderungen zum Tierwohl nach Anlage 2 mit erhöhten Punktzahlen honoriert wird. Zum anderen werden Zusatzpunkte vergeben; dabei werden innovative Investitionen, ökologisch wirtschaftende Betriebe sowie Tierbestandsabstockungen besonders stark gewichtet. Anhand der Punkte werden die Förderanträge in eine Reihenfolge gestellt (sog. Ranking).

Zur Verfügung stehende Finanzmittel

Für die Fördermaßnahme stehen laut PFEIL öffentliche Gesamtmittel von 61,7 Mio. Euro zur Verfügung, davon 35 Mio. EU-Mittel. Dieser Finanzansatz entspricht nur gut einem Fünftel (22 %) der in der letzten Förderperiode für das AFP ausgezahlten öffentlichen Mittel. Aufgrund der grundlegenden

genden Neuausrichtung der Förderung wurde mit einem deutlichen Rückgang der Nachfrage gerechnet.

4.4.2 Darstellung des Outputs

Im Rahmen des AFP wurden bis Ende 2016 insgesamt 187 Investitionsvorhaben und öffentliche Mittel in Höhe von etwa 23,4 Mio. Euro bewilligt (**Tabelle 18**). Ausgezahlt und abgeschlossen sind gemäß EU-Monitoring 85 Investitionsvorhaben, die ein Fördermittelvolumen von ca. 9,6 Mio. Euro umfassen (ML, 2017b).

Tabelle 18: Output der Fördermaßnahme 4.1 (AFP) für die Förderjahre 2014 bis 2016

Bewilligungsjahr	Anzahl Förderfälle (davon: HB)	Mio. Euro Nettoinvestitionen (davon: HB)	Mio. Euro Zuwendungen (davon: HB)
2014	60 (0)	34,0 (0,00)	8,4 (0,00)
2015	68 (1)	36,3 (0,15)	8,0 (0,03)
2016	59 (3)	26,3 (0,45)	7,0 (0,09)
Summe	187 (4)	96,6 (0,60)	23,4 (0,12)

Quelle: Eigene Berechnungen, Bewilligungsdaten.

Die meisten öffentlichen Mittel fließen in die Modernisierung und den Neubau von Milchviehställen, wobei deren Anteil im Vergleich zur Vorperiode von rund zwei Drittel auf rund 50 % zurückging. An zweiter Stelle folgten Investitionen in Legehennenställe, und hier vor allem Investitionen in mobile Hühnerställe. Schweine haltende Betriebe haben nur einen sehr geringen Anteil an der Förderung. Im Gegensatz zur Förderperiode 2007 bis 2013 fließen die Mittel nicht mehr überwiegend in den viehstarken (Nord-)Westen Niedersachsens, sondern vermehrt in den Osten des Landes.

In Bremen wurden bislang vier Vorhaben bewilligt (siehe **Tabelle 18**). Ein Vorhaben wurde von einem Ökobetrieb beantragt. Inhaltlich handelte es sich um den Neubau einer Siloplatte mit Beton, die Anschaffung eines Güllefasses mit Schleppschuhverteiler, den Neubau einer Dunglagerhalle und den Anbau eines Boxenlaufstalls Milchvieh. Emissionsminderung ist bei drei Vorhaben ein wichtiges Ziel.

Mit dem neu eingefügten Junglandwirtebonus wurden 27 Fördermittelempfänger (14,4 % aller Fördermittelempfänger) mit rund 457.000 Euro (1,9 % der gesamten Zuwendungen) unterstützt. Diese Betriebe weisen ein Nettoinvestitionsvolumen von 15,1 Mio. Euro (15,6 % des gesamten Investitionsvolumens) auf.

Gegenüber der Vorperiode ist der Anteil ökologisch wirtschaftender Fördermittelempfänger deutlich gestiegen. Vereinten diese im Mittel der Jahre 2007 bis 2013 rund 1,9 % der Förderfälle

und 2,1 % der Zuwendungen auf sich, sind es im Mittel der aktuellen Förderperiode 10,1 % bzw. 7,3 %.

Insgesamt lag die Inanspruchnahme der Förderung in der Summe der ersten drei Jahre der Förderperiode unter den für das Erreichen der Planzahlen (600 Förderfälle, 61,7 Mio. Euro Zuschuss) erforderlichen durchschnittlichen jährlichen rund 85 Förderfällen. Gegenüber der letzten Förderperiode mit durchschnittlich 575 Förderfällen pro Jahr ist das ein sehr deutlicher Rückgang.

4.4.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.4.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Ein wesentlicher Grund für die relativ geringe Inanspruchnahme der Fördermaßnahme sind die gegenüber der Vorperiode deutlich erhöhten Fördervoraussetzungen. Diese führen dazu, dass „klassische“ AFP-Vorhaben, z. B. zur Aufstockung des bisherigen Tierbestandes ohne Erfüllung baulicher Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung, nicht mehr förderfähig sind. Nach Einschätzung des Fachreferates schließt insbesondere die 2,0-GV-Grenze Betriebe von der Antragstellung aus, die überwiegend im (Nord-)Westen Niedersachsens angesiedelt sind. Hinzu kommt, dass – unabhängig vom Investitionsvorhaben – stets alle AFP-Fördervoraussetzungen (Abdeckung aller Güllelager, Lagerkapazität, Bestands- und Besatzgrenzen etc.) zu erfüllen sind, wodurch das Investitionsvorhaben deutlich verteuert und trotz Inanspruchnahme der Förderung unwirtschaftlich werden kann. Dies erklärt auch, warum die ab dem Jahr 2016 angebotene Förderung emissionsmindernder Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft mit einem Fördersatz von 20 % im Vergleich zu ähnlichen Maßnahmen in anderen Ländern (z. B. Nordrhein-Westfalen) in NI/HB kaum nachgefragt wird.

Die Bestrebungen in NI/HB, mit dem AFP gleichzeitig Umwelt- und Tierschutzziele zu erreichen, führt zu Widersprüchlichkeiten in der Interventionslogik. Einerseits sollen tiergerechtere Ställe gefördert werden, und zwar nicht nur im Milchviehbereich, sondern auch in der Geflügel- und Schweinehaltung. Andererseits wird die Unterstützung größerer Betriebe mit hohen Besatzdichten von der Förderung ausgeschlossen, obwohl diese im Hinblick auf das Ziel „Verbesserung des Tierschutzes“ einen besonders relevanten Einfluss haben könnten. Die Daten der Landwirtschaftszählung 2010 weisen für Niedersachsen einen Anteil der Betriebe mit mindestens 2,0 GV/ha LF in Höhe von 25,5 % aus; diese Betriebe halten 43 % der Tiere im Land (DESTATIS, 2011). Diese Widersprüche sind im Fachreferat bekannt; eine Veränderung der Fördervoraussetzungen ist allerdings laut Auskunft des Fachreferates **zur Zeit der Berichtslegung** nicht vorgesehen, da keine Priorisierung der Ziele vorgenommen werden soll und die mit dem AFP umgesetzten Investitionen in die gewünschte Richtung weisen (Investitionen in tier- und umweltgerechte Ställe).

Niedersachsen und Bremen unterstützen mit der Junglandwirteförderung (Zuschusssumme max. 20.000 Euro) besonders die Hofübernahme bzw. die Existenzgründung junger LandwirtInnen. Allerdings ist die Junglandwirteförderung in ihrer jetzigen Ausgestaltung nicht zielführend. Der maximal mögliche Zuschussbetrag liegt bei 20.000 Euro. Bei einem durchschnittlichen Investitionszuschuss von rund 125.000 Euro sind daher überwiegend Mitnahmeeffekte zu erwarten, kaum strukturelle Effekte.

In der aktuellen Förderperiode konnte das Ranking bisher keine lenkende Wirkung entfalten, da die verfügbaren Haushaltsmittel für alle bewilligungsfähigen Anträge ausreichten. Allerdings wurden Förderanträge, die weniger als die Mindestpunktzahl erreichen, nicht weiter verfolgt. Über den Umfang dieser nicht förderfähigen Investitionsvorhaben liegen keine Informationen vor.

4.4.3.2 Administrative Umsetzung

Die administrative Umsetzung des AFP ist mit der zentralen Bewilligungsstelle (Landwirtschaftskammerstandort Oldenburg) organisatorisch effizient aufgestellt. Im Rahmen der Interviews wurde aber deutlich, dass das 2016 produktiv gegangene neue VORSYSTEM AFP 2.0 noch nicht ausreichend funktionsfähig ist, wodurch Probleme in den Verwaltungsabläufen aufgetreten sind und auch die Auszahlungen verzögert erfolgten.²⁷

4.4.3.3 Externe Einflussfaktoren

Grundsätzlich erleichtern es die zurzeit sehr günstigen Finanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt bzw. bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank investitionswilligen Unternehmen, geplante Investitionen bei gegebener Rentabilität ohne Förderung durchzuführen. Folglich kann das Ziel des AFP „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ auch über vorhandene Marktangebote erreicht werden.

Förderanträge aus der Milchproduktion sind aufgrund der Milchmarktkrise rückläufig und die Nachfrage aus der Schweinehaltung ist ebenfalls geringer als erwartet. Letzteres dürfte neben den hohen Fördervoraussetzungen auch auf die seit längerem ungünstige Marktsituation sowie eine große Ungewissheit wegen unklarer Tierhaltungsvorschriften (v. a. das sog. "Kastenstandurteil" des Bundesverwaltungsgerichts von 2016 [BVerwG 3 B 11.16] bei der Zuchtsauenhaltung)

²⁷ Davon war auch die Evaluation betroffen. Aufgrund der Umorganisationen im Bereich der IT-Systeme und der datenliefernden Stellen kam es zeitweise zu erheblichen Zeitverzögerungen bei der Bereitstellung von Förderdaten an den Evaluator. Da die Investitionskonzepte der Fördermittelempfänger und deren Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung eine wesentliche Datenbasis für die Evaluation darstellen, sollte zukünftig wieder gewährleistet sein, dass diese zeitnah für die Evaluation zur Verfügung gestellt werden.

zurückzuführen sein. Zusätzlich wirkt auch die auf Bundesebene neu eingeführte Düngeverordnung vor allem für Schweine haltende Betriebe als „Wachstumsbremse“ und reduziert daher – insbesondere im Tierhaltungsbereich – die Investitionsneigung der Betriebe.

Günstig entwickeln sich Investitionen in einigen Bereichen der Hühnerhaltung. Aufgrund der gestiegenen Verbraucherpräferenzen für Produkte aus Freilandhaltung besteht eine besondere Marktnachfrage.

4.4.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Veränderungen der Förderbedingungen führen dazu, dass im Vergleich zur Vorperiode nur noch sehr anspruchsvolle Investitionen in Bezug auf Tiergerechtheits- und Umweltauflagen gefördert werden. Da rentable Investitionen, die „lediglich“ dem Fachrecht entsprechen, wegen der günstigen allgemeinen Finanzierungsbedingungen auch ohne Förderung durchgeführt werden, ist davon auszugehen, dass es positive Fördereffekte im Hinblick auf die Ziele Tier- und Umweltschutz gibt. Diese dürften auch dadurch erreicht werden, dass mit dem aktuellen Förderregime im Vergleich zur Vorperiode Mitnahmeeffekte verringert werden. Allerdings ist aufgrund der geringen Anzahl an Förderfällen insgesamt und in Relation zur Gesamtzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in NI/HB von einer geringen Reichweite der Fördermaßnahme auszugehen. Inwieweit die wenigen geförderten Projekte, deren technische Umsetzungen und Wirkungen durch Beiträge in Fachmedien für andere LandwirtInnen publik gemacht werden und dadurch Anstoßeffekte haben, ist derzeit nicht abschätzbar.

Vor allem in der Schweinehaltung dürften die Förderobergrenzen (40 % Zuschuss) in einigen Fällen nicht ausreichen, um die auflagenbedingten Mehrkosten auszugleichen. Diese Mehrkosten bestehen einerseits aus den Investitionskosten für tiergerechte Ställe und andererseits aus den oft höheren laufenden Kosten (z. B. für Einstreu und Entmistung). Da eine Kombination von AFP und Tierschutzprämien (M14) bislang nicht möglich war, hatten die Betriebe keine Möglichkeit, eine Kompensation für die höheren laufenden Kosten zu erhalten.

Auch die betrieblichen Bestandsobergrenzen, die zum Beispiel bei alleiniger Mastschweinehaltung bei 1.500 Tieren und damit für spezialisierte SchweinehalterInnen im mittleren Bereich liegen,²⁸ dürften einige potenzielle AntragstellerInnen ausschließen. Da valide Belege für einen Zusammenhang zwischen Bestandsgröße und Tierwohlsituation bislang nicht vorliegen, stellen die Tierbestandsobergrenzen für die Erreichung von Tierschutzzielen keinen Vorteil dar. Sie sind zwar hinsichtlich des Wunsches, kleinere Betriebe zu unterstützen, nachvollziehbar, können aber für eine rasche Umsetzung von Fortschritten im Tierschutzbereich zum Hemmschuh werden. Um zu

²⁸ Bei kombinierter Tierhaltung (z. B. Zuchtsauen und Mastschweine) sind die Tierzahlen für die Prüfung der Einhaltung der Obergrenzen zu aggregieren.

verhindern, dass die Förderung an wenige große Betriebe „ausgeschüttet“ wird, könnte die Bestandsgröße als Kriterium in das Punktesystem aufgenommen werden.

Wenn das Ziel der Emissionsminderung auch durch die Förderung entsprechender Maschinen erreicht werden soll, sollte für diese Investitionen die Kopplung an die Einhaltung der AFP-Fördervoraussetzungen für Investitionen in Tierhaltung fallengelassen werden.

Die Junglandwirteförderung sollte eingestellt werden, weil zum einen keine entsprechende Problemlage existiert und zum anderen ein Zuschuss von max. 20.000 Euro angesichts eines durchschnittlichen Zuschussbetrags von rund 125.000 Euro keine strukturellen, dafür aber hohe Mitnahmeeffekte erwarten lässt (vgl. Margarian et al., 2005, S. 54). Außerdem ist die zusätzliche Förderung von JunglandwirtInnen im Hinblick auf den gewünschten Strukturwandel, der die Nutzung von Entwicklungen in technisch-organisatorischen Bereichen zulässt, inhaltlich nicht widerspruchsfrei. Da Defizite bezüglich der Übernahme von zukunftssträchtigen Betrieben in NI/HB nicht massiv sind und weitere Investitionszuschüsse den Anreiz für Fehlinvestitionen erhöhen können, ist auch aus diesen Gründen eine Junglandwirteförderung nicht zu befürworten.

Tabelle 19: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme AFP und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe				
Hohe Anforderungen und Fördervoraussetzungen aufgrund der Fokussierung auf gesellschaftliche Anforderungen (Tierwohl, Ressourceneffizienz)	Insgesamt effizientes, zentralisiertes und eingespieltes Umsetzungsverfahren; Einschränkungen und Verzögerungen ergeben sich aufgrund von Problemen in der Funktionalität der neu entwickelten AFP-IT	Weniger Projekte als geplant, aber Projekthalte entsprechen Maßnahmenzielen	Hohe Fördervoraussetzungen bei gleichzeitig schwieriger Marktsituation im Bereich Schweinehaltung und Milchvieh. Günstige Marktsituation für einige Bereiche der Hühnerhaltung (Freiland)	Keiner, da „Bestenauswahl“; die Ausrichtung auf öffentliche Güter sollte beibehalten werden
Junglandwirteförderung	s. o.	Rund 20 % aller ZuwendungsempfängerInnen	Defizite und besonderer Unterstützungsbedarf bei der Übernahme zukunftsträchtiger Betriebe sind nicht bekannt	Einstellen, da überwiegend hohe Mitnahmeeffekte. Gefahr des Anreizes zu Fehlinvestitionen
Ziel: Umweltschonende und emissionsarme Landwirtschaft				
Förderung der emissionsmindernden Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft ist an Erfüllung aller Fördervoraussetzungen gebunden	s. o.	Keine Inanspruchnahme	Düngeverordnung und damit verbundene Auflagen	Kopplung an Fördervoraussetzungen der Tierhaltung aufheben
Ziel: tiergerechte Landwirtschaft				
Förderausschluss größerer Tierbestände und Besatzdichten schränkt Effektivität der Förderung für das Ziel ein.	s. o.	Weniger Projekte als geplant	Vergleichsweise große Bestände in Niedersachsen	Aufhebung der Obergrenzen, ggf. Aufnahme in das Punktesystem

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Um das Ziel tierschutzgerechte Nutztierhaltung besser zu erreichen, sollten die bestehenden Tierobergrenzen aufgehoben werden. Eine gewünschte Fokussierung der Förderung auf kleinere und weniger besatzintensiv wirtschaftende Betriebe sollte bei knappem Budget über das Punktesystem zur Projektauswahl erfolgen.

Falls die bisher geringe Inanspruchnahme des AFP für Investitionen in der Schweinehaltung gesteigert werden soll, sollte darauf geachtet werden, dass den höheren baulichen und haltungstechnischen Anforderungen an die Tierhaltung neben der investiven Förderung auch eine entsprechende, eventuell mit laufenden Prämien kombinierte Kompensation (ELER-Code 14) zur Seite gestellt werden.

Die Junglandwirteförderung sollte mangels Problemstellung und wegen zu erwartender hoher Mitnahmeeffekte eingestellt werden.

4.5 Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 4.2)

AutorInnen: Lavinia Flint und Bernhard Forstner

4.5.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Förderziele

Mit der Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung (VuV) werden in der aktuellen Förderperiode Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie Erzeugerkommunikationsverbände unterstützt. Die Förderung soll zur Verbesserung der Effizienz des Ressourceneinsatzes (insbesondere von Wasser und/oder Energie) und somit zur ressourcensparenden Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen entsprechend den Anforderungen des Marktes beitragen. Damit soll auch die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen bzw. Erzeugerkommunikationsverbände nachhaltig verbessert werden. Aus diesen Förderzielen wurde die prioritäre Zuordnung der VuV-Förderung vom Fachreferat zum Schwerpunktbereich (SPB) 5B vorgenommen, wenngleich auch eine Zuordnung zum SPB 3A inhaltlich konsistent gewesen wäre (siehe **Tabelle 20**). Zusätzlich stehen auch die Erschließung von Innovationspotenzialen sowie die Absatzsicherung und Schaffung von Erlösvorteilen auf der Erzeugerebene im Fokus der Fördermaßnahme.

Tabelle 20: Zielsetzungen der Fördermaßnahme 4.2 (VuV) in den SPB

ELER-Code	1A	1B	1C	2A	2B	3A	3B	4A	4B	4C	5A	5B	5C	5D	5E	6A	6B	6C
4.2						o ¹						P						

P: prioritäres Ziel; Verbesserung der Ressourceneffizienz durch die Umstellung auf Energie sparende und Ressourcen schonenden Produktionsverfahren.

o¹: nicht programmiertes Ziel; dazu zählen Qualitätsverbesserung und Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von PFEIL (ML et al., 2014); Absprache mit dem Fachreferat, VB und StK.

Fördergegenstände

Förderfähig sind Investitionen, die der Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechten Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung, Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse dienen (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Projekten im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Freien Hansestadt Bremen und im Land Niedersachsen, Erl. d. ML v. 20. 11. 2014 - 106-60150/3-427 - Zuletzt geändert durch Erl. d. ML v. 1. 8. 2017 - 106-60150/3-427).

Anders als in der Förderperiode 2007 bis 2013, in der Aufwendungen für Schlachtungen von Rindern und Schweinen sowie für Ölmühlen nicht förderfähig waren, können diese bei Erfüllung der spezifischen Fördervoraussetzungen in der aktuellen Förderperiode unterstützt werden.

Unternehmen bzw. Erzeugerzusammenschlüsse können je nach Investitionsprojekt und Förderbedingung einen Investitionszuschuss zwischen 10 % und 30 % erhalten. Bei Investitionen von Zuwendungsempfängern, die Mitglied einer nach der Europäischen Innovationspartnerschaft „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“ geförderten Operationellen Gruppe (OG siehe Kapitel 4.20) sind, beträgt der Zuschuss bis zu 50 %.²⁹ Darüber hinaus können durch Änderungen im EU-Rechtsrahmen im Gegensatz zur vorherigen Förderperiode auch Nicht-Anhang-I-Erzeugnisse gefördert werden. Diese Einschränkung galt als wesentliches Hindernis. Der Fördersatz für diese Produktgruppe liegt je nach Unternehmensgröße zwischen 10 % und 20 % (ebenda).

Lenkungsinstrumente

Die Maßnahme zielt im Vergleich zur vorherigen Förderperiode stärker auf die Aspekte Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Qualitätserzeugnisse. Dem Aspekt des Umwelt- und Ressourcenschutzes wird Rechnung getragen, indem alle Investitionen mindestens 20 % des geförderten Investitionsvolumens dafür einsetzen müssen, damit eine Verringerung des Ressourcenverbrauchs von mindestens 10 % erreicht wird.³⁰

²⁹ Die Förderung von Investitionen im Rahmen von Operationellen Gruppen (OG) ist bis Ende 2018 befristet (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Projekten im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Freien Hansestadt Bremen und im Land Niedersachsen, Erl. d. ML v. 20. 11. 2014 - 106-60150/3-427 - Zuletzt geändert durch Erl. d. ML v. 1. 8. 2017 - 106-60150/3-427).

³⁰ Verringerung um 10 % gegenüber einem Referenzsystem wie z. B. Standardausführung (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Projekten im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Freien Hansestadt Bremen und im Land Niedersachsen, Erl. d. ML v. 20. 11. 2014 - 106-60150/3-427 - Zuletzt geändert durch Erl. d. ML v. 1. 8. 2017 - 106-60150/3-427).

Eine weitere „alte“ Fördervoraussetzung ist der Abschluss von Lieferverträgen. Dazu müssen VuV-Unternehmen nachweisen, dass mindestens 40 % der im Rahmen des zu fördernden Projektes geschaffenen VuV-Kapazität durch Lieferverträge für mindestens fünf Jahre ausgelastet sind (ebenda).

Eine weitere Steuerung der Fördermittelverwendung erfolgt durch die Staffelung der Fördersätze und – nach Erfüllung der Fördervoraussetzungen – zusätzlich durch das Erreichen einer bestimmten Mindestpunktzahl im Rahmen der PAK gemäß der Anlage zur Förderrichtlinie. Die Mindestpunktzahl liegt bei 20 Punkten und muss zum Zeitpunkt der Erstellung des Förderbescheides erreicht sein (ebd.). Punkte werden für struktur- und qualitätsbezogene Kriterien vergeben: Zu den strukturbezogenen Kriterien gehören u. a. die Art des Unternehmens, die Erfüllung der Vertragsbindung, Verknüpfung mit LEADER oder Operationellen Gruppen (OG) sowie die Regionalität des Unternehmens (über 30 % regionaler Absatz und über 50 % regionaler Warenbezug³¹ sowie Lage in der Gebietskulisse Südniedersachsen). Unter den qualitätsbezogenen Kriterien werden u. a. Innovationen, die Herstellung von Qualitätserzeugnissen sowie die Übererfüllung umwelt-, tierschutz- oder lebensmittelrechtlicher Mindeststandards aufgeführt. Bei Nichterreichung der Mindestpunktzahl werden Anträge von der Förderung ausgeschlossen. Bei knappen Budgets werden die Anträge anhand eines punktebezogenen Ranking bewilligt.

Zur Verfügung stehende Finanzmittel

Die anfangs zur Verfügung stehenden Mittel von 52,5 Mio. Euro (29 Mio. Euro EU-Mittel und 23,5 Mio. Euro GAK-Mittel) wurden mit dem 1. Änderungsantrag bereits aufgrund des geringen Umsetzungsstandes der Maßnahme reduziert und liegen nunmehr inklusive Leistungsreserve bei rund 48,5 Mio. Euro. Mit dem nächsten Änderungsantrag soll eine erneute Reduzierung der Mittel vorgenommen werden. Der für Bremen vorgesehene Mittelansatz soll mangels potenziell förderfähiger Unternehmen zugunsten einer anderen Bremer PFEIL-Maßnahme auf null gesetzt werden.

4.5.2 Darstellung des Outputs

Bis Ende 2016 wurden im Rahmen von VuV insgesamt 12,95 Mio. Euro für 26 Investitionsvorhaben bewilligt (siehe **Tabelle 21**). Davon haben 25 Vorhaben (Teil-)Auszahlungen in Höhe von ca. 6,30 Mio. Euro erhalten (Stand 31.03.2017). Das Nettoinvestitionsvolumen der bewilligten Projekte beträgt ca. 51 Mio. Euro.

³¹ Als Region gilt der Landkreis, in dem das antragstellende Unternehmen ansässig ist, oder die direkt umliegenden Landkreise.

Tabelle 21: Output der Fördermaßnahme 4.2 (VuV) für die Förderjahre 2014 bis 2016 (Stand 31.12.2016)

Bewilligungsjahr	Förderfälle (Anzahl n)	Zuwendungen (Mio. Euro)
2014	3	2,06
2015	12	6,56
2016	9	4,32
Summe	26	12,95

Quelle: Bewilligungsdaten PFEIL (Oppermann und Willenbrock, 2017a).

Zum Zeitpunkt dieser Berichtslegung (07/2017) lagen der Evaluatorin 18 von 26 Projektantragsbögen vor. Daher wird im Folgenden nur auf diese 18 vorliegenden Bögen eingegangen. Deren Analyse zeigt, dass anteilig die meisten Zuschüsse in die Sektoren Obst und Gemüse und Getreide geflossen sind (siehe **Tabelle 22**).

Tabelle 22: Verteilung der Investitionszuschüsse der bewilligten Vorhaben auf Sektoren

Sektoren	Anzahl (n)	Anteil (%)	Förderfähige Investitionssumme (Mio. Euro)	Anteil (%)	Summe Zuschuss (Mio. Euro)	Anteil (%)
Obst & Gemüse	6	33,3	18,4	46,1	4,6	46,1
Getreide	4	22,2	12,8	32,2	3,2	32,2
Sonstiges	4	22,2	8,3	20,7	2,1	20,4
Kartoffeln	4	22,2	0,4	0,9	0,1	0,8
Gesamt	18	100,0	39,8	100,0	9,9	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen, Evaluationsbögen (n=18). Aufgrund der geringen Anzahl der Förderfälle und um die Anonymität zu wahren, beinhaltet der Sektor „Sonstiges“ auch den Sektor „Milch“. Einzelwerte gerundet.

Der Schwerpunkt der Förderung liegt auf mittleren Unternehmen. Diese stellen etwa die Hälfte der geförderten Unternehmen mit ca. 81 % der gewährten Zuschüsse. 22 % der Fördermittelempfänger sind Kleinstunternehmen mit lediglich 4 % der gewährten Zuschüsse, was die deutlich weniger umfangreichen Investitionen im Vergleich zu den mittleren Unternehmen reflektiert (siehe **Tabelle 23**).

Tabelle 23: Verteilung der Investitionszuschüsse je Unternehmensgröße

Unternehmensgröße*	Anzahl (n)	Anteil (%)	Förderfähige Investitionssumme (Mio. Euro)	Anteil (%)	Summe Zuschuss (Mio. Euro)	Anteil (%)
Mittlere Unternehmen	9	50,0	32,0	80,6	8,0	80,6
Kleinunternehmen	5	27,8	6,1	15,4	1,5	15,4
Kleinstunternehmen	4	22,2	1,5	4,0	0,3	4,0
Gesamt	18	100,0	39,7	100,0	9,9	100,0

* Staffelung gemäß KMU-Definition (EU-KOM, 2003).

Quelle: Eigene Berechnungen, Evaluationsbögen (n=18).

Die Ziele, die die AntragstellerInnen mit den geförderten Investitionen erreichen wollen, werden im Erhebungsbogen an den durch die AntragstellerInnen geschätzten Investitionsanteilen gemessen. Mit den geförderten Investitionen soll – aggregiert über alle ausgewerteten Erhebungsbögen – vorrangig die Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden (59 % Investitionsanteil). An zweiter Stelle steht die Verbesserung der Energieeffizienz (14 % Investitionsanteil)³². Die Steigerung der Qualität der erzeugten Produkte folgt mit 11 % Investitionsanteil. Ein Beitrag zur Effizienzverbesserung des Wassereinsatzes hat mit ca. 1 % des mittleren Investitionsanteils kaum Bedeutung. Ebenso spielt die Steigerung des Anteils ökologischer Erzeugnisse, von Innovationen sowie des Anteils regionaler Vermarktung bei den AntragstellerInnen eine untergeordnete Rolle.

Rund zwei Drittel der geförderten Unternehmen hatten – bezogen auf die geförderten Vorhaben – über 75 % ihrer Bezugsware vertraglich gebunden, sodass von diesen Unternehmen die Förder voraussetzung (40 % Vertragsbindung) deutlich übererfüllt wird. Von diesen Unternehmen zählen mit 58 % etwas mehr als die Hälfte zu den mittleren Unternehmen, 25 % zu den kleinen Unternehmen und 17 % zu den Kleinstunternehmen.

Drei Unternehmen in den Sektoren Getreide, Obst und Gemüse sowie unter Sonstiges gaben an, eine neue Technologie einzuführen. Zweimal wurde angegeben, dass es sich um eine neue Technologie in der Region handelt und einmal sogar um eine neue Technologie in der Branche. Im Getreidebereich gab je ein Antragstellender an, ein neues Produkt bzw. eine neue Produktlinie in der Region einzuführen.

³² Die Fördervoraussetzung, mindestens 20 % des geförderten Investitionsvolumens für eine Verringerung des Ressourcenverbrauchs einzusetzen, kann mit Einsparung von Energie und/oder Wasser erfüllt werden.

4.5.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.5.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die Inanspruchnahme von VuV liegt insgesamt hinter den Planzahlen zurück. Die seitens des Ministeriums vermehrt erwünschten antragstellenden Betriebe (z. B. Klein- und Kleinstunternehmen wie Bäckereien oder Fleischverarbeiter) werden bisher nicht im erwarteten Umfang erreicht. Dies lässt sich unter anderem auf die neuen, höheren Fördervoraussetzungen zurückführen. Nach Aussagen des Fachreferates im ML sind auch möglicherweise die Zuschusssätze (10%/20 %) ein zu geringer Anreiz, um mit Förderung zu investieren. Ein weiterer Grund, weshalb die Anzahl der Förderanträge bisher hinter dem Plan zurückblieb, dürfte nach Einschätzung des Fachreferates in der GAK-Vorgabe der vertraglichen Lieferbeziehungen begründet sein: Insbesondere förderinteressierte Klein- und Kleinstunternehmen könnten von der Verpflichtung zur 40%igen Rohwarenbindung abgeschreckt werden.

Obgleich die Förderung auch für Nicht-Anhang-I-Produkte geöffnet wurde, gab es bislang noch keine Anträge für diese Produktgruppe.

Auch das erforderliche Gutachten zum Nachweis der Verringerung des Ressourceneinsatzes kann nach Ansicht der Bewilligungsstelle ein Hemmnis für Unternehmen sein, einen Antrag zu stellen, da dies mit erheblichen Kosten verbunden sein kann und der Bewilligungserfolg zu dem Zeitpunkt der Erstellung nicht sicher ist.

Die Einschränkung der Förderung auf KMU betrifft vor allem den Milchbereich, da in diesem Sektor überwiegend relativ große Unternehmen tätig sind. Mit der Erweiterung der Förderrichtlinie im Jahr 2016 auf „mittelgroße“ Unternehmen im Milchbereich sollte dieser Einschränkung entgegengewirkt werden. Nach Auskunft des ML hat dies jedoch noch nicht zu zusätzlichen Anträgen geführt.

4.5.3.2 Administrative Umsetzung

Nach Aussagen des Fachreferates und der Bewilligungsstelle (LWK Niedersachsen) läuft die administrative Umsetzung der Fördermaßnahme 4.2 ohne größere Probleme und auch die Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen wird beiderseitig als „gut bis sehr gut“ bezeichnet. Handlungsbedarf besteht laut Aussage des Fachreferates und der Bewilligungsstelle in dieser Beziehung nicht. Die Umsetzung der EU-Vorgaben in den Förderdokumenten nahm zu Beginn der Förderperiode einige Zeit in Anspruch, sodass es in Niedersachsen und Bremen zu Verzögerungen bei der Erstellung der Vordrucke kam. Dies hatte jedoch keine Auswirkungen auf die Umsetzung von VuV.

Ein Gespräch mit der Bewilligungsstelle ergab, dass eine verstärkte Betreuung und Beratung bei der Antragstellung und Umsetzung der Fördermaßnahme sehr hilfreich wäre. Besonders kleinere Unternehmen tun sich schwer, den Aufwand, den eine Antragstellung mit sich bringt, neben dem normalen Tagesgeschäft zu bewältigen. Trotz eines großen Interesses an der VuV-Förderung seitens der Kleinst- und Kleinunternehmen werden aus dieser Klientel relativ wenige Anträge gestellt, da ihnen der verfahrensbedingte Aufwand zu hoch erscheint. Nach Auskunft der Bewilligungsstelle zeigt sich dies deutlich daran, dass nach den ersten administrativen Beratungen häufig der Kontakt zu den Unternehmen abbricht. Um das Wissen und die Möglichkeiten über die VuV-Förderung noch stärker zu streuen, wird vonseiten der LWK Niedersachsen zwar sehr viel Informationsmaterial angeboten, und es werden Informationsveranstaltungen für BeraterInnen durchgeführt, allerdings konnte das Problem „großes Interesse – geringe Umsetzung“ bisher nicht zufriedenstellend gelöst werden.

4.5.3.3 Externe Einflussfaktoren

Insgesamt ist ein Konsumtrend in Richtung nachhaltiger, regional und ökologisch erzeugter Produkte feststellbar; die Nachfrage nach ökologisch erzeugten Lebensmitteln hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen: Die Umsätze im Bereich der Biolebensmittel wuchsen im Jahr 2015 mit ca. 13 % überdurchschnittlich stark (Schaack und Rampold, 2016, S. 9; vgl. DBV, 2016, S. 39). Gleichzeitig zeigen LandwirtInnen aufgrund der anhaltend schwierigen Erlössituation in der konventionellen Landwirtschaft vermehrt Umstellungsinteresse auf ökologische Bewirtschaftung, vor allem im Milchbereich: Die Erzeugerpreise für Bio-Milch lagen im Jahr 2015 mit rund 48,7 Cent um ca. 20 Cent höher als die Erzeugerpreise für konventionell erzeugte Milch (ebenda S. 20). Derzeit beträgt der Anteil der in Niedersachsen erzeugten Bio-Milch an der in Niedersachsen insgesamt erzeugten Milch weniger als ein Prozent. Auf Deutschland bezogen liegt dieser Wert bei ca. 2,3 % (Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen GmbH (KÖN) 2018). Für 2016 und 2017 werden aufgrund des hohen Umstellungsinteresses deutliche Steigerungsraten erwartet. Hieraus kann ein erhöhter Bedarf an Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung entsprechender Produkte abgeleitet werden. Zusätzlich schafft das anhaltend günstige Finanzierungsumfeld relativ gute Bedingungen zur Durchführung von grundsätzlich rentablen Investitionen.

Andererseits führt die Milchpreiskrise bei vielen Milch verarbeitenden Betrieben zu einer Investitionszurückhaltung. Der Sektor Getreide hingegen läuft aufgrund seiner langen Tradition und den vorhandenen Erfahrungen nach Einschätzung der Bewilligungsstelle gut. Die Unternehmen des Getreidesektors sind in der Regel eher mittelgroß und befinden sich in einem überschaubaren Markt. Langfristige Beziehungen zwischen den LieferantInnen und VerarbeiterInnen erleichtern Investitionen und geben Sicherheit.

Der bereits erfolgte Strukturwandel im Bereich des Ernährungshandwerks (z. B. Bäckereien und Metzgereien) führt auch nach Einschätzung der Bewilligungsstelle dazu, dass es nur noch wenige

potenzielle antragstellende Unternehmen gibt; die Zahl der Bäckereien und Fleischereien sowie die Anzahl der Beschäftigten in diesem Bereich geht weiter kontinuierlich zurück (DBV, 2016, S. 27). Die Gründe hierfür liegen vor allem in den komplexer werdenden Rahmenbedingungen im Lebensmittelhandwerk wie beispielsweise lebensmittelrechtlichen Auflagen sowie in der Konkurrenzsituation mit Großunternehmen und dem umliegenden Lebensmitteleinzelhandel (DBV, 2016, S. 27). Dies und das eher negative Image des Ernährungshandwerks führen aus dem Blickwinkel des Fachreferates dazu, dass es auch in den noch bestehenden Handwerksbetrieben nur wenige BetriebsnachfolgerInnen gibt und nicht immer eine Übernahme durch andere Unternehmen erfolgt.

4.5.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Anhand der bewilligten Projekte wird deutlich, dass mit den oben beschriebenen Förderbedingungen und Auswahlkriterien den Förderzielen nur zum Teil Rechnung getragen und die gewünschte Klientel an AntragstellerInnen nur sehr begrenzt erreicht wird. Dies liegt vor allem an den wirtschaftlichen Bedingungen in einzelnen Sektoren (Milch, Fleisch) und insbesondere für kleinere Unternehmen an den aufwendigen Fördervorschriften.

Dem prioritären Ziel der Energieeffizienz wird die jetzige Ausgestaltung der Fördermaßnahme nicht gerecht, da keine weitere Spezifizierung über die PAK erfolgt. Damit die Energieeffizienz als prioritäres Förderziel stärker in den Vordergrund rückt, sollten die PAK dementsprechend angepasst werden. Beschränkung auf KMU³³ ist im Hinblick auf die Energieeffizienzverbesserung wenig sinnvoll, da insbesondere bei größeren Unternehmen auch große Energieeffizienzsteigerungen erreicht werden können.

Wenn im Rahmen der Förderung mehr Kleinst- und Kleinunternehmen wie beispielsweise Unternehmen des Bäcker- oder Fleischverarbeitungshandwerks erreicht werden sollen, wäre zu erwägen, für diese Zielgruppen verstärkt antragsbegleitende Beratungen und eine vorhabenbegleitende Betreuung anzubieten. Ein Betreuungssystem analog zur Agrarinvestitionsförderung ist für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung allerdings vermutlich nicht umsetzbar. Dies liegt daran, dass die Vorhaben in der VuV-Förderung sehr divers sind und es (noch) keine passenden Strukturen gibt. Eine Möglichkeit zur Verbesserung der Situation könnte in einer stärkeren Einbindung der Handwerkskammern und Verbände in die Förderungsberatung und -betreuung liegen. Um die VuV-Förderung für Kleinst- und Kleinunternehmen attraktiver zu gestalten, wäre eine Intensivierung der Beratung und Betreuung denkbar.

³³ Seit 2016 Erweiterung auf „mittelgroße“ Unternehmen, aber nur im Milchbereich, siehe 4.5.3.1.

Zur stärkeren Ausrichtung der Verarbeitung und Vermarktung auf Nicht-Anhang-I-Produkte sollten für diese Produktgruppe (mehr) Informationsveranstaltungen angeboten werden, um den Bekanntheitsgrad der Fördermöglichkeit zu erhöhen.

Die Investitionsbeschreibungen in den Erhebungsbögen geben Hinweise darauf, dass keines der geförderten Projekte einen hohen Innovationsgrad aufweist. Vielmehr ist davon auszugehen, dass es sich bei den Innovationen in der Regel um den Stand der Technik handelt, der betriebs-spezifisch modifiziert wurde. Mit ihrer jetzigen Ausgestaltung ist die Fördermaßnahme demnach kaum geeignet, um eventuell vorhandene Innovationspotenziale zu erschließen. Hierfür sollte der Begriff „Innovation“ dahingehend genauer definiert werden, dass rein betriebliche Neuerungen ohne potenziellen Mehrwert für andere Betriebe nicht darunter fallen.

Tabelle 24: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme VuV und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einfluss-faktoren	Anpassungs-bedarf
Maßnahmenausge-staltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Verbesserung der Effizienz des Ressourceneinsatzes				
Fördervoraussetzung Nachweis der Res-sourceneffizienz bei genereller Beschrän-kung auf KMU	Nachweis durch Gutachten mit hohem Aufwand und Kosten für Antragstellende verbunden	Nicht den Erwartungen entsprechend bzw. unterplanmäßig. Da Fördervoraussetzung, dient aber jedes geför-dernde Projekt der Res-sourceneffizienz. Diese ist aber in den wenigsten Fällen ein relevantes Ziel für die Investitionsvorhaben.	Günstiges Finanze-rungsumfeld außerhalb der Förderung ohne Auflagen. Strukturwandel und weniger Betriebsnach-folgerInnen im Ernäh-rungshandwerk.	Wenn Verbesse-rungsbedarf der Energieeffizienz prioritäres Ziel ist, dann consequen-tere Ausrichtung der Richtlinie und der PAK. Be-schränkung auf KMU für die Ver-besserung der Energieeffizienz nicht konsistent und sollte hierfür aufgehoben wer-den.
Ziel 2: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen				
Zielorientierter als in der Vorperiode; insbe-sondere Förderung von kleineren Unter-nehmen und von sol-chen mit ökologischen Erzeugnissen und/oder regional bezogenen oder abge-setzten Waren. Erweiterung um Nicht-Anhang-I-Produkte.	Förderverfahren verläuft auf Verwaltungssei-te ohne Pro-bleme. Kleinst- und Kleinunter-nehmen teilwei-se mit umfang-reicher Antrag-stellung über-fordert.	Nicht den Erwartungen entsprechend bzw. hinter Plan.	Steigende Nachfrage nach öko/regional. Schwierige Marktsitua-tion im Fleisch- und Milchsektor.	Antragsbegleiten-de Beratung und vorhabenbeglei-tende Betreuung für Kleinst- und Kleinunterneh-men.

Ziel 3: Erschließen von Innovationspotenzialen				
Einführung von Innovationen wird nur mit geringer Punktzahl bewertet (10 Punkte). Die inhaltliche Klärung von „Innovation“ ist noch nicht abgeschlossen, sodass diesbezüglich noch Unklarheiten bestehen.	s. o.	Es wurden keine grundlegenden Innovationen implementiert, eher „Stand der Technik mit betriebspezifischen Modifikationen“.	s. o.	Schärfung des Innovationsbegriffs (Ausschluss rein betrieblicher Neuerungen) und Verortung in der Förder-RL

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Um bei gegebenem Budget die Reichweite der Maßnahme zu erhöhen, sollte erwogen werden, eine antragsbegleitende Beratung besonders für Kleinst- und Kleinunternehmen anzubieten. Dies kann ggf. mithilfe von Beratungsorganisationen oder Verbänden geschehen.

Wenn eine verstärkte Förderung von kleineren Unternehmen politisch gewünscht ist, wäre eine Intensivierung der antragbegleitenden Beratung und vorhabenbegleitenden Betreuung für diese Zielgruppe sinnvoll.

Im Hinblick auf das Förderziel „Erschließung von Innovationspotenzialen“ sollte eine klarere Definition des Begriffs Innovation, die rein betriebliche Neuerungen ohne potenziellen Mehrwert für andere Betriebe ausschließt, vorgenommen werden. Dadurch sollen bestehende Unsicherheiten aufseiten der möglichen AntragstellerInnen und der Administration beseitigt sowie bestehende Innovationspotenziale besser erschlossen werden.

Wenn das prioritäre Förderziel die Verbesserung der Energieeffizienz ist, sollten die Förderrichtlinie und die PAK konsequenter darauf ausgerichtet werden. Derzeit bleibt die Fokussierung der Förderung auf das zentrale Ziel „Energieeffizienz“ hinter den Möglichkeiten zurück, die es über die PAK gäbe, diesen Bereich stärker in den Vordergrund zu rücken. Zusätzlich ist die Beschränkung auf KMU für die Verbesserung der Energieeffizienz inkonsistent, da vor allem bei größeren Unternehmen die größten Effizienzsteigerungen erreicht werden können. Daher sollte die Beschränkung auf KMU hierfür aufgehoben werden.

4.6 Flurbereinigung (ELER-Code 4.3)

Autor: Manfred Bathke

4.6.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die Flurbereinigung dient prioritär der Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft (SPB 2A) durch eine Bodenordnung und die Verbesserung der Infrastruktur (Wegebau). Meist sind aber land- oder forstwirtschaftliche Strukturprobleme nicht der alleinige Auslöser für ein Flurbereinigungsverfahren. Hinzu kommt die verstärkte Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen durch Siedlungsentwicklung, Verkehrsprojekte, Hochwasser-, Trinkwasser- oder Naturschutz, die vielerorts zu Flächennutzungskonflikten führt. Flurbereinigung kann in solchen Konflikten den Betrieben die nötige Planungssicherheit verschaffen und darüber hinaus durch arbeitswirtschaftlich günstige Schlaggestaltung zur Kostensenkung der landwirtschaftlichen Produktion beitragen. Durch die Flächenbereitstellung für andere Nutzer werden aber auch Wirkungen im Bereich des Natur- und Umweltschutzes erreicht. Die Fördermaßnahme trägt durch die Schaffung von Wegeinfrastrukturen auch zu einer Unterstützung der regionalen Entwicklung bei.

Geplant war zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung der Einsatz von ca. 60 Mio. Euro an ELER-Mitteln (zusätzlich ca. 48 Mio. Euro Kofinanzierungsmitteln) sowie zusätzlichen nationalen Mitteln von rund 66 Mio. Euro. Im Rahmen der nächsten Programmänderung ist eine Umschichtung von rund 5 Mio. Euro ELER-Mitteln in die Wegebaumaßnahmen vorgesehen, sodass sich der Gesamtmittelansatz für die Flurbereinigung von 174,5 auf 165,7 Euro verringert.

Zuwendungsfähig sind insbesondere die Ausführungskosten nach § 105 FlurbG. Hierzu gehören u. a. Wegebaumaßnahmen, landschaftsgestaltende Anlagen, aber auch Aufwendungen der Teilnehmergeinschaft (TG) z. B. für die Vermessung von Grundstücken. Gefördert wird auch der Freiwillige Landtausch nach § 103 a FlurbG im Rahmen der GAK (Näheres in der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE), RdErl. d. ML v. 1.1.2017, 2017).³⁴

Zuwendungsempfänger sind in der Regel die TG und deren Zusammenschlüsse sowie auch Wasser- und Bodenverbände und vergleichbare Körperschaften. Bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege können auch Gemeinden und Gemeindeverbände gefördert werden.

Den Vorgaben der ELER-Verordnung entsprechend werden die zur Einleitung vorgesehenen Flurbereinigungsverfahren mit Fördermittelbedarf einem Auswahlverfahren anhand von PAK unterzogen, da mit der Verfahrenseinleitung bereits Vorfestlegungen für spätere Investitionen erfolgen. Die Anwendung von PAK für die Bewilligung der Fördermittel erfolgt in einem zweiten Schritt (Stichtagsverfahren, ein Termin/Jahr).

³⁴ Nicht investive Ausgaben der TauschpartnerInnen sowie Ausführungskosten.

Niedersachsen hat ein dreistufiges Vorverfahren entwickelt, das eine mehrjährige Planungsphase unter Einbindung und Berücksichtigung aller Akteure vor Ort beinhaltet:

- Stufe I „Projektempfehlung“: erste Betrachtung des Raumes, in dem ein Verfahren entsteht.
- Stufe II „Weiterentwicklung der Projektempfehlungen zu verbindlichen Projekten“: Konkretisierung der Planungen, Bewertung auch der umweltpolitischen Bedeutung eines Verfahrens mithilfe der „Öko-Matrix“.
- Stufe III „verbindliches Projekt“: Erarbeitung von Neugestaltungsgrundsätzen als Basis für den künftigen Wege- und Gewässerplan nach § 41 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG).

Im Rahmen der Stufen I und II werden Grundlagen über die zu erwartenden Wirkungen und Kosten der Verfahren erarbeitet, die dann in das Ranking einfließen. Das Ranking zur Auswahl der einzuleitenden Verfahren berücksichtigt folgende Kriterien:

- Wirkungskoeffizient der Kosten-/Wirkungsanalyse (Einflussgröße mind. 76 %)
- Zusätzliche Kriterien (24 %)
 - intangible Wirkungen³⁵,
 - regionale Besonderheiten (niedrige Bodenrichtwerte),
 - Steuerkraft der Gemeinden,
 - flächenbezogener ökologischer Projektwert (berücksichtigt den Anteil der ökologisch optimierten Fläche an der Verfahrensfläche).

Wie oben bereits erwähnt, werden seit Beginn der aktuellen Förderperiode insbesondere auch ökologische Maßnahmen in der Vorbereitungsphase (Stufe II) bereits bewertet, um sicherzustellen, dass Flurbereinigungen nicht nur die Agrarstruktur stärken, sondern auch einen umweltpolitisch bedeutsamen ökologischen Mehrwert erbringen. Hierzu wird eine Bewertungsmethode verwendet, mithilfe derer geplante Maßnahmen qualitativ nach deren umweltpolitischer Bedeutung und Einbindung in übergeordnete ökologische Ziele oder Planungen bewertet werden (sogenannte Ökomatrix).³⁶

Es liegt hierzu ein „Leitfaden zur Bewertung des ökologischen Mehrwerts von geplanten Flurbereinigungsverfahren in Niedersachsen“ vor (Stand: 03.04.2014), der die Vorgehensweise bei der Bewertung konkretisiert. Die Summe der ökologischen Einzelbewertungen für die einzelnen Maßnahmen ergibt den ökologischen Gesamtwert. Ein neues Flurbereinigungsprojekt darf nur dann eingeleitet werden, wenn das Projekt eine Mindestpunktzahl erreicht (ab 18 Punkte) und damit eine hohe ökologische Bedeutung aufweist („Grüner Stempel“).

³⁵ Wirkungen, die nicht in die Wertschöpfungsbilanz einbezogen werden konnten.

³⁶ Folgende Kriterien werden hierbei berücksichtigt: Moorschutz, Gewässerschutz, Hochwasserschutz/Retentionsräume, Artenschutz, Biotopschutz und -verbund, Ökopools, Bodenschutz, Klimaschutz.

Auf der Grundlage des Ranking werden die am höchsten bewerteten Verfahren eingeleitet. Die Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens bedingt dessen Aufnahme im Flurbereinigungsprogramm, das jährlich vom ML fortgeschrieben wird. Es beinhaltet eine Liste, aus der für die Verfahren mit Fördermittelbedarf die Bewertung bezüglich der PAK und die Prioritätensetzung hervorgehen.

Die Auswahl der umzusetzenden Einzelprojekte erfolgt auf einer weiteren Ebene. Die hier anzuhaltenden PAK für die Infrastrukturvorhaben heben in starkem Maße auf die Erschließungseffizienz des auszubauenden Weges ab. Hauptsächlichungswege (max. 50 Punkte) mit hoher Erschließungseffizienz (mehr als 5 ha erschlossene Fläche pro 100 m Weg: 30 Punkte) genießen höchste Priorität. Die maximale Punktzahl beträgt 175, der Schwellenwert liegt bei 50 Punkten. Das Ranking erfolgt auf Ebene des einzelnen ArL. Neben den wegebauspezifischen Kriterien werden auch solche berücksichtigt, die demografische Aspekte und die Strukturschwäche des Raumes bewerten (Bevölkerungsentwicklung der letzten zehn Jahre, Steuereinnahmekraft der Gemeinden).

Bei der Förderung von Wegebauprojekten ist das Arbeitsblatt DWA-A 904 Richtlinien für den ländlichen Wegebau – Teil 1 (August 2016) für die Gestaltung ländlicher Wege zu beachten. Für den Fall der Erhöhung der Ausbaubreite eines Weges bedarf damit die Verbreiterung eines Weges mit erheblicher Erschließungsfunktion auf bis zu 3,50 m keiner besonderen Begründung.

4.6.2 Darstellung des Outputs

Im Rahmen der Fördermaßnahme wurden bis Ende 2016 Auszahlungen in einem Umfang von ca. 1,2 Mio. Euro aus ELER-Mitteln getätigt. Hinzu kommen 1,3 Mio. Euro an Kofinanzierungsmitteln. Die Auszahlungen liegen damit etwas unter dem ursprünglichen Ansatz. Dies ist unter anderem auf den verzögerten Programmstart zurückzuführen. Bewilligungen wurden aber bereits in einem größeren Umfang getätigt (8,7 Mio. Euro an ELER-Mitteln, bewilligte öffentliche Ausgaben Stand Ende 2016: ca. 15 Mio. Euro).

Die Akzeptanz ist insgesamt gut. Für viele Verfahren müssen mit dem Wege- und Gewässerplan nach § 41 FlurbG aber die planungsrechtlichen Grundlagen noch erst geschaffen werden, bevor einzelne Vorhaben bewilligt werden können. Daher wurden nach den vorliegenden Förderdaten die Ausgaben überwiegend in Verfahren getätigt, die auch in der vergangenen Förderperiode bereits gefördert wurden.

Neu eingeleitet wurden in 2015 vereinfachte Flurbereinigungsverfahren u. a. in den Landkreisen Goslar (Neuenkirchen), Göttingen (Breitenberg), Diepholz (Düste und Dörpel), Lüchow-Dannenberg (Jeetzelbrücken I), Emsland (Wesuermoor und Heede) und Cuxhaven (Langenmoor). Auch ein Waldflurbereinigungsverfahren im Landkreis Peine (Klein Lafferder Forst) wird gefördert. Mit letzterem soll durch die Zusammenlegung von forstwirtschaftlichen Grundstücken

eine genossenschaftliche Nutzung des Waldes erreicht werden. Daneben sollen Beiträge zur Umsetzung von Vorgaben des Landschaftsschutzes und zur Sicherung von FFH-Gebieten geleistet werden.

In 2016 wurden Verfahren in den Landkreisen Aurich (Tannenhausen), Northeim (Berka), Holzminden (Eschershausen), Cloppenburg (Löniger Mühlenbach), Osnabrück (Melle-Gesmold) und Diepholz (Donstorf) angeordnet.

4.6.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.6.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Bei der Flurbereinigung handelt es sich um ein seit Jahrzehnten bewährtes und unverzichtbares Förderinstrument zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und zur Verbesserung der Infrastruktur. Die etablierten Lenkungsinstrumente wurden in Kapitel 4.6.1 beschrieben. Sie stellen einen zielgerichteten Einsatz der Fördergelder sicher.

Da sich die Fördergegenstände und die Wirkpfade der Flurneuordnung im Vergleich zur vergangenen Förderperiode nicht geändert haben, können die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung 2007 bis 2013 sehr weitgehend übertragen werden. Diese beruhen auf Befragungen und Fallstudien in Verfahrensgebieten, die überwiegend auch in der aktuellen Förderperiode weiter gefördert wurden.

Flurbereinigung verbessert danach die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, indem sie die Schlagstrukturen und die Infrastruktur in dem jeweiligen Verfahrensgebiet verbessert und so eine dauerhafte Senkung der Produktionskosten bewirkt. Unter Berücksichtigung aktueller Maschinen-, Betriebsmittel- und Lohnkosten kann angenommen werden, dass die Kostenersparnisse in der Größenordnung von rund 21 Euro/ha für Ackerland und 17 Euro/ha für Grünland liegen. Hinzu kommen die verringerten Transportkosten infolge des Wegebbaus. Die LandwirtInnen sparen durch die Fördermaßnahme Transportzeit, können die Transportfahrzeuge evtl. schwerer beladen oder vermeiden Wendemanöver auf den landwirtschaftlichen Flächen, welche den Ackerboden schädigen würden. Eine Hochrechnung dieser Werte auf die bearbeitete Verfahrensgebietsfläche ist zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht möglich.

Eine umfassendere Bewertung der Wirkungen erfolgt im Rahmen von Fallstudien und Befragungen, die für 2018 vorgesehen sind. Insbesondere Aussagen zum ökologischen Nutzen sind derzeit noch nicht möglich. Aufgrund der PAK und des erforderlichen „Grünen Stempels“ ist aber davon auszugehen, dass die Finanzmittel sehr gezielt in Verfahren eingesetzt werden, in denen auch ein hoher „ökologischer Mehrwert“ zu erwarten ist.

4.6.3.2 Administrative Umsetzung

Die Bündelung der Aufgaben bei den ÄRL erforderte eine stärkere Abstimmung der Praktiken und Interpretationsspielräume zwischen den regionalen Geschäftsstellen. Auch ist die personelle Situation in allen Ämtern stark angespannt. In Anbetracht der Tatsache, dass in einzelnen Fördermaßnahmen der ZILE-Richtlinie in relativ kurzer Zeit zahlreiche Bewilligungen erteilt wurden, sind personelle Engpässe bei der weiteren Bearbeitung zu erwarten. Das Zusammenspiel zwischen den regionalen Geschäftsstellen und Ämtern ist differenziert zu betrachten. Auf der einen Seite steht die Absicht einer stärkeren Koordinierung, auf der anderen Seite haben die Geschäftsstellen, deren Plus die Kenntnis der Verhältnisse vor Ort ist, an Eigenständigkeit verloren (siehe auch Kapitel 5.3.2.1).

Die Förderung der Flurbereinigung fügt sich nur bedingt in den von der KOM vorgegebenen formalen Rahmen der ELER-Förderung ein, da Flurbereinigungsverfahren nach Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) eingeleitet und beendet werden und eine Teilnehmergeinschaft (TG) sich nach Bundesgesetz gründet. Es erfordert erheblichen verwaltungstechnischen Aufwand, diesen gesetzlichen Rahmen mit den Vorgaben nach ELER-Verordnung in Übereinstimmung zu bringen. Insbesondere das von der KOM eingeforderte zweistufige Auswahlverfahren (Auswahl der Verfahren, Auswahl der Projekte) bedingt einen erhöhten verwaltungstechnischen Aufwand, ohne dass dem aus unserer Sicht ein Effektivitätsgewinn gegenüberstünde. Das von der KOM geforderte System der Auswahlkriterien wird hier dem spezifischen Ansatz der Flurbereinigung nicht gerecht. Nach FlurbG werden die umzusetzenden Projekte im Rahmen eines Gesamtkonzeptes auf der Grundlage des Plans nach § 41 FlurbG festgelegt.

Auf die Akzeptanz der Flurbereinigung an sich haben verwaltungstechnische Probleme der Förderung keinen Einfluss. Die hohen Anforderungen kollidieren mit den knappen personellen Ressourcen in den Ämtern und verschärfen zusätzlich die Personalsituation. Die Umschichtung von Finanzmitteln ist vor dem Hintergrund der zeitlichen Verzögerungen beim Programmstart, den verwaltungstechnischen Problemen sowie der starken Nachfrage nach Finanzmitteln beim Wegbau zielführend.

4.6.3.3 Externe Einflussfaktoren

Externe Einflussfaktoren sind alle Faktoren, die direkt oder indirekt auf den Flächenmarkt einwirken und zu einem Anstieg der Pacht- und Kaufpreise und damit zu einer Verschärfung der Nutzungskonflikte beitragen. Zu nennen sind hier der ungebremste Flächenbedarf für Siedlung und Infrastrukturvorhaben sowie Flächenansprüche des Natur- und Gewässerschutzes. Die Entschärfung dieser Nutzungskonflikte ist an sich wesentliche Aufgabe der Flurbereinigung, bei mangelnder Flächenverfügbarkeit oder mehrfacher Überlagerung von Nutzungsansprüchen werden aber auch die Spielräume der Flurbereinigung eingeengt.

Bezüglich der Umsetzung von Wegebauvorhaben im Zusammenhang mit dem Ausbau von Bundesfernstraßen wirkt sich negativ aus, dass der Bund die neue Richtlinie für den ländlichen Wegebau (RLW 2016) bisher nicht eingeführt hat. Daraus ergeben sich derzeit noch Probleme bei der Anbindung von Wegen oder Überfahrten, die in Zuständigkeit der Bundesfernstraßenverwaltung realisiert werden.

4.6.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Maßnahmenumsetzung verläuft trotz der genannten grundlegenden fördersystematischen Probleme gut und zielgerichtet. **Tabelle 25** gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

Tabelle 25: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme Flurbereinigung und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe durch Bodenordnung und Ausbau der Infrastruktur (Wegebau)				
Die Förderziele werden durch die inhaltlichen Festlegungen in der Richtlinie und den Verfahrensvorschriften unterstützt. Für die FB wenig passende Anforderungen an das Auswahlverfahren.	Insgesamt effiziente Umsetzung, jedoch bestehen personelle Engpässe in den Ämtern.	Zufriedenstellende Nachfrage	Anhaltend hoher Flächenbedarf für nichtlandwirtschaftliche Nutzungen, an Intensität zunehmende Nutzungskonflikte	Kein Anpassungsbedarf

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Es werden derzeit keine Empfehlungen ausgesprochen, die das Land betreffen.

4.7 Ländlicher Wegebau (ELER-Code 4.3)

Autor: Manfred Bathke

4.7.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die Fördermaßnahme Wegebau umfasst schwerpunktmäßig den ländlichen Wegebau zur Verbesserung der Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft. Sie zielt damit auf den SPB 2A. Durch eine multifunktionale Nutzung der Wege sollen aber auch Wirkungen im SPB 6B (Entwicklung ländlicher Räume) erreicht werden.

Die Förderung erfolgt gemäß der NRR. Grundlage der Förderung ist die ZILE-Richtlinie vom 19.08.2015, zuletzt geändert durch den RdErl. des ML vom 01.01.2017

Zuwendungsempfänger sind Gemeinden oder Gemeindeverbände, Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie auch natürliche Personen und Personengesellschaften und juristische Personen des privaten Rechts.

Vorgesehen war der Einsatz von 10 Mio. Euro an ELER-Mitteln. Mit dem nächsten Änderungsantrag soll dieser Ansatz auf 15 Mio. Euro erhöht werden (Umschichtung aus der Maßnahme Flurb). Hinzu kommt eine zusätzliche nationale Finanzierung in Höhe von 12,5 Mio. Euro. Inklusive der nationalen Kofinanzierung in Höhe von 12,1 Mio. Euro sollen damit insgesamt ca. 39,6 Mio. Euro für den Wegebau verausgabt werden.

Zuwendungsfähig sind Ausgaben für den Neubau befestigter oder die Befestigung vorhandener, bisher nicht oder nicht ausreichend befestigter Verbindungswege und landwirtschaftlicher Wege, einschließlich erforderlicher Brücken sowie ggf. erforderlicher Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen des Naturschutzes.

Der Fördersatz wird von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden oder Gemeindeverbände mitbestimmt. Im Durchschnitt beträgt er 53 %, bei Abweichung der Steuereinnahmekraft um mehr als 15 % vom landesweiten Durchschnitt beträgt er 43 % bei höherer Steuereinnahmekraft bzw. 63 % bei niedrigerer Steuereinnahmekraft. Der Fördersatz beträgt seit dem 01.01.2017 für Körperschaften des öffentlichen Rechts 63 %, für sonstige ZuwendungsempfängerInnen (Private etc.) 25 %. Für Projekte, die der Umsetzung eines integrierten ländlichen Entwicklungskonzeptes oder eines regionalen Entwicklungskonzeptes nach LEADER dienen, kann der Fördersatz um zehn Prozentpunkte erhöht werden. Die Bagatellgrenze liegt für Gemeinden oder Gemeindeverbände bei 10.000 Euro.

Die Projektauswahlkriterien heben in starkem Maße auf die Erschließungseffizienz des auszubauenden Weges ab. Hapterschließungswege (max. 50 Punkte) mit hoher Erschließungseffizienz (mehr als 5 ha erschlossene Fläche pro 100 m Weg: 30 Punkte) genießen höchste Priorität. Die

Multifunktionalität der Wegenutzung kann mit bis zu 15 Punkten bewertet werden. Daneben werden auch demografische Faktoren (Bevölkerungsentwicklung der letzten zehn Jahre, max. 10 Punkte) oder die Steuereinnahmekraft der Gemeinde (max. 10 Punkte) berücksichtigt. Die maximale Punktzahl beträgt 185, der Schwellenwert liegt bei 50 Punkten. Die zur Verfügung stehenden Finanzmittel wurden zu je 25 % den ÄRL zugewiesen, das Ranking erfolgt auf Ebene der einzelnen ÄRL.

Die Antragstellung erfolgt direkt bei der zuständigen Geschäftsstelle. Es ist eine Antragsrunde pro Jahr vorgesehen (lediglich in 2017 gab es zwei Antragsrunden).

Bei der Förderung von Wegebauprojekten ist das Arbeitsblatt DWA-A 904 Richtlinien für den ländlichen Wegebau — Teil 1 (August 2016) für die Gestaltung ländlicher Wege zu beachten. Für den Fall der Erhöhung der Ausbaubreite eines Weges bedarf damit die Verbreiterung eines Weges mit erheblicher Erschließungsfunktion auf bis zu 3,50 m keiner besonderen Begründung.

4.7.2 Darstellung des Outputs

Im Rahmen der Fördermaßnahme wurden bis Ende 2016 Auszahlungen für abgeschlossene Projekte in einem Umfang von ca. 0,1 Mio. Euro aus ELER-Mitteln getätigt. Dies entspricht einer Wegelänge von etwa 1 km. Hinzu kommen allerdings Auszahlungen für rein national finanzierte Projekte in Höhe von 6,0 Mio. Euro (Top-ups). Der Bewilligungsstand liegt wesentlich höher (8,5 Mio. an ELER-Mitteln, 8,9 Mio. Euro rein nationale Mittel). Der hohe Bewilligungsstand belegt das starke Interesse der Gemeinden an Fördermitteln für den Wegebau. Dies zeigte sich auch bereits in der vergangenen Förderperiode. Die eingeplanten Finanzmittel werden nach dem Antragsverfahren Frühjahr 2017 bereits weitgehend erschöpft sein.

Wie auch in den vergangenen Förderperioden ist der Süden Niedersachsens hinsichtlich der Antragstellung unterrepräsentiert. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass dort die Wege zumeist im Eigentum von Realverbänden sind, die über deutlich begrenzte Eigenmittel verfügen als die Kommunen, gleichzeitig aber bis Ende 2016 mit deutlich geringeren Fördersätzen (40 %) bedacht wurden.

Im Rahmen der Weiterentwicklung der GAK hat sich Niedersachsen dafür eingesetzt, den bisher den Kommunen vorbehaltenen Fördersatz auf die Realverbände zu übertragen. Diese Anpassung trat mit der Neufassung der ZILE-Richtlinie zum 01.01.2017 auch in Kraft (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE), RdErl. d. ML v. 1.1.2017, 2017). Allerdings kamen die Änderungen zu einem Zeitpunkt, an dem die Mittel schon weitgehend gebunden waren.

Die Nachfrage nach Fördermitteln für den ländlichen Wegebau ist insgesamt hoch. Die geplante Mittelaufstockung kommt damit dem Bedarf entgegen.

4.7.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.7.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die Fördermaßnahme bestand auch in der vergangenen Förderperiode, die Förderbedingungen haben sich nur geringfügig geändert. Es können daher die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung 2007 bis 2013 herangezogen werden.

Im Rahmen der Ex-post-Bewertung der vergangenen Förderperiode wurden die betriebswirtschaftlichen Wirkungen des Wegebbaus näher analysiert. Nach eigenen Modellrechnungen kann überschlägig mit Kosteneinsparungen von mindestens 25 Euro pro ha und Jahr gerechnet werden, wobei einem Wegeabschnitt von 1 km Länge im Mittel eine Fläche von 100 ha zugeordnet wird. Die hohe Bedeutung der Wegeinfrastruktur für den ländlichen Raum insgesamt (Ortsverbindungswege, Brückenbauwerke, touristische Nutzung) und die diesbezüglichen Wirkungen wurden im Rahmen von Fallstudien sowie anhand einer Befragung von Gemeinden näher betrachtet.

Eine umfassendere Bewertung der Wirkungen in der aktuellen Förderperiode erfolgt im Rahmen von Fallstudien, die für 2019 vorgesehen sind.

Die Anwendung der neuen Richtlinien für den ländlichen Wegebau (Arbeitsblatt DWA-A 904) trägt den aufgrund des zunehmenden Technisierungsgrades in der Landwirtschaft stark gestiegenen Anforderungen an die Wegeinfrastruktur Rechnung.

Es wurde weiter oben bereits darauf hingewiesen, dass die regionale Verteilung der Fördermittel ungleichmäßig ist. So wurden bis Ende 2016 in den vier südlichen Landkreisen Göttingen, Holzminden, Northeim und Hameln-Pyrmont insgesamt ca. 0,14 Mio. Euro an Fördermitteln für den Wegebau verausgabt. Die Fördersumme allein für den Landkreis Cloppenburg lag im gleichen Zeitraum bei 1,3 Mio. Euro. Die ungleichmäßige Verteilung der Fördermittel ist zum Teil in der Siedlungsstruktur und den natürlichen Gegebenheiten (Moore, Gewässer) begründet. Sie spiegelt aber auch die finanziellen Spielräume der Gemeinden und Verbände wider. Die Staffelung der Fördersätze nach der Steuereinnahmekraft der Gemeinden zielt diesbezüglich in die richtige Richtung. Die Möglichkeiten des Landes, hier über Projektauswahlkriterien zu steuern, sind dagegen begrenzt, da bei fehlenden Eigenmitteln der Gemeinden keine Anträge gestellt werden.

Speziell auf die Gemeinden, die der Haushaltssicherung unterliegen, ist eine mögliche Unterstützung bei der Kofinanzierung von Förderprojekten durch Bedarfszuweisungen gemäß § 13 NFAg zugeschnitten. Diese Unterstützung wurde bisher von vier Gemeinden/Gemeindeverbänden für acht Wegebauvorhaben in Anspruch genommen. Die Höhe der Zuweisungen lag in 2015 und 2016 bei insgesamt 0,4 Mio. Euro.

Den Rahmenbedingungen der Förderung entsprechend ist nur der Ausbau von ländlichen Wegen förderfähig. Nach den in der letzten Förderperiode durchgeführten Befragungen besteht der größere Finanzbedarf in den Gemeinden dagegen zunehmend bei der Wegeunterhaltung. Dieser Aspekt soll in den geplanten Fallstudien genauer betrachtet werden.

4.7.3.2 Administrative Umsetzung

Die administrative Umsetzung erfolgt über die Ämter für regionale Landesentwicklung bzw. deren Geschäftsstellen. Besondere Hemmnisse, die auf die Umsetzung der Maßnahme Einfluss hätten, sind derzeit nicht erkennbar. Allerdings sind bei den Ämtern erhebliche Arbeitsspitzen aufgrund des großen Umfangs der in kurzer Zeit erteilten Bewilligungen zu erwarten, nicht nur bei der Maßnahme Wegebau.

Der Wegebau gehört zu den Maßnahmen, mit denen sich bei Erreichen bestimmter Wertgrenzen auch die KStA befassen müssen. Zum Ziel dieser Ausschüsse, zu ihrer Relevanz für die ELER-Förderung und Auswirkungen auf die Verfahrensabläufe siehe Kapitel 3.2. und 5.3.2.

4.7.3.3 Externe Einflussfaktoren

Der Bedarf der Gemeinden an Fördermitteln für den ländlichen Wegebau ist in Niedersachsen relativ hoch. Dementsprechend stößt die Maßnahme bei den Kommunen auf großes Interesse. Dies hat die hohe Beteiligung an den ersten Antragsrunden gezeigt. Ein Hemmnis insbesondere für die Realverbände ist nach wie vor der zu leistende Eigenanteil, der allerdings durch die Fortschreibung der RL zum 01.01.2017 deutlich geringer geworden ist. Die Frage der kommunalen Haushalte bzw. der Finanzierung der Realverbände wäre allerdings an anderer Stelle zu diskutieren.

Am 01. März 2017 hat der niedersächsische Landtag mit der Novellierung des niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes für die Kommunen die Möglichkeit geschaffen, für den Ausbau, bzw. die grundhafte Erneuerung von Verkehrsanlagen **wiederkehrende Beiträge** von den GrundstückseigentümerInnen zu erheben. Ob die Kommunen hiervon Gebrauch machen werden, bleibt abzuwarten. Immerhin ist hiermit zumindest die Möglichkeit gegeben, die FlächeneigentümerInnen auch im Außenbereich an den Ausbaukosten zu beteiligen, ohne dies auf die direkten AnliegerInnen beschränken zu müssen.

Auch die in Niedersachsen vorgenommene Änderung des Realverbandsgesetzes (Ermöglichung der Neugründung von Realverbänden) zielt diesbezüglich in die richtige Richtung. Über die Realverbände können GrundstückseigentümerInnen direkt zu Beiträgen herangezogen werden, um den Eigenanteil zu leisten. Voraussetzung ist allerdings, dass die Realverbände dann auch auf der Mitgliederversammlung über Ausbaumaßnahmen entscheiden.

4.7.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Maßnahmenumsetzung verläuft gut und zielgerichtet. **Tabelle 26** gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

Tabelle 26: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahmen Ländlicher Wegebau und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmengestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Bereitstellung einer Infrastruktur, die den Anforderungen landwirtschaftlicher Betriebe Rechnung trägt				
Die Förderziele werden bezüglich der ausgebauten Wegelänge und der Steigerung der Bruttowertschöpfung erreicht.	Insgesamt effiziente Umsetzung, wobei Beteiligung der KStA zu Mehrbelastungen ohne ersichtliche Effekte für die Maßnahme führt. Hohe Arbeitsspitzen in den ÄrL	Hohe Nachfrage, Mittel bereits weitgehend gebunden	Kommunale Haushalte, Probleme bei der Finanzierung der Eigenanteile, insbesondere bei den Realverbänden	Kein Anpassungsbedarf, geplante Mittelaufstockung ist bedarfsgerecht.

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Durch die Neuregelung der Fördersätze für Realverbände in der Neufassung der ZILE-Richtlinie (ab 01.01.2017) erübrigt sich eine entsprechende Empfehlung.

Die vorgeschriebene Beteiligung der Kommunalen Steuerungsausschüsse sollte überprüft werden.

4.8 Flächenmanagement für Klima und Umwelt (ELER-Code 4.4)

Autor: Manfred Bathke

4.8.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die Fördermaßnahme „Flächenmanagement für Klima und Umwelt“ (FKU) dient prioritär der Eindämmung des Klimawandels (SPB 5E)³⁷, da es das Ziel ist, durch Bodenordnung größere Moorflächen eigentumsrechtlich zu arrondieren, um diese dann einer Wiedervernässung zuführen zu können. Die Maßnahme wird in dieser Förderperiode erstmals angeboten.

Die Arrondierung von Moorflächen führt auch zu einer Arrondierung der verbleibenden landwirtschaftlich genutzten Flächen, die dann durch Wegebaumaßnahmen effizient erschlossen werden können. Die Fördermaßnahme trägt daher durch die Schaffung von Wegeinfrastrukturen auch zu einer Unterstützung der regionalen Entwicklung bei.

Grundlage der Förderung ist die ZILE-RL, die zum 1.1.2017 geändert wurde (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE), RdErl. d. ML v. 1.1.2017, 2017).

Im Rahmen der Fördermaßnahme sind insgesamt sieben Unterstützungsvorhaben für nichtproduktive Investitionen vorgesehen. Hierfür sind öffentliche Ausgaben in Höhe von 24,0 Mio. Euro eingeplant (15 Mio. Euro an ELER-Mitteln und 4,0 Mio. als zusätzliche Staatsbeihilfen).

Als programmspezifischer Zielindikator sind bezüglich der Reduzierung der Treibhausgasemissionen aus Moornutzung 3.750 t CO₂-Äquivalent pro Jahr vorgesehen (Ausgangswert im Basisjahr 2014: 0 t CO₂-Äquivalent pro Jahr).

Im Rahmen des Programms „Niedersächsische Moorlandschaften“ wurden die Mooregebiete identifiziert, bei denen mit der Wiedervernässung die höchste Einsparung an Treibhausgasemissionen erreicht werden kann. Dies erfolgte in enger Abstimmung von ML, MU und dem Landesamt für Bergbau Energie und Geologie (LBEG). Diese Klassifikation ist wesentliche Grundlage für die Auswahl der Projektgebiete.

Zuwendungsfähig sind Ausgaben für:

- den Erwerb von Flächen innerhalb und außerhalb von Mooren, die im Rahmen der Bodenordnung als zusammenhängende Gebiete zur Wiedervernässung zugeteilt werden,
- vorbereitende Untersuchungen zur Wiedervernässung,

³⁷ Die Maßnahme hätte auch im SPB 4A programmiert werden können, da eine Wiedervernässung von Mooren immer auch der Biodiversität dient. Nach Aussagen der SWOT überwiegen aber die Klimaschutzwirkungen (ML, 2017c).

- die Neuordnung der Flächen und die damit entstehenden Ausführungskosten in Flurbereinigungsverfahren.

Zuwendungsempfänger sind das Land Niedersachsen, Gemeinden und Gemeindeverbände oder Stiftungen des Naturschutzes, soweit dies den Flächenerwerb betrifft, sowie Teilnehmergeinschaften oder Wasser- und Bodenverbände bezüglich der Maßnahmen in Flurbereinigungsverfahren. Der Fördersatz liegt in der Regel bei 75 % und für landschaftspflegerische Maßnahmen bei 50 %. Die Ausgaben für den Grunderwerb dürfen 50 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben im jeweiligen Flurbereinigungsverfahren nicht überschreiten.

Das geplante Wiedervernässungsgebiet muss vom MU als geeignetes Moor für den Klima- und Umweltschutz eingestuft sein und das Flurbereinigungsverfahren muss Bestandteil des niedersächsischen Flurbereinigungsprogramms sein. Bezüglich der Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens gilt das für die Flurbereinigung generell vorgesehene dreistufige Auswahlverfahren mit den dort gegebenen Voraussetzungen (positive ökologische Bewertung des Verfahrens, positive Wertschöpfungsbilanz in der Kosten- und Wirkungsanalyse) (siehe Kapitel 4.6).

Daneben sind bezüglich der einzelnen Projekte die Bewertungsschemata für den Grunderwerb und für den Wegebau anzuwenden. Die Auswahlkriterien für den Grunderwerb berücksichtigen u. a. die Entfernung der zu erwerbenden Fläche zum Mooregebiet, die Flächengröße und die Flächennutzung. Die maximal mögliche Gesamtpunktzahl beträgt 150 Punkte, die zu erreichende Mindestpunktzahl liegt bei 30 Punkten. Für den Wegebau entsprechen die Auswahlkriterien in etwa denen der Fördermaßnahme Wegebau.

4.8.2 Darstellung des Outputs

Das Flächenmanagement wird in Kombination mit Flurbereinigungsverfahren durchgeführt, um die lagerichtige Ausweisung zusammenhängender Moorflächen zur Wiedervernässung ermöglichen zu können. Ende 2016 waren zwei Verfahren angeordnet (Langenmoor, Tannenhausen). Es sind bis Ende 2016 aber noch keine Bewilligungen einzelner Vorhaben erfolgt.

Die Abstimmungsprozesse zur Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens sind relativ zeitintensiv. In verschiedenen Gebieten laufen die Vorgespräche mit den involvierten Akteuren. Es kann davon ausgegangen werden, dass im Verlauf von 2017 noch weitere Verfahren angeordnet werden können (eventuell die Gebiete Vogelmoor, Lichtenmoor, Balksee-Randmoore).

4.8.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.8.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die Maßnahme beruht auf der Verknüpfung des Flächenerwerbs in den Moorgebieten mit der anschließenden Arrondierung der Flächen der öffentlichen Hand über die Bodenordnung in einem Flurbereinigungsverfahren. Ziel ist die anschließende Wiedervernässung von Moorgebieten. Bei der Flurbereinigung handelt es sich um ein seit Jahrzehnten bewährtes und unverzichtbares Förderinstrument zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und zur Verbesserung der Infrastruktur. Dieses Instrument wird hier sehr weitgehend in den Dienst des Moor- und Klimaschutzes gestellt. Eine umfassendere Bewertung der Wirkungen erfolgt im Rahmen von Fallstudien und Befragungen, die für 2018 vorgesehen sind.

4.8.3.2 Administrative Umsetzung

Die administrative Umsetzung entspricht im Wesentlichen der von Flurbereinigungsverfahren generell. Aussagen hierzu finden sich in dem entsprechenden Kapitel zur Fördermaßnahme Flurbereinigung. Hinweise auf Probleme der verwaltungstechnischen Umsetzung, die nur FKU betreffen würden, liegen nicht vor.

4.8.3.3 Externe Einflussfaktoren

Die Akzeptanz der Fördermaßnahme wird stark von der Akzeptanz der Flurbereinigung an sich bestimmt. Diesbezüglich externe Einflussfaktoren sind alle Faktoren, die direkt oder indirekt auf den Flächenmarkt einwirken und zu einem Anstieg der Pacht- und Kaufpreise und damit zu einer Verschärfung der Nutzungskonflikte auch in den Moorgebieten bzw. den Randgebieten beitragen. Die Entschärfung dieser Nutzungskonflikte ist an sich wesentliche Aufgabe der Flurbereinigung, bei mangelnder Flächenverfügbarkeit oder mehrfacher Überlagerung von Nutzungsansprüchen werden aber auch die Spielräume der Flurbereinigung eingeengt.

Aufgrund der Flächenknappheit und der stark gestiegenen Boden- und Pachtpreise ist in einzelnen Regionen die Akzeptanz für die Flurbereinigung gering. In den Moorgebieten sieht dies teilweise etwas anders aus, da eine intensive Flächennutzung aufgrund von Schutzgebietsverordnungen vielfach schon ausgeschlossen ist. Die mit einer Arrondierung von Moorgebieten automatisch verbundene Arrondierung landwirtschaftlicher Nutzfläche lässt eine ausreichende Akzeptanz erwarten.

4.8.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Maßnahmenumsetzung verläuft gut und zielgerichtet. **Tabelle 27** gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

Tabelle 27: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme FKU und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Schaffung der Voraussetzungen für eine Wiedervernässung von Mooren durch Bodenordnung und Grunderwerb				
Förderbedarf vorhanden, zielorientierte Ausgestaltung der Maßnahme	Insgesamt effiziente Umsetzung durch die Flurbereinigungsverwaltung	Ausreichende Nachfrage	Nicht relevant	Kein Anpassungsbedarf

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Es werden zum jetzigen Zeitpunkt keine Empfehlungen ausgesprochen.

4.9 Hochwasserschutz und Küstenschutz (ELER-Code 5.1)

Autor: Winfried Eberhardt

4.9.1 Eckpunkte der Fördermaßnahmen

In diesem Kapitel werden die beiden Fördermaßnahmen Hochwasser- und Küstenschutz (ELER-Code 5.1) zusammen dargestellt. Beide Fördermaßnahmen sind dem SPB 3B zugeordnet.

Beim Hochwasserschutz (HWS) ist die Gebietskulisse der gesamte ländliche Raum der Länder Niedersachsen (NI) und Bremen (HB). Der Küstenschutz (KÜS) wird nur in der Gebietskulisse ländliche Gebiete im Land HB mit ELER-Mitteln unterstützt. Die KÜS-Vorhaben in Niedersachsen werden ausschließlich aus nationalen Mitteln der GAK als sog. Top-ups finanziert.

Für beide Fördermaßnahmen sind in PFEIL öffentliche Gesamtausgaben in Höhe von rund 610 Mio. Euro vorgesehen, davon rd. 7 % für den HWS und 93 % für den KÜS (rd. 45 Mio. bzw. 565 Mio. Euro). Beide Fördermaßnahmen haben eine lange Fördertradition. Sie werden seit Bestehen der GAK 1972 gemeinsam von Bund und Ländern finanziert. Darüber hinaus wurden sie

bereits durch EFRE³⁸ und ELER kofinanziert. Die Förderung innerhalb des ELER stellt nur einen kleinen Ausschnitt der gesamten Aktivitäten und Finanzmittel dar.

Die Förderung soll im ländlichen Raum (HWS) bzw. in den ländlichen Gebieten (KüS) erfolgen und der Risikovorsorge bzw. dem Schutz landwirtschaftlicher Tätigkeiten und des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials dienen. Die Förderinhalte der beiden Fördermaßnahmen sind:

- **Hochwasserschutz:** Die Investitionen in Hochwasserschutzvorhaben reichen vom Deichneubau über die Grundinstandsetzung von Schöpfwerken, Deichrückbau zur Wiedergewinnung von Überschwemmungsgebieten, Beratung örtlicher Akteure durch das Land bis hin zu konzeptionellen Vorarbeiten und Erhebungen. Zuwendungsempfänger können das Land, sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts oder Unterhaltungspflichtige an Gewässern (Deich-, Siel- und Unterhaltungsverbände) sein.
- **Küstenschutz:** Die Investitionen in Küstenschutzvorhaben reichen von Neubau, Verstärkung und Erhöhung von Hochwasserschutzwerken, Sperrwerken, Sandvorspülungen, Vorlandarbeiten und Uferschutzwerken bis hin zu konzeptionellen Vorarbeiten und Erhebungen. Zuwendungsempfänger können das Land und sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts sein.

Als Schwerpunkt beim HWS sind vor allem Projekte an den gewidmeten Deichen vorgesehen, die das dahinterliegende Gebiet in der Regel vor einem Bemessungshochwasser (HQ 100) schützen. Im Vergleich zur Richtlinie in der alten Förderperiode sind nun auch die Grundinstandsetzung vorhandener Schöpfwerke sowie die Erstellung von flusseinzugsgebietsbezogenen Konzeptionen zum Umgang mit den Hochwasserrisiken auf der Basis von Zusammenschlüssen mehrerer Kommunen und/oder Verbände förderfähig.

Deichprojekte zum KüS betreffen in NI überwiegend die Hauptdeichlinien und in Einzelfällen die Schutzdeichlinien und Schutzdünen. Maßnahmen an der zweiten Deichlinie werden nur ausnahmsweise gefördert. Im Land HB werden nur Deichbauprojekte, die im gemeinsamen Generalplan Küstenschutz der Länder NI und HB enthalten sind, gefördert.

Die Fördervoraussetzungen orientieren sich weitgehend an der jeweils gültigen Fassung der NRR und den Fördergrundsätzen der GAK. Eine eigene Förderrichtlinie wurde beim KüS schon aufgrund der äußerst geringen Anzahl der Förderfälle unter Beteiligung des ELER nicht erlassen. Anders als in der letzten Förderperiode ist jetzt bei beiden Fördermaßnahmen auch die Mehrwertsteuer Teil der förderfähigen Kosten.

Der Zeitraum, innerhalb dessen Förderanträge für Förderprojekte eingereicht werden können (Antragsfrist), wird zu jedem Jahr im Vorjahr auf der Homepage des NLWKN bekannt gegeben bzw. im KüS den potenziellen Zuwendungsempfängern in geeigneter Form direkt bekannt gegeben.

³⁸ Im Rahmen der Förderperiode 2014 bis 2020 werden der Hochwasser- und Küstenschutz in Niedersachsen nicht mehr mit EFRE-Mitteln gefördert.

ben. Alle während der Antragsfrist vorliegenden und prüffähigen ELER-Förderanträge werden auf Grundlage der PAK einem Auswahlverfahren unterzogen. Die fachliche Bewertung erfolgt bei Vorhaben in NI durch den NLWKN und in HB durch den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV). Das Ergebnis ist eine landesweite Rankingliste, auf deren Grundlage die Bewilligung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel erfolgt. Förderfähige Vorhaben, die wegen fehlender Haushaltsmittel nicht direkt bewilligt werden können, verbleiben gemäß der „Besonderen Dienstanweisung des MU“ als potenzielle Nachrücker in diesem Antragsverfahren auf der Rankingliste.

Für ELER-Projekte zum HWS ist eine detaillierte Liste mit praxisorientierten PAK vorgesehen. Block I enthält 14 fachliche Kriterien mit bis zu fünf Stufen bzw. erreichbaren Punktwerten. Block II beinhaltet zwei zusätzliche Kriterien, um mögliche Synergieeffekte und ggf. einen Vorteil für die Unterlieger bzw. Oberlieger zu bewerten. Im ersten Block sind maximal 112 Punkte, im zweiten Block 35 Punkte erreichbar. Die Mindestpunktzahl ist mit 20 Punkten niedrig angesetzt.

Die Auswahl der ELER-Projekte zum Küstenschutz erfolgt gemäß PFEIL anhand drei spezifischer Auswahlkriterien:

- Prioritärer Handlungsbedarf,
- Stand der Planungs- und Genehmigungsreife,
- Sicherung der Finanzierung.

Die Umweltwirkung von Vorhaben wird im Bewertungsschema ebenso berücksichtigt: Vorhaben, die besonders umweltfreundlich sind, erhalten zusätzliche Punkte. Die Höchstpunktzahl beträgt zehn Punkte und die Mindestpunktzahl drei Punkte (Bewertungsbogen Küstenschutz, Stand 6/2015).

Gegenüber der letzten Förderperiode gibt es bei beiden Fördermaßnahmen hinsichtlich der Zuständigkeit für die Umsetzung keine Veränderungen (siehe **Abbildung 3** in Kapitel 3.2).

4.9.2 Darstellung des Outputs

Im Rahmen der Fördermaßnahme HWS konnten in der Förderperiode 2014 bis 2020 erstmalig im Jahr 2016 Anträge auf Zuschüsse aus dem ELER gestellt werden. Bis Ende 2016 wurden im HWS in NI etwa 50 Vorhaben bewilligt. Nach den Angaben in den Förderdaten bzw. im Monitoring sind für diese Vorhaben im Jahr 2016 etwa 10,5 Mio. Euro ausgezahlt worden. In HB wurde im Jahr 2016 eine kleine Maßnahme zum Hochwasserschutz mit rd. 26.000 Euro gefördert. Der Bewilligungsumfang lag 2016 bei rd. 475.000 Euro.

Als Zuwendungsempfänger bzw. Träger der bewilligten Vorhaben sind in NI nur öffentliche Einrichtungen zu verzeichnen, etwa zur Hälfte Verbände (Deich- und Sielverbände, Unterhaltungs-

und Wasserverbände), etwa ein Drittel sind Kommunen oder Landkreise und der Rest sind landeseigene Vorhaben, bei denen der NLWKN der Träger ist.

In den laufenden Vorhaben zum HWS werden in NI/HB vor allem folgende Inhalte unterstützt:

- Verstärkung und Erweiterung von HWS-Anlagen/Deichen: rd. 40 % der Vorhaben,
- vorbereitende Planungen/Studien/Konzeptionen: rd. ein Drittel der Vorhaben,
- Schaffung von Retentionsräumen/Flutpoldern: rd. 10 % der Vorhaben,
- Sonstiges (u. a. Instandsetzung Schöpfwerk, Sicherung von Bodenentnahmestellen, Grunderwerb): rd. 15 % der Vorhaben.

Der „neue“ Fördergegenstand der Grundinstandsetzung von Schöpfwerkanlagen wird neben der Erweiterung vorhandener Schöpfwerke umfangreich nachgefragt. Seit Beginn der Förderperiode wurden in NI 32 Anträge eingereicht, 21 Schöpfwerke werden bzw. wurden grundinstandgesetzt. Inklusiv Eigenanteil beträgt das Investitionsvolumen insgesamt rd. fünf Mio. Euro, darunter knapp drei Mio. Euro an Zuschüssen. Die Palette der Maßnahmen reicht von der Erneuerung der Steuerungs- und Elektrotechnik bis zum Ersatz ganzer Pumpen.

Für die Fördermaßnahme KüS sind bis Ende 2016 in NI rd. 64 Mio. Euro ausgezahlt worden (ausschließlich nationale Mittel). Bei den 115 unterstützten Vorhaben handelt es sich in der Regel um mehrjährige Vorhaben. Träger sind bei 73 Maßnahmen verschiedene Deichverbände (Mittelabruf von rd. 48 Mio. Euro). Die restlichen Maßnahmen hat der NLWKN durchgeführt; dies betrifft hauptsächlich die Wiederherstellung/Verstärkung von Deichen und Schutzeinrichtungen auf dem Festland (14 Maßnahmen mit über 6 Mio. Euro) sowie Sicherung/Verstärkung von Schutzdünen und anderer Schutzanlagen auf den sieben ostfriesischen Inseln (20 Maßnahmen mit rd. 9 Mio. Euro) sowie kleinere Erhaltungsmaßnahmen (8 Maßnahmen mit rd. 1 Mio. Euro).

In HB betragen die laufenden Ausgaben für den KüS im Jahr 2015 nach Angaben des SUBV für 17 mehrjährige Projekte insgesamt rd. 9,2 Mio. Euro (darunter rd. 8 % EU-Mittel), bei vier weiteren Projekten wurden Rückzahlungen/-buchungen getätigt. Im Jahr 2016 sind für 19 Projekte rd. 13,5 Mio. Euro Mittel angesetzt worden (nur nationale Mittel). Die meisten dieser umgesetzten Baumaßnahmen haben eine lange Planungs- und Bauphase. Sie sind bereits in der alten Förderperiode gestartet worden und bislang nicht abgeschlossen. Daher sind im Monitoring, das nur über abgeschlossene Vorhaben berichtet, zum Land HB bisher noch keine Angaben für den HWS und KüS enthalten.

4.9.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.9.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Maßnahmen zum KüS basieren auf der längerfristigen Schutzkonzeption der Länder, dem gemeinsamen Generalplan Küstenschutz Festland für NI und HB (NLWKN, 2007) und in NI zusätzlich einem weiteren Generalplan für die Ostfriesischen Inseln. In den Generalplänen sind die vordringlichen Maßnahmen des Küstenschutzes aufgezeigt. Daher ist es sinnvoll, dass beim KüS nur wenige Auswahlkriterien festgelegt wurden. Die Maßnahmen aus der neuen Förderperiode fügen sich nahtlos in das langfristig ausgelegte Küstenschutzprogramm ein. Alle Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, die Schutzlinien auf ein einheitliches Sicherheitsniveau auszubauen.

Durch die Einbindung in die HWS-Konzeptionen der Länder NI und HB ist davon auszugehen, dass die Zuschüsse bei Vorhaben zum HWS effektiv dazu beitragen, die ländlichen Gebiete in Flussnähe besser vor Hochwasser zu schützen. Der potenzielle Kreis der Zuwendungsempfänger ist hier relativ groß, weil sowohl Verbände, Kommunen und Landkreise als Träger der Vorhaben auftreten können. Der NLWKN tritt nur bei landeseigenen Vorhaben als Träger auf.

Die festgelegten PAK zu HWS-Vorhaben erscheinen zielgerichtet und praktikabel. Rankinglisten lagen dem Evaluator mit der Gesamtpunktzahl je Vorhaben und Jahr vor, die Vorlage eingescannter Bewertungsbögen der ELER-Projekte wurde für die Evaluation bisher nicht erbeten, sodass im Detail noch keine Sichtung bzw. nähere Begutachtung möglich war.

Entsprechend den eingegangenen Anträgen konzentriert sich die Förderung von Hochwasserschutzvorhaben derzeit vor allem auf Unteraller, Mittelweser, Mittellelbe und Ems, aber auch auf kleinere Gewässer wie z. B. Jeetzel und Gehobene Hase. Die bis Ende 2020 pro Jahr zur Verfügung stehenden Mittel reichen nicht aus, um alle Anträge eines Jahres zu bedienen.

4.9.3.2 Administrative Umsetzung

Bei den Fördermaßnahmen HWS und KüS treten aufgrund der langjährigen Fördererfahrungen keine besonderen Probleme bei der Umsetzung auf. Das Zusammenspiel von MU, NLWKN, SUBV und Zuwendungsempfängern funktioniert gut. Auch die Inanspruchnahme läuft in NI und HB plangemäß. In beiden Ländern wurden im gewohnten Umfang Baumaßnahmen im KüS umgesetzt.

Die nunmehr eröffnete Förderfähigkeit der Mehrwertsteuer bei Vorhaben zum HWS und KüS vereinfacht aus Sicht der Verwaltung auch die Berechnung der Förderbeträge. Begünstigte haben im Antrag zur ELER-Förderung bei der Vorkalkulation der Gesamtausgaben anzugeben, ob Um-

satzsteuerbeträge enthalten sind und ihre Nichtvorsteuerabzugsberechtigung zu belegen (gemäß § 15 Umsatzsteuergesetz).³⁹

Von den Beteiligten werden jedoch das umfangreiche EU-Berichtswesen mit Förderdatenabfragen und die Komplexität der Vorschriften (u. a. zahlreiche Belege für Abrechnungen und Verwendungsnachweise) als hohe Hürde gesehen. Deren Umfang hat weiter zugenommen. Erschwerend ist, dass bspw. die EU-Fördersystematik, Begrifflichkeiten und Vorhaben- bzw. Einzelprojektbezug nicht unmittelbar mit den Erfordernissen und Besonderheiten komplexer Küstenschutzplanungen zusammenpassen.

EU-Projekte zum HWS erfordern nach Angaben des NLWKN einen hohen Anspruch an die Verlässlichkeit der Vorhabenträger und bedeuten auch einen hohen (Zeit-)Aufwand bei der Betreuung der EU-Projekte für die Bewilligungsstelle des NLWKN.

Aufgrund der Anforderungen ziehen die Antragsteller nationale Finanzierungen von Vorhaben (Förderprogramm GAK) einer Förderung mit ELER-Mitteln vor. Für kleine Deichverbände wird es zudem zunehmend schwieriger, finanziell in Vorleistung zu gehen. Bereits kleine fünfstellige Beträge für Vorleistungen bereiten Probleme, wenn es keine zeitnahe Erstattung der Ausgaben gibt.

Beim Hochwasserschutz ist in der neuen Förderperiode neben der Erweiterung vorhandener Schöpfwerke auch die Grundinstandsetzung vorhandener Anlagen förderfähig. Bei der Instandsetzung der Schöpfwerke kommen ausschließlich EU-Mittel zum Einsatz; dabei sind bis zu 63 % Zuschüsse möglich (Schneider und Wenn, 2017).

Wie in den Vorjahren können auch 2017 nicht alle beantragten Projekte zum HWS in NI berücksichtigt werden. Das veranschlagte Bauvolumen für diese 126 förderfähigen Projekte beträgt rund 36 Mio. Euro; zur Verfügung stehen aber nur rund 23 Mio. Euro. Auch für die Folgejahre bis 2020 zeichnet sich eine deutliche Überschreitung der jährlich zur Verfügung stehenden Mittelkontingente ab (Schneider et al., 2017). Das begrenzte Mittelvolumen zieht zwangsläufig eine Beschränkung auf die wichtigsten Projekte eines Auswahlverfahrens nach sich (Prioritätensetzung). Förderfähige Vorhaben, die in einem Bewilligungsjahr nicht zum Zuge gekommen sind, können im nächsten Verfahren erneut einen Antrag stellen. Sie werden nicht automatisch übernommen.

4.9.3.3 Externe Einflussfaktoren

Nach starken Sturmfluten und extremen Hochwasserereignissen können sich Veränderungen bzw. Verschiebungen bei den geplanten prioritären Vorhaben ergeben, weil kurzfristig Schäden

³⁹ In der Ex-post-Bewertung (Tietz et al., 2016) wurde allerdings auf die möglichen Probleme mit der Förderung der Mehrwertsteuer hingewiesen.

beseitigt werden müssen und mindestens das vorherige Schutzniveau wiederhergestellt werden muss. Dies kann zu Änderungen der Prioritäten und Mittelverlagerungen, u. a. auch abweichend von den ursprünglichen Mittelansätzen, führen.

4.9.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Der bewilligte Förderumfang entspricht den Planwerten. Durch die Einbindung in die Hochwasser- und Küstenschutzkonzeptionen der beiden Länder NI und HB ist sichergestellt, dass die unterstützten Vorhaben den Zielen und Vorgaben der Fördermaßnahmen entsprechen. Insgesamt ist das Erreichen der Förderziele zu erwarten.

In HB wurden wie in der alten Förderperiode im gewohnten Umfang Baumaßnahmen im KüS umgesetzt. Bis Ende 2016 wurden aber kaum EU-Mittel eingesetzt. Unter Berücksichtigung der aktuellen Auszahlungsplanung zeichnet sich jedoch ab, dass das gesetzte Ziel bei der Leistungsreserve erreichbar ist.

Fachbehörden und Zuwendungsempfänger sehen oftmals das umfangreiche EU-Berichtswesen und die deutliche Zunahme der Anforderungen auf der Regulationsseite als Hemmnis. Zurzeit sind aus Bewertungssicht keine Anpassungen erforderlich. **Tabelle 28** gibt einen kurzen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

Tabelle 28: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahmen Hochwasserschutz und Küstenschutz und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Das Schutzniveau wird durch die unterstützten Bauvorhaben zum HWS und KüS schrittweise verbessert.				
Ausrichtung auf die Schutzkonzeptionen der Länder NI/HB ist bedarfs- und zielorientiert Die Auswahlkriterien erscheinen zweckmäßig und zielgerichtet.	Insgesamt effiziente Umsetzung. Antragsvolumen liegt beim HWS in NI zu- meist über jährlichem Kontingent, dadurch Verzögerungen bei nicht berücksichtigten Vorhaben. Planwerte zum KüS in HB weisen auf Ausschöpfung der EU-Mittel hin.	Plangemäß	Flexible Anpassung nach Extremereignissen möglich GAK als weiteres konkurrierendes Angebot	Kein Anpassungsbedarf

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt werden keine Empfehlungen ausgesprochen. Es sollte aber sichergestellt werden, dass verlässliche Förderdaten als Grundlage für Monitoring und Evaluation zur Verfügung gestellt werden können. Bislang ist der Aufbau der zentralen Datenbank im NLWKN noch nicht abgeschlossen.

4.10 Erhalt und Entwicklung von Lebensräumen und Arten (ELER-Codes 7.1 und 7.6) und Spezieller Arten und Biotopschutz (ELER-Code 4.4)

Autor: Manfred Bathke (entera)

In diesem Kapitel werden aufgrund der inhaltlichen und administrativen Nähe die drei Fördermaßnahmen Erhalt und Entwicklung von Lebensräumen und Arten (EELA-P und EELA-V) und Spezieller Arten und Biotopschutz (SAB) gemeinsam betrachtet.

4.10.1 Eckpunkte der Fördermaßnahmen

Mit EELA-P (ELER-Code 7.1) werden die Erstellung von Schutz- und Bewirtschaftungskonzepten und insbesondere die Erarbeitung von Managementplänen für einzelne FFH-Gebiete gefördert. Ziel der Fördermaßnahme EELA-V (ELER-Code 7.6) ist die Förderung von Projekten zur Umsetzung von Natura 2000 und zur Verbesserung der Lebensgrundlagen für gefährdete Arten sowie die Sicherung und Entwicklung von schützenswerten Biotopen. Mit beiden Fördermaßnahmen wird eine Maßnahme der vergangenen Förderperiode fortgeführt. Aufgrund der Vorgaben der ELER-Verordnung mussten die Naturschutzplanung und die Umsetzung von investiven Naturschutzmaßnahmen unter verschiedenen Artikeln programmiert werden. Beide Fördermaßnahmen sollen einen Beitrag zur Erreichung der Ziele des SPB 4A leisten. Die Umsetzung der Vorhaben dient darüber hinaus, sofern diese die Wiedervernässung von Mooren unterstützen, dem SPB 5E.

Mit der Fördermaßnahme SAB wird ebenfalls eine Maßnahme der vergangenen Förderperiode fortgeführt. Der Schwerpunkt liegt hier auf der Umsetzung von speziellen Biotopschutzmaßnahmen sowie Arten- und Artenhilfsmaßnahmen für typische Arten der Agrarlandschaft auf landwirtschaftlich genutzten Flächen (nichtproduktive Investitionen).

Alle drei Fördermaßnahmen werden in Niedersachsen und Bremen angeboten. Für alle ist der NLWKN die Bewilligungsstelle. Anträge können innerhalb eines vom MU in Abstimmung mit der Bewilligungsstelle definierten und bekannt gemachten Zeitraums (Antragskorridor) gestellt werden.

Erhalt und Entwicklung von Lebensräumen und Arten (EELA-P und EELA-V)

Grundlage der Förderung ist die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Vorhaben zur Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung von Lebensräumen und Arten der ländlichen Landschaften im Land Niedersachsen und in der Freien Hansestadt Bremen (Förderrichtlinie „Erhalt und Entwicklung von Lebensräumen und Arten - EELA“) aus dem Jahr 2015 (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Vorhaben zur Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung von Lebensräumen und Arten der ländlichen Landschaften im Land Niedersachsen und in der Freien Hansestadt Bremen (Förderrichtlinie „Erhalt und Entwicklung von Lebensräumen und Arten - EELA“), RdErl. d. MU v. 28.8.2015, 2015).

Geplant war der Einsatz von ca. 9,2 Mio. Euro an Fördermitteln (davon 5,1 Mio. Euro an ELER-Mitteln) für die EELA-P sowie 19,5 Mio. Euro für EELA-V (10,8 Mio. Euro an ELER-Mitteln).

Zuwendungsempfänger sind vorrangig Gebietskörperschaften und Körperschaften des öffentlichen Rechts, aber auch Stiftungen und Verbände.

Zuwendungen werden nur gewährt für Vorhaben, die der Sicherung des „europäischen ökologischen Netzes Natura 2000“, der Naturschutzgebiete sowie der Großschutzgebiete dienen und

den Erhalt und die Verbesserung der biologischen Vielfalt in Niedersachsen und in der Freien Hansestadt Bremen unterstützen.

Der Fördersatz beträgt 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. In begründeten Einzelfällen kann die Zuwendung bis zu 100 % betragen, wenn ein besonderes Landesinteresse vorliegt (zu der Möglichkeit einer Kofinanzierungszuweisung siehe Kapitel 3.1). Die Umsatzsteuer wird bei nicht vorsteuerabzugsberechtigten Antragstellern aus Landesmitteln finanziert. Vorhaben in Trägerschaft des Landes Niedersachsen oder der Freien Hansestadt Bremen werden als Vollfinanzierung durchgeführt. Die Bagatellgrenze liegt bei 75.000 Euro für Gebietskörperschaften in Niedersachsen und 50.000 Euro in Bremen. Bei sonstigen Antragstellenden liegen diese Grenzen bei 50.000 Euro (NI) bzw. 25.000 Euro (HB).

Die PAK fokussieren insbesondere auf die Bedeutung des Vorhabens für die Umsetzung von Natura 2000. Bezüglich EELA-P werden u. a. das Vorkommen von wertbestimmenden Lebensraumtypen und Arten gemäß den Anhängen I und II der FFH-RL berücksichtigt. Die maximal erreichbare Punktzahl beträgt 24. Bei EELA-V werden die gleichen Kriterien bezüglich der Ausprägung der FFH-Gebiete bewertet, daneben wird aber auch betrachtet, inwieweit das Vorhaben der Niedersächsischen Naturschutzstrategie oder den Aktionsprogrammen (Moorlandschaften, Gewässerlandschaften) dient. Neben den rein naturschutzfachlichen Kriterien existieren zusätzliche Kriterien, die der Differenzierung bei Punktegleichheit dienen. Diese berücksichtigen u. a. mögliche Synergieeffekte mit anderen Vorhaben oder die Kosten-/Nutzen-Relation.

Spezieller Arten- und Biotopschutz (SAB)

Grundlage der Förderung sind die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung spezieller Arten- und Biotopschutzmaßnahmen in der Agrarlandschaft im Land Niedersachsen und in der Freien Hansestadt Bremen (Förderrichtlinie „Spezieller Arten- und Biotopschutz - SAB“) aus dem Jahr 2015 (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung spezieller Arten- und Biotopschutzmaßnahmen in der Agrarlandschaft im Land Niedersachsen und in der Freien Hansestadt Bremen (Förderrichtlinie „Spezieller Arten- und Biotopschutz - SAB“), RdErl. d. MU v. 28.8.2015).

Geplant ist der Einsatz von ca. 11 Mio. Euro (davon 10,6 Mio. Euro an ELER-Mitteln, da die Fördermaßnahme in Niedersachsen vollständig aus Umschichtungsmitteln finanziert wird und nur in Bremen zusätzliche Kofinanzierungsmittel eingeplant wurden).

Der Kreis der Zuwendungsempfänger entspricht weitestgehend dem von EELA-V.

Zuwendungen werden nur gewährt für Vorhaben, die insbesondere der Sicherung des „europäischen ökologischen Netzes Natura 2000“, der Naturschutzgebiete sowie der Großschutzgebiete dienen und den Erhalt und die Verbesserung der biologischen Vielfalt in Niedersachsen und in der Freien Hansestadt Bremen unterstützen.

Die Förderung wird als Vollfinanzierung gewährt. Die Umsatzsteuer wird bei nicht vorsteuerabzugsberechtigten Antragstellern aus Landesmitteln finanziert. Die Bagatellgrenze liegt bei 150.000 Euro pro Antragsteller für spezielle Biotopschutzmaßnahmen in Niedersachsen und 25.000 Euro in Bremen sowie bei 25.000 Euro pro Antragsteller für Arten- und Artenhilfsmaßnahmen.

Die PAK fokussieren insbesondere auf die Bedeutung des Vorhabens für die Umsetzung von Natura 2000 (Lage in der Kulisse Natura 2000, Förderung von Arten und Lebensgemeinschaften der Anhänge zur FFH-RL und zur Vogelschutz-RL). Neben den rein naturschutzfachlichen Kriterien existieren zusätzliche Kriterien, die oben bei EELA-V bereits aufgeführt sind.

4.10.2 Darstellung des Outputs

Erhalt und Entwicklung von Lebensräumen und Arten (EELA-P und EELA-V)

Es wurden im Rahmen der Fördermaßnahme EELA-P bis Ende 2016 Finanzmittel in einem Umfang von 2,3 Mio. Euro bewilligt (13 Projekte, davon eins in HB). Die Umsetzung erfolgt damit bisher im geplanten Rahmen. Im Rahmen der Fördermaßnahme EELA-V wurden bis Ende 2016 insgesamt Finanzmittel in einem Umfang von 6,2 Mio. Euro bewilligt (davon 2,6 Mio. Euro in HB). Die Umsetzung erfolgt damit ebenfalls im geplanten Rahmen. Auszahlungen erfolgten in beiden Fällen noch nicht. Der Grund hierfür ist die Mehrjährigkeit der Vorhaben.

Mit EELA-V wird die Maßnahme 323-A der vergangenen Förderperiode fortgeführt. Das Spektrum der Antragsteller und der Fördergegenstände deckt sich nach den vorliegenden Bewilligungsdaten in etwa mit dem der vergangenen Förderperiode. Die größten Zuwendungsempfänger sind in Niedersachsen der NLWKN und in Bremen der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV). Die Finanzmittel werden überwiegend von der öffentlichen Hand bzw. der Naturschutzverwaltung im weiteren Sinne verausgabt. Landwirtschaftliche Betriebe, regionale Naturschutzvereine oder Landschaftspflegeverbände spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Von den Fördergegenständen her dominieren Vorhaben zur Flächensicherung und zum Biotopmanagement.

Mit EELA-P wird in erster Linie die Erstellung von Managementplänen für einzelne FFH-Gebiete gefördert. Im Rahmen eines einzelnen Vorhabens erfolgen auch eine Bestandsaufnahme und die Erstellung eines Entwicklungskonzeptes für Grünlandlebensraumtypen in einem größeren Gebiet. Insgesamt erfolgt die Maßnahmenumsetzung aber in vollem Umfang innerhalb der Kulisse Natura 2000. Antragsteller sind in erster Linie die Unteren Naturschutzbehörden.

Spezieller Arten- und Biotopschutz (SAB)

Von den 24 im Rahmen des ersten und zweiten Antragsverfahrens eingereichten Projektanträgen wurden 19 Vorhaben bewilligt. Die nicht bewilligten Anträge wurden zurückgestellt oder zurückgezogen. Das gebundene Finanzvolumen liegt bei ca. 5,9 Mio. Euro, davon 2,0 Mio. Euro in HB.

Die Umsetzung verläuft damit innerhalb des erwarteten Rahmens. Besondere Umsetzungshemmnisse bestehen nicht.

Von den bewilligten Projekten stammen 13 Vorhaben aus dem Bereich „Gelege- und Kükenschutz/Wiesenvogelschutz“ (61 % der bewilligten Finanzmittel). Etwa 29 % der Fördermittel nehmen Vorhaben der Offenlandpflege ein (Dünen, Halbtrockenrasen und Moorgebiete).

4.10.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.10.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Die oben beschriebene Maßnahmenkonzeption stellt einen zielgerichteten Einsatz der Fördermittel sicher. Diese werden sehr fokussiert für die Umsetzung von Natura 2000 eingesetzt.

Es ist davon auszugehen, dass über die EELA-P wichtige indirekte Wirkungen im Hinblick auf die Förderung der Umsetzung von Natura 2000 erreicht werden, sofern die spätere Maßnahmenumsetzung verbessert wird. Im Übrigen setzt Niedersachsen mit der FFH-Managementplanung eine Forderung der KOM mithilfe der ELER-Förderung um.

Bei EELA-V entspricht das Spektrum der bewilligten Vorhaben etwa dem der vergangenen Förderperiode. Die Ergebnisse der Ex-post Evaluation 2007 bis 2013 können daher sehr weitgehend übertragen werden, zumal ähnliche Fördervorhaben auch seinerzeit bereits im Rahmen von Fallstudien näher untersucht wurden (z. B. Bau eines Schafstalls zur Ausweitung der Heidschnuckenbeweidung im FFH-Gebiet Lüneburger Heide) (Tietz et al., 2016). Es ist davon auszugehen, dass relevante Wirkungen im Hinblick auf die Förderung der Biodiversität und der verbesserten Umsetzung von Natura 2000 erreicht werden.⁴⁰

Da auch Projekte zum Moorschutz bereits bewilligt wurden, ist mit Beiträgen der Förderung für den SPB 5E ebenfalls zu rechnen. Beispielhaft können die folgenden Projekte benannt werden:

- Projektgebiet Barkenkuhlen Ipwegermoor: Pflege und Entwicklung des naturnahen Hochmoores und des Hochmoorgrünlandes - Planung und Neuausrichtung Entwässerung,
- Flächenankauf, Planungen zur Wiedervernässung und Erstellung von wasserrechtlichen Antragsunterlagen im Landkreis Osterholz.

Der Gelege- und Kükenschutz sowie auch die Offenlandpflege aus SAB sind in der vergangenen Förderperiode im Rahmen von Fallstudien intensiver untersucht worden. Da sich die Förderbe-

⁴⁰ Eine Abschätzung der Wirkungen soll für ausgewählte Projekte im Rahmen von Fallstudien erfolgen, die aber frühestens ab 2019 durchgeführt werden können.

dingungen nicht grundlegend geändert haben, können für eine erste Abschätzung die damaligen Ergebnisse übertragen werden. Es sind danach ebenfalls wichtige Wirkungen hinsichtlich der Umsetzung von Natura 2000 zu erwarten.

4.10.3.2 Administrative Umsetzung

Aufgrund der oben bereits beschriebenen PAK (Fokussierung auf FFH-Gebiete) sowie der hohen Bagatellgrenze sind private AntragstellerInnen oder kleinere Vereine/Verbände kaum noch in diesen EU-kofinanzierten Förderungen präsent. Diese Entwicklung ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen der EU-Förderung aus verwaltungsökonomischer Perspektive positiv zu bewerten. Aber auch für Gebietskörperschaften ist die Antragstellung mit hohem Aufwand verbunden. Insbesondere die Einhaltung des Vergaberechts mit allen Kontroll- und Dokumentationsanforderungen bedeutet einen hohen Aufwand. Die Landkreise als Antragsteller sind in der Regel über ihre Rechnungsprüfungsämter mit dem Vergaberecht vertraut. Aufgrund der Besonderheiten im Zusammenspiel des komplexen Vergaberechts mit den rigiden Sanktionsregelungen in der EU-Förderung (siehe hierzu Kap. 5.4.3) treten aber selbst hier mitunter Unsicherheiten auf, die aufwendig ausgeräumt werden müssen.

Viele potenzielle Antragsteller sind daher bezüglich der ELER-Förderung eher zurückhaltend. Dies zeigte sich auch u. a. daran, dass es für den neuen GAK-Fördertatbestand „investiver Naturschutz“ eine sehr große Nachfrage gab. Innerhalb weniger Wochen gingen zu Beginn des Jahres 2017 Anträge über einen Förderbetrag von 5,5 Mio. Euro ein. Es handelte sich überwiegend um Projekte, die auch über EELA-V hätten gefördert werden können. Da es seitens des Landes im Jahr 2017 noch keine gezielte Steuerung von Anträgen in die unterschiedlichen Finanzierungslinien gab, bevorzugten die Antragsteller die GAK-Förderung. Mittlerweile ist eine klarere Zuordnung von Fördergegenständen oder Gruppen von Antragstellern erfolgt, die diese Konkurrenzsituation ausschließen soll. EELA und SAB werden nach Auskunft des MU uneingeschränkt weiter gefördert, während die GAK-Maßnahmen auf Bereiche beschränkt werden, die durch EELA/SAB nicht gefördert werden können. Es wird zu beobachten sein, inwieweit diese Regelung greifen wird.

Hinzuweisen ist auch auf das generelle Problem der implementierten Leistungsreserve. Diese ist an den Umfang der abgeschlossenen Projekte gebunden. Gerade die hochwirksamen investiven Natur- und Gewässerschutzmaßnahmen, die zumeist einen etwas längeren Planungszeitraum benötigen und vielfach erst gegen Ende der Förderperiode schlussgerechnet werden können, werden durch diese Vorgabe systematisch benachteiligt. Zu der generellen Einschätzung des Instrumentes und seiner Fehlanreize wird in Kapitel 5.1.2 näher eingegangen.

Weitere Hinweise zur verwaltungstechnischen Umsetzung finden sich in dem entsprechenden Kapitel zu den investiven Gewässerschutzmaßnahmen. Diese gelten auch für den investiven Naturschutz, soweit der NLWKN Bewilligungsbehörde ist.

4.10.3.3 Externe Einflussfaktoren

Externe Einflussfaktoren auf den Förderumfang in erster Linie der Maßnahme EELA-V sind insbesondere alle Einflussfaktoren, die den landwirtschaftlichen Flächenmarkt bestimmen (Siedlungsentwicklung, Infrastruktur, Biogas). Es ist zu erwarten, dass aufgrund zunehmender Flächenkonkurrenzen (steigende Pacht- und Kaufpreise, starke Flächennachfrage von Biogasbetrieben) die Flächenverfügbarkeit noch stärker als in der vergangenen Förderperiode zum kritischen Schlüsselfaktor für die Projektumsetzung werden wird.

4.10.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Es ist davon auszugehen, dass über EELA-P wichtige indirekte Wirkungen im Hinblick auf die Förderung der Umsetzung von Natura 2000 erreicht werden, insofern die spätere Maßnahmenumsetzung verbessert wird. Es ist weiterhin davon auszugehen, dass auf den über EELA-V aufgewerteten Flächen sowie über SAB hohe Wirkungen für den Biotop- und Artenschutz entstehen.

Sowohl EELA und SAB richten sich im Wesentlichen an die Untere Naturschutzverwaltung als Antragsteller. Dies zeigt sich in der starken Fokussierung der Auswahlkriterien auf Natura 2000 sowie die relativ hohen Bagatellgrenzen. Kleinere Naturschutzprojekte in der „Normallandschaft“ (z. B. Förderung von Streuobst, kulturhistorische Gärten, Landschaftspflege im weitesten Sinne) sollen hierüber nicht gefördert werden. Lediglich im Rahmen der LEADER-Förderung werden einzeln noch solche Projekte umgesetzt.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Förderrichtlinie „Landschaftswerte“ aus dem EFRE. Hierüber sollen Projekte gefördert werden, „die einen nachhaltigen Beitrag zur Bewahrung, zum Schutz und zur Förderung des Natur- und Kulturerbes leisten, indem sie die Entwicklung der geschützten Natur und Landschaft positiv beeinflussen und zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung im ländlichen Raum beitragen. Es steigert die Qualität vorhandener Angebote und schafft neue, attraktive Infrastrukturen – beispielsweise durch die Sicherung und Entwicklung natürlicher Infrastrukturen, durch Erhöhung der Biodiversität oder durch Ökosystemdienstleistungen“.⁴¹ Der Fördersatz liegt hier allerdings nur bei 50 % (im Einzelfall bei 65 %), die Bagatellgrenze liegt bei 5.000 Euro (10.000 Euro für Gebietskörperschaften).

Aus der Perspektive der Landesverwaltung ist die vorgenommene Trennung sinnvoll, da eine Förderung zahlreicher kleiner Naturschutzprojekte über den ELER rasch an verwaltungsökonomische Grenzen stoßen würde. Es bleibt aber festzuhalten, dass Fördergegenstände des Naturschutzes, die an sich in den Kernbereich einer Förderung des ländlichen Raumes gehören würden, im ELER kaum noch umsetzbar sind bzw. auch aufgrund der vom Land gesetzten Prioritäten ins Hintertref-

⁴¹ <https://www.nbank.de/Unternehmen/Energie-Umwelt/Landschaftswerte/index.jsp>

fen geraten. Inwieweit hier eine Förderung auf kommunaler Ebene stattfindet, wäre noch näher zu betrachten. Dies dürfte regional, je nach Haushaltslage, sehr unterschiedlich sein.

Tabelle 29 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

Tabelle 29: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahmen EELA und SAB und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
EELA-P Ziel: Verbesserte Umsetzung von Natura 2000				
Zielorientierte Ausgestaltung der Maßnahme	-	Umsetzung bisher plangemäß	-	Kein Anpassungsbedarf
EELA-V Ziel: Verbesserte Umsetzung von Natura 2000				
Zielorientierte Ausgestaltung der Maßnahme	Verwaltungstechnisch aufwendig, durch Priorisierung und Bagatellgrenzen aber starke Reduzierung kleiner Projekte und „ehrenamtlicher“ Projektträger	Umsetzung bisher plangemäß	Angespannter Flächenmarkt	Kein Anpassungsbedarf
SAB Ziel: Verbesserte Umsetzung von Natura 2000				
Zielorientierte Ausgestaltung der Maßnahme	Siehe EELA-V	Umsetzung bisher plangemäß	-	Kein Anpassungsbedarf

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

In erster Linie wäre aber die Frage an die KOM zu richten, inwieweit der ELER, wie von der KOM empfohlen, ein geeignetes Finanzierungsinstrument für die Umsetzung von Natura 2000 ist. Dies wäre auch vor dem Hintergrund zu hinterfragen, dass sich nach wie vor in der ELER-Verordnung kein eigener Artikel für die Finanzierung zentraler Gemeinschaftspolitiken wie Natura 2000 (oder auch die WRRL) findet und dementsprechend große Unsicherheiten bei den Ländern bestanden, unter welchem Artikel diese Maßnahmen programmiert werden sollten. Die bereits in 2007 sogenannte Integrationsoption (Unterstützung der Umsetzung von Natura 2000 im Rahmen bestehender Finanzierungsinstrumente) sollte vor dem Hintergrund der Entwicklung, die sich im ELER seitdem vollzogen hat, nochmals überprüft werden.

Empfehlungen

Die oben formulierten Empfehlungen richten sich in erster Linie an die KOM. Empfehlungen zur Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen auf Landesebene bestehen nicht.

4.11 Dorfentwicklungspläne und Dorfentwicklung (ELER-Codes 7.1 und 7.2)

Autorin: Birgit Fengler

4.11.1 Eckpunkte der Fördermaßnahmen

Die Fördermaßnahmen Dorfentwicklungspläne (DEP, ELER-Code 7.1) und Dorfentwicklung⁴² (DE, ELER-Code 7.2) sind eng miteinander verbunden. Die im Rahmen der Fördermaßnahme DEP erstellten Pläne bilden in Niedersachsen die Grundlage für die Inanspruchnahme von Projekten der Fördermaßnahme DE. In Bremen erfolgt die Förderung unabhängig von DEPs. Beide Fördermaßnahmen verbindet auch die gemeinsame Zielsetzung im SPB 6B. Die Fördermaßnahmen sollen dazu beitragen, die negativen Folgen des demografischen Wandels zu verringern. DEP und DE zielen zudem darauf ab,

- (1) die örtliche Gemeinschaft zu stärken,
- (2) die Lebensqualität zu steigern,
- (3) die Nahversorgung der Bevölkerung zu sichern und
- (4) durch Innenentwicklung den Flächenverbrauch zu reduzieren.

Nur durch das Zusammenspiel beider Fördermaßnahmen sind diese Ziele zu erreichen.

Grundvoraussetzung für die Förderung im Rahmen der Dorfentwicklung ist, dass das betreffende Dorf bzw. die betreffende Dorfregion in das Dorfentwicklungsprogramm des Landes Niedersachsen aufgenommen wurde und ein anerkannter Dorfentwicklungsplan vorliegt.⁴³ Die Erstellung des Dorfentwicklungsplans wird im Rahmen von 7.1 DEP unterstützt.

Für DEP sind gemäß PFEIL 1,2 Mio. Euro ELER-Mittel und rund 1 Mio. Euro nationale öffentliche Kofinanzierung vorgesehen, für DE 116 Mio. Euro ELER-Mittel, rund 64 Mio. Euro nationale öffentliche Kofinanzierung und 50 Mio. Euro staatliche Beihilfen (Top-ups). Im Zuge des zweiten

⁴² Angeboten in Niedersachsen und Bremen.

⁴³ Eine Ausnahme bilden hier Projekte aus Bremen. Die Förderung ausschließlich in Dörfern/Dorfregionen im Dorfentwicklungsprogramm ist neu, in der letzten Förderperiode war auch unter bestimmten Bedingungen eine Förderung außerhalb möglich.

Änderungsantrages ist eine leichte Mittelaufstockung durch nicht abgerufene Mittel von 16.7 ReM für den Bereich DEP, DE, Basis, Tourismus, Kulturerbe vorgesehen.

Für die Aufnahme in das Dorfwentwicklungsprogramm muss ein umfangreicher Antrag eingereicht werden, der neben Angaben zur Struktur der Dorfregion textliche Aussagen zur Notwendigkeit, zur Motivation usw. für die Dorfwentwicklung enthält. Diese Anträge werden anhand von Projektauswahlkriterien einem landesweiten Ranking unterzogen. Nach Aufnahme als Dorfregion kann die Erstellung des Dorfwentwicklungsplans beginnen. Diese wird durch PlanerInnen mit einer umfassenden Bürgerbeteiligung durchgeführt. Seit 2013 werden in das Programm nur noch sogenannte Dorfregionen (mit mindestens drei Dörfern) aufgenommen.

Die anschließende DE bietet einen breiten Rahmen zur Förderung von Projekten in den Dorfregionen, sowohl auf Grundlage der GAK-Fördergrundsätze als auch darüber hinaus. Die Umsetzung erfolgt über die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE), RdErl. d. ML v. 1.1.2017, 2017). Wesentliche Förderbereiche bis zum 31.12.2016 waren

- die Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse und der Aufenthaltsqualität von Straßen, Wegen und Plätzen einschließlich zugehöriger Seitenbereiche,
- die Erhaltung und die Gestaltung land- und forstwirtschaftlich oder ehemals land- und forstwirtschaftlich genutzter Bausubstanz mit ortsbildprägendem Charakter,
- die Um-/Nachnutzung orts- oder landschaftsbildprägender Gebäude für Wohn-, Arbeits-, Fremdenverkehrs-, Freizeit-, öffentliche, soziale oder gemeinschaftliche Zwecke sowie
- der Neu-, Aus- und Umbau sowie die orts-/landschaftsgerechte Gestaltung ländlicher Dienstleistungseinrichtungen und Gemeinschaftsanlagen, die geeignet sind, das dörfliche Gemeinwesen, die soziale und gesundheitliche Infrastruktur, die Kunst oder die Wirtschaftsstruktur zu stärken.

Eine Besonderheit ist, dass durch die Veränderung der Förderbedingungen der GAK auch die ZILERL im Bereich der DE in der laufenden Förderperiode grundlegend verändert wurde und mit Inkrafttreten am 1.1.2017 neue Fördermöglichkeiten hinzu gekommen sind. Die oben genannten Förderinhalte blieben erhalten, aber die Förderziffern wurden in der Richtlinie neu strukturiert. Zudem wurden die folgenden Fördertatbestände ergänzt:

- Revitalisierung (Innenausbau) ungenutzter und leer stehender, ortsbildprägender oder landwirtschaftstypischer Bausubstanz,
- Schaffung, Erhaltung, Verbesserung und Ausbau von Freizeit- und Naherholungseinrichtungen,
- Schaffung, Erhaltung und Ausbau von Mehrfunktionshäusern einschließlich der gestalterischen Anpassung an das Ortsbild,

- Dorfmoderation zur Unterstützung der Veränderungsprozesse in Dörfern und Dorfregionen sowie
- Umsetzung („translozieren“) ortsbildprägender oder landschaftstypischer Gebäude.

Der Kreis der Begünstigten ist weit gefasst: von Gebietskörperschaften über Vereine bis hin zu Privatpersonen, wobei nicht alle Fördergegenstände für jeden Begünstigten infrage kommen.

Die Förderanträge sind zu festen Stichtagen einzureichen. Im Jahr 2016 war dies der 15. Februar, im Jahr 2017 der 15. Februar und der 15. September, ab 2018 jeweils der 15. September. Neu im Förderablauf sind die zu beteiligenden KStA (siehe Kapitel 3.2). Dem jeweiligen KStA sind Projekte oberhalb einer festgelegten Förder-Wertgrenze⁴⁴ durch das ArL vorzulegen.

Die eingereichten Förderanträge werden anhand der PAK bewertet und mit Punkten versehen. Anhand der Punktzahl erfolgt auf Ebene der vier ÄrL ein Ranking. Entsprechend den zur Verfügung stehenden Mitteln wurden dann Vorhaben in dieser Rankingreihenfolge bewilligt, wobei jedes der vier ÄrL einen eigenen Bewirtschaftungsansatz zugewiesen bekommt. Die PAK sind sehr ausdifferenziert. Insgesamt können 245 Punkte auf der Grundlage der in den Anträgen gemachten Angaben verteilt werden. Enthalten sind sowohl Wirkungskriterien (z. B. Beitrag zur Verbesserung des Ortsbildes, Arbeitsplatzwirkung, Projekt trägt zur Innenentwicklung bei) als auch strukturelle Kriterien (Bevölkerungsentwicklung der letzten zehn Jahre, Steuereinnahmekraft der Gemeinde). Im Nachgang zur neuen Richtlinie im Jahr 2017 wurden auch die PAK angepasst. Bei der Dorfentwicklung wurden hierzu Kriterien zum Erhalt vorhandener Bausubstanz, zur Beseitigung eines Leerstandes/einer Unternutzung und zur regelmäßigen multifunktionalen Nutzung ergänzt sowie die Kriterien zur besonderen Bedeutung des Projektes und zum Klimaschutz angepasst. Aufgrund des ausreichend großen Volumens an Haushaltsmitteln für Dorfentwicklungsvorhaben konnten 2016 alle Projekte mit erreichter Mindestpunktzahl bewilligt werden. Im Jahr 2017 konnten zum Stichtag 15.02.2107 in zwei Ämtern nicht mehr alle beantragten Vorhaben bewilligt werden, hier kamen die PAK zur praktischen Anwendung.

Für diese Maßnahme können wie für alle ZILE-Maßnahmen von finanzschwachen Kommunen Kofinanzierungszuweisungen vom Land beantragt und somit der Eigenanteil auf 5 % der zuwendungsfähigen Ausgaben gesenkt werden (siehe Kapitel 3.1).

4.11.2 Darstellung des Outputs

In diesem Kapitel wird der Output der Förderung auf zwei Ebenen dargestellt: Zum einen werden die Dorfregionen analysiert, da dieser 2013 neu eingeführte Ansatz die weitere Förderung in dieser Förderperiode bestimmen wird. Die weiteren im Dorfentwicklungsprogramm befindlichen

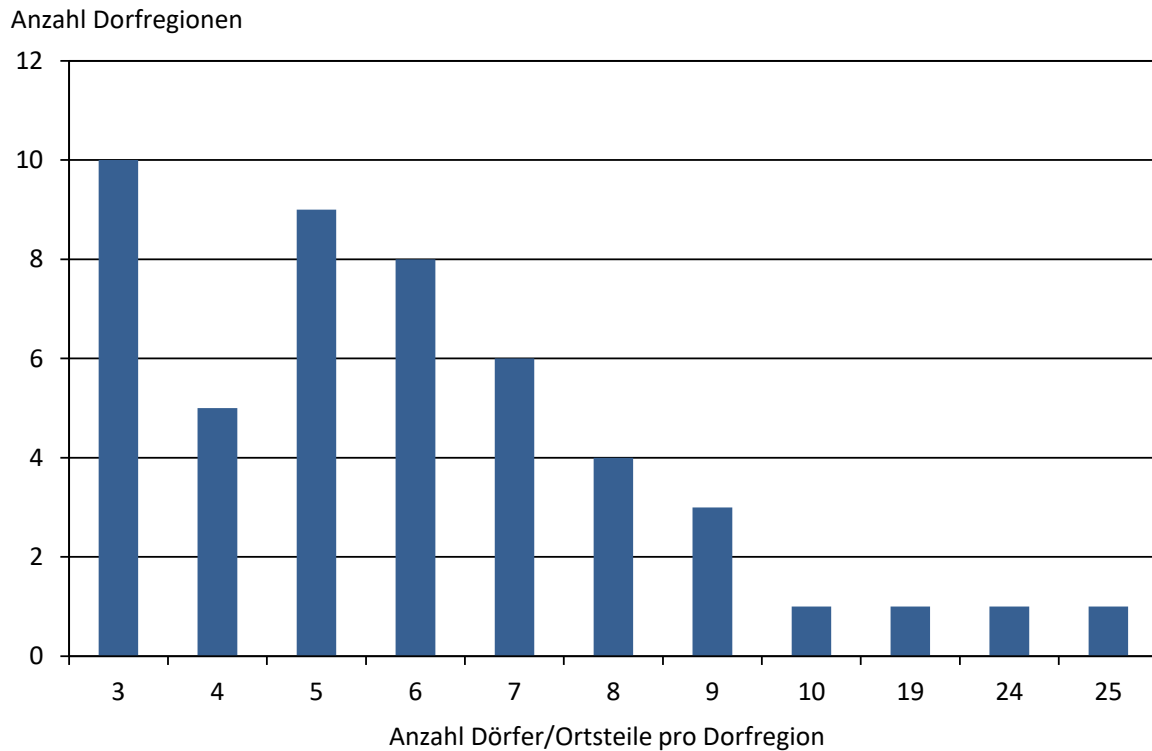
⁴⁴ Bei DE liegt die Wertgrenze bei 250.000 Euro förderfähigen Gesamtausgaben, siehe hierzu auch Kapitel 5.3.

Dörfer, die vor 2013 aufgenommen wurden, werden an dieser Stelle nicht mit betrachtet. Zum anderen wird die gesamte investive Förderung betrachtet, unabhängig davon, ob die Projekte in Dorfregionen oder in vor 2013 aufgenommenen Dörfern umgesetzt wurden.

Dorfregionen

Insgesamt wurden von 2013 bis 2016 50⁴⁵ Dorfregionen in das Dorferneuerungsprogramm aufgenommen, für 49 hiervon liegen weitergehende Informationen vor. Diese Dorfregionen decken 322 Dörfer/Ortsteile ab. **Abbildung 5** zeigt, wie viele Dörfer/Ortsteile die einzelnen Dorfregionen umfassen. Bei zehn Dorfregionen ist die Mindestzahl von drei Dörfern eingebunden, in den meisten Dorfregionen sind es bis zu neun Dörfer. Nur in wenigen Dorfregionen sind es mehr, bis hin zu 24 bzw. 25 Dörfern in den Dorfregionen Hankensbüttel und Rheiderland. Allerdings sagt die Anzahl der Dörfer/Ortsteile nur wenig über die Größe der Dorfregion aus. Die Einwohnerzahl aller 49 Dorfregionen zusammen beträgt rund 260.000. Es zeigt sich eine große Bandbreite bezogen auf die einzelnen Dorfregionen: von rund 1.000 EinwohnerInnen in der kleinsten Dorfregion Alfstedt-Dornsode bis hin zu rund 20.000 EinwohnerInnen im Rheiderland. Auch die Einwohnerdichte ist sehr unterschiedlich, von Regionen wie der Dorfregion Hankensbüttel oder den Ottersteiner Bergdörfern mit nur 32 bzw. 35 EW/km² bis hin zu über 240 EW/km² in den Dorfregionen Walkenried und Peine-West. Die Dorfregionen sind demnach sehr heterogen strukturiert.

⁴⁵ 20 dieser Dorfregionen haben eine Förderung ihres Dorfentwicklungsplans aus PFEIL erhalten, die weiteren 30 Dorfregionen wurden entweder im Rahmen des Vorgänger-Förderprogramms *PROFIL* gefördert oder sie sind noch nicht in die Förderung aufgenommen.

Abbildung 5: Anzahl der Dörfer/Ortsteile pro Dorfregion (N=49)

Quelle: Eigene Darstellung.

Jede Dorfregion musste bereits in der Antragsphase für die Aufnahme in das Dorferneuerungsprogramm darstellen, mit welcher Strategie (Anpassungs-, Stabilisierungs- und/oder Entwicklungsstrategie) die Region entwickelt werden soll.⁴⁶ **Abbildung 6** veranschaulicht welche Strategien gewählt wurden.

Die größte Anzahl der Dorfregionen mit den meisten Dörfern/Ortsteilen hat sich in Gänze für die Stabilisierungsstrategie entschieden. Bei der Stabilisierungsstrategie sollen vielfältige Versorgungsfunktionen von grundzentraler Bedeutung ggf. auf Basis garantierender Mindeststandards gesichert und entwickelt werden. Sie ermöglicht eine begrenzte, bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung im Rahmen klar definierter Spielräume.

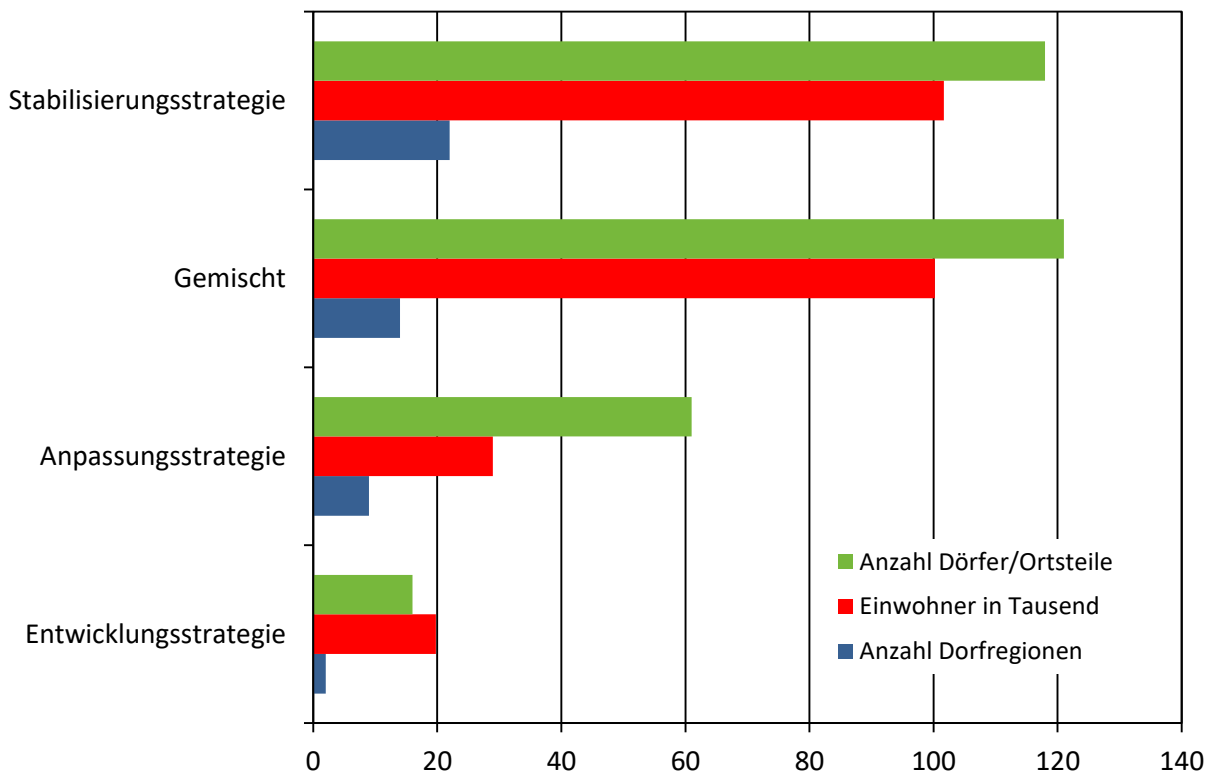
⁴⁶ Die Wahl der jeweiligen Strategie hängt von prägenden strukturellen Merkmalen der Orte innerhalb der Dorfregion ab:
Anpassungsstrategie: Orte, die bei bereits stark eingeschränkten oder fehlenden grundzentralen Versorgungsfunktionen erheblich unter Leerständen oder Entwicklungsschwächen leiden.

Stabilisierungsstrategie: Orte, die noch grundzentrale Funktionen haben, aber schon unter Entwicklungsschwächen und Leerständen leiden oder bei geringen Leerständen und wenig Entwicklungsschwächen gleichwohl keine grundzentrale Versorgungsfunktionen haben.

Entwicklungsstrategie: Orte mit ländlich strukturierten Siedlungsformen, die eine grundzentrale Versorgungsfunktion einnehmen, wenig Leerstände sowie Entwicklungsstärken aufweisen.

Darauf folgen die Dorfregionen, die sich nicht nur auf eine, sondern auf eine Mischung von Strategien entschieden haben. Die Mischung der Strategien ist hierbei sehr individuell.

Abbildung 6: Gewählte Strategien der Dorfregionen



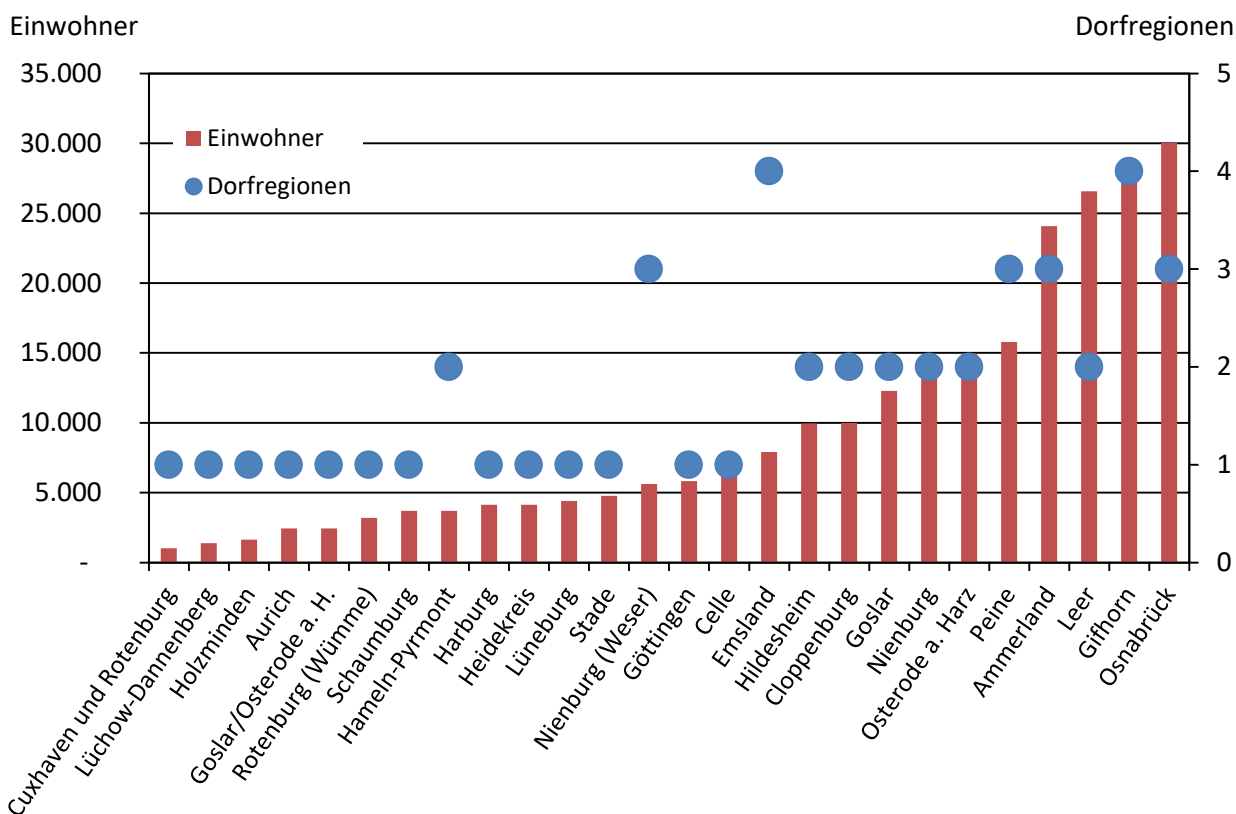
Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Anpassungsstrategie haben sich eher Dorfregionen mit kleineren Dörfern entschieden. Mit der Anpassungsstrategie passt sich das Dorf/die Dorfregion an vorhandene oder erkennbare rückläufige Trends an. Sie fördert die Konzentration auf das endogene Entwicklungspotenzial und beschränkt die Siedlungsentwicklung auf den Innenbereich. Die örtlichen Versorgungsstrukturen sind auf die demografische Entwicklung auszurichten.

Nur zwei Regionen haben für die gesamte Region die Entwicklungsstrategie gewählt. Die Entwicklungsstrategie (kontrollierte Wachstumsstrategie) unterstützt die vorrangige Entwicklung als Wohn- und Gewerbestandort, an dem vielfältige Versorgungsstrukturen vorgehalten werden. Die Siedlungsentwicklung soll auch hier vornehmlich im Innenbereich stattfinden.

Der Blick auf die Verteilung der Dorfregionen auf Niedersachsen zeigt, dass es deutliche Unterschiede zwischen den Landkreisen gibt (siehe **Abbildung 7**). Während beispielsweise in den Landkreisen Leer, Gifhorn oder Osnabrück jeweils mehr als 25.000 EinwohnerInnen in Dörfern in Dorfregionen leben, sind dies in den meisten anderen Landkreisen deutlich weniger.

Abbildung 7: Verteilung der Dorfregionen auf die Landkreise und durchschnittliche Einwohnerzahl pro Dorfregion



Quelle: Eigene Darstellung.

Dorfregionen wurden ab dem Jahr 2013 in das DE-Programm aufgenommen. Im Jahr 2015 wurden die ersten DEP für Dorfregionen fertiggestellt. Um einen ersten Eindruck über diese Pläne zu erhalten, wurden 2016/2017 zehn über das Internet verfügbare Pläne einer überblickartigen Analyse unterzogen.⁴⁷ Hieraus ergaben sich folgende Einschätzungen:

- Der Umfang der Pläne liegt zwischen 100 und 200 Seiten. Der Aufbau beinhaltet in der Regel die Punkte Ausgangslage/Bestandsaufnahme, Stärken-Schwächen-Analyse, Entwicklungsstrategie, Maßnahmenkonzept, Planungsprozess und Umsetzungsphase.
- Die dargestellten Planungsprozesse, die gemäß Richtlinie mit umfassender Bürgerbeteiligung durchgeführt werden müssen, waren sehr unterschiedlich strukturiert. In allen Dorfregionen waren Bürgerversammlungen und Ortsbegehungen Teil dieser Prozesse. Die weitere Organisation war aber durch verschiedene Gremien und Konstellationen gekennzeichnet: zum Teil ortsübergreifende (Steuerungs-)Gruppen die durch Arbeitsgruppen (AG) unterlegt waren.

⁴⁷ Gemäß ZILE-RL müssen die Dorfentwicklungspläne neben einer Kurzbeschreibung des Gemeindegebietes eine Analyse der Stärken und Schwächen (unter besonderer Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und der Möglichkeiten zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme) sowie die Darlegung der Entwicklungsstrategie, der Entwicklungsziele und der wichtigsten Projekte enthalten.

Zum Teil wurde aber auch mit größeren Arbeitskreisen und Konferenzen bzw. Workshops gearbeitet, teilweise ebenfalls ergänzt durch AGs und Expertenrunden. In drei der zehn betrachteten Dorfregionen wurden speziell auf Jugendliche zugeschnittene Beteiligungsaktivitäten durchgeführt.

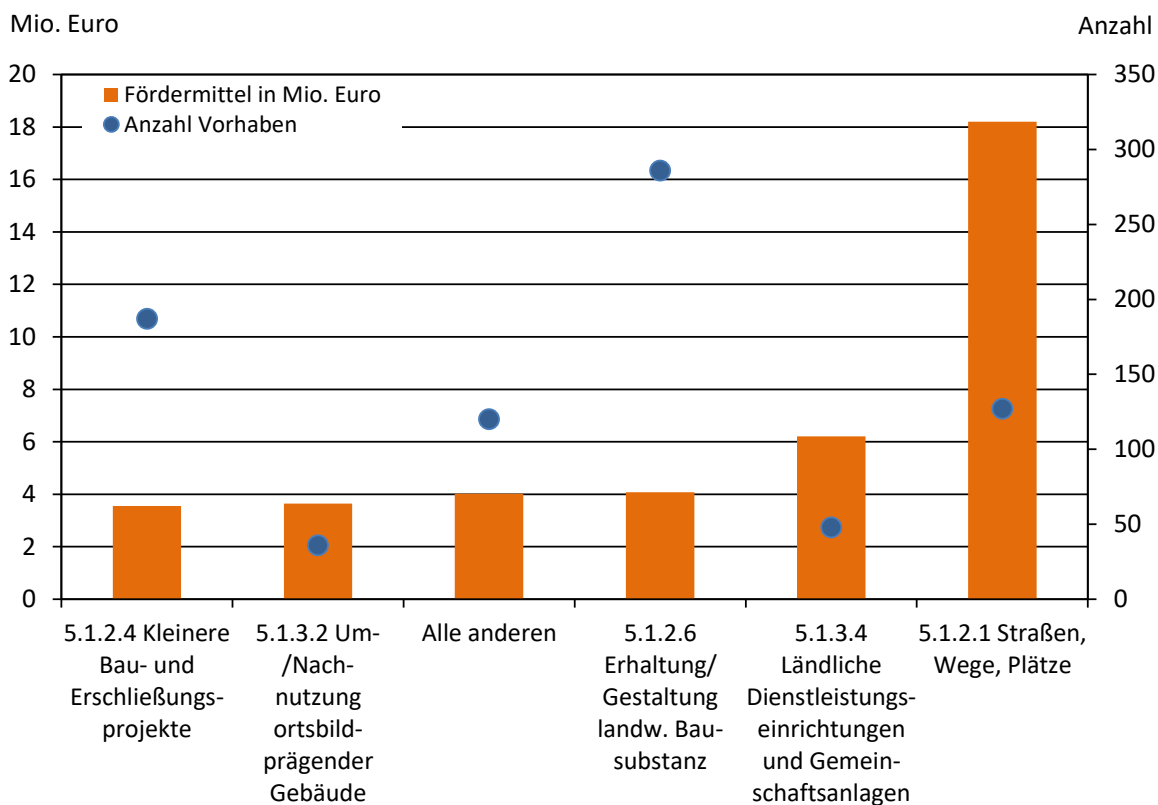
- Die thematische Breite der DEP hat gegenüber den Dorferneuerungsplänen der Vergangenheit deutlich zugenommen. Die Themen demografische Entwicklung und Innenentwicklung wurden in allen Plänen bearbeitet. Variationen gibt es darin, wie ausführlich die Thematik Ortsbild/Baukultur behandelt wurde.
- Deutliche Unterschiede liegen darin, wie stark ein ortsübergreifender Dorfregionsansatz verfolgt wurde. In einigen DEP sind Entwicklungsideen und -projekte enthalten, die deutlich über das Förderspektrum der ZILE-Richtlinie hinausgehen und/oder die gesamte Dorfregion betreffen. Andere Dorfentwicklungskonzepte haben eher die einzelnen Dörfer und/oder die Fördermöglichkeiten der ZILE-Richtlinie im Blick.
- Das Zusammenspiel zwischen Dorfentwicklung in einer Dorfregion mit anderen Prozessen auf lokaler und regionaler Ebene (LEADER, ILEK, Städtebauförderung, Modellprojekte) ist vielfältig. Überschneidungen bzw. Verknüpfungen zwischen den Themen der Dorfregion und den weiteren Prozessen werden in den DEP dargestellt.

Investive Förderung - Auswertung der Bewilligungsdaten

Bis zum 31.12.2016 wurden 645 Projekte mit öffentlichen Ausgaben von rund 16,9 Mio. Euro abgeschlossen (und diese vor allem mit rein nationalen Mitteln), bewilligt wurden aber bereits Projekte mit geplanten öffentlichen Ausgaben von rund 92,6 Mio. Euro (EU, Bundes-, Landes- und kommunale Mittel).

Abbildung 8 zeigt, dass bei den bewilligten Projekten nach wie vor der Schwerpunkt der eingesetzten Fördermittel auf dem öffentlichen Verkehrsraum liegt (Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse und der Aufenthaltsqualität von Straßen, Wegen und Plätzen). Die Vorhaben sind vielfältig: von der Umgestaltung kompletter Straßen(-abschnitte) über die Gestaltung von Plätzen (auch z. B. an Gemeinschaftseinrichtungen) bis hin zu ergänzenden Elementen wie Straßenbeleuchtung oder Gehwegen. Auch in der letzten Förderperiode lag auf diesen Projekten der Schwerpunkt der Umsetzung.

Abbildung 8: Anzahl der bewilligten Vorhaben und Fördermittel (EU, Bundes- und Landesmittel) der Fördermaßnahme DE bis zum 31.12.2016



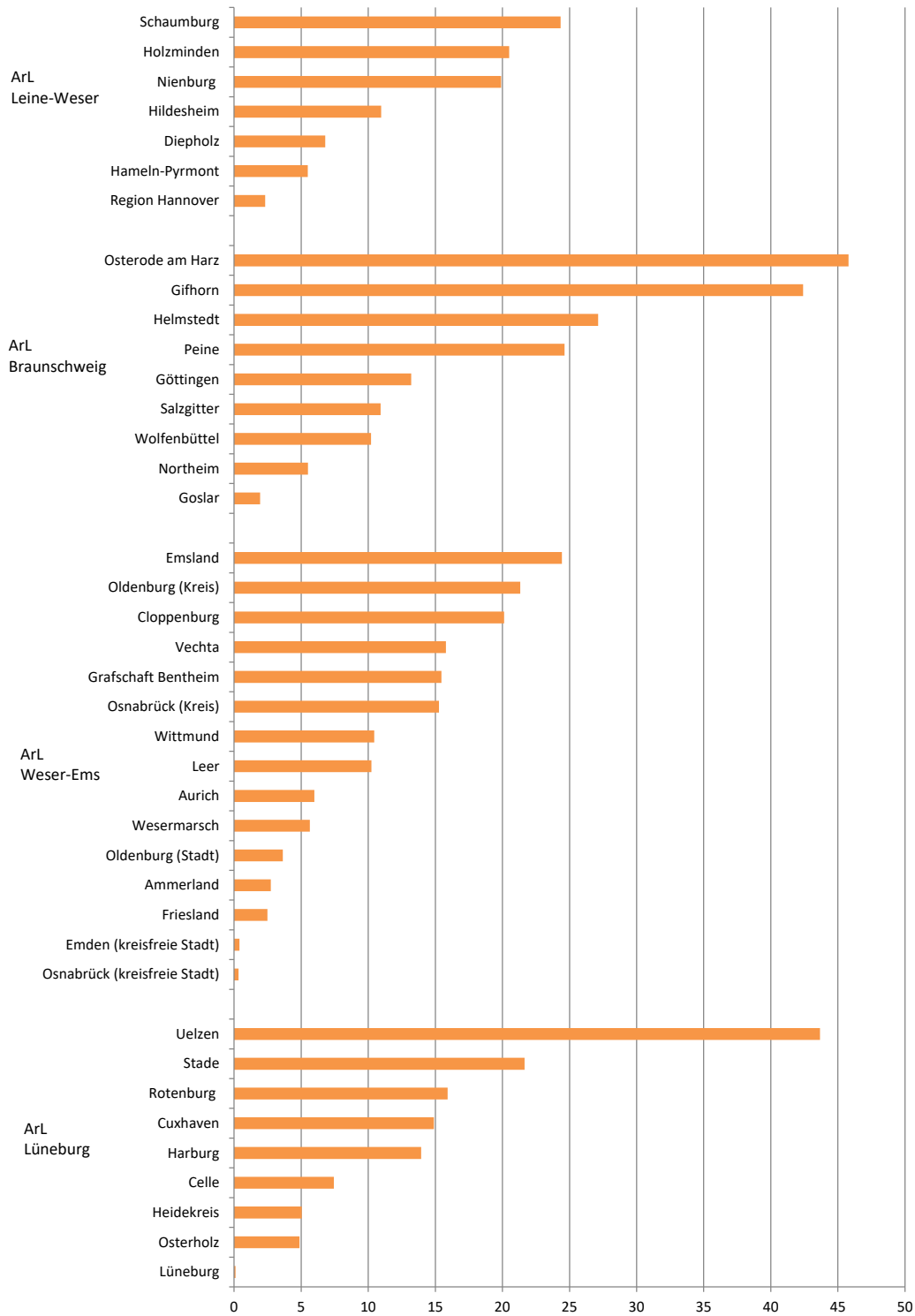
Die Ziffern am Anfang entsprechen den Richtlinienziffern der ZILE-Richtlinie.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten.

Deutlich zugenommen im Vergleich zur letzten Förderperiode hat der Anteil an Fördermitteln, die für ländliche Dienstleistungseinrichtungen und Gemeinschaftsanlagen eingesetzt wurden. Die geringe Anzahl an Vorhaben zeigt den größeren finanziellen Umfang der einzelnen Förderfälle. Die größte Gruppe bilden hier Arbeiten an dörflichen Gemeinschaftsgebäuden (in der Regel Dorfgemeinschaftshäuser), gefolgt von gestalterischen Arbeiten an Feuerwehrhäusern und Friedhöfen sowie deren Umfeld. Zu den außergewöhnlichen Projekten gehören zwei Gesundheitszentren. Von der Anzahl der Vorhaben wird die Förderung weiterhin von gestalterischen Arbeiten an Gebäuden dominiert, die zumeist von privaten AntragstellerInnen durchgeführt werden. Diese Vorhaben werden in der Regel rein national finanziert. Sie haben einen vergleichsweise geringen finanziellen Umfang und haben die ortstypische Gestaltung von Gebäuden zum Inhalt.

Ein Blick auf die räumliche Verteilung der Förderung (**Abbildung 9**) zeigt deutliche Unterschiede in Niedersachsen. Einige Landkreise (Osterode, Uelzen, Gifhorn) konnten bezogen auf die Fördermittel pro EinwohnerIn bis Ende 2016 deutlich mehr Fördermittel akquirieren als andere Landkreise.

Abbildung 9: Verteilung der Fördermittel (ELER, Kofinanzierungsmittel, nationale Mittel) pro EinwohnerIn auf die Landkreise (bis 31.12.2016 bewilligte Projekte)



Bremen, Verden, Lüneburg, Osnabrück (Stadt), Braunschweig, Wolfsburg und Emden haben so geringe Fördermittel pro EinwohnerIn erhalten, dass sie hier nicht mit dargestellt wurden.

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2017a).

Ein eindeutiger Schwerpunktbereich lässt sich dabei niedersachsenweit nicht festmachen, Landkreise aus allen Landesteilen finden sich im oberen Drittel der umsetzungsstarken Landkreise. In **Bremen** wurden bis Ende 2016 zehn Projekte mit förderfähigen Kosten in Höhe von rund 640.000 Euro bewilligt. In allen Fällen handelt es sich um (Reet-)Dacherneuerungen von Privatpersonen im ländlichen Ortsteil Blockland.

4.11.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.11.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Um in das **DE-Programm aufgenommen** zu werden, sind umfangreiche Vorarbeiten notwendig, die von der kommunalen Verwaltung (fast) nicht geleistet werden können. Häufig werden bereits in dieser Phase Planungsbüros beauftragt, um die Verwaltung bei der Zusammenstellung und Aufbereitung der notwendigen Informationen und Aktivitäten zu unterstützen. Hierfür fallen Kosten an, die nicht durch die Förderung abgedeckt sind.

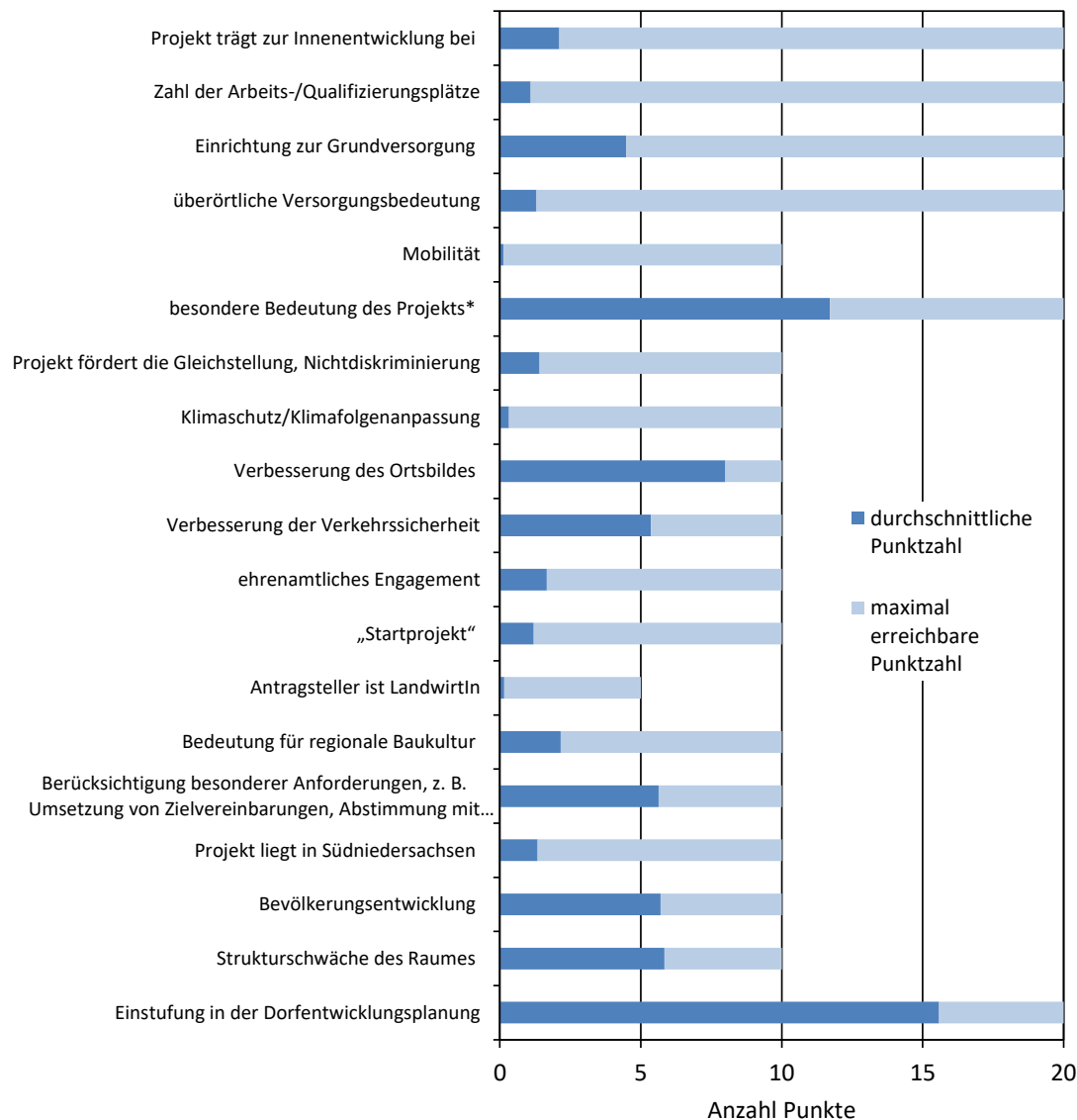
Der Ansatz, nur noch **Dorfregionen** mit mindestens drei Dörfern aufzunehmen, hat mit den neuen Anforderungen an den DE-Plan und den DE-Prozess zu umfassenderen DE-Plänen mit einer stärkeren Ausrichtung auf die Problemstellungen in den Dörfern geführt. Allerdings greift der Ansatz nicht in allen Dorfregionen gleichermaßen gut. In vereinzelt Regionen konnten keine übergreifenden Themen identifiziert werden bzw. keine Zusammenarbeit initiiert werden. Hier war in der Regel die Zusammenstellung der Dorfregion nicht gut gewählt (Dörfer hatten keinen Bezug zueinander/waren sehr unterschiedlich strukturiert). Die Intention des Landes, was mit den Dorfregionen erreicht werden soll, sollte hier noch deutlicher transportiert werden.

Die mit der **geänderten Förderrichtlinie ab 2017** einhergehende Vielfalt der möglichen Fördervorhaben (wie z. B. die Schaffung, Erhaltung, Verbesserung und der Ausbau von Freizeit- und Naherholungseinrichtungen) stellt die Verwaltung vor neue Herausforderungen. Anträge zur Sanierung z. B. von Sportstätten und Schwimmbädern gab es als Fördervorhaben bisher nicht. Hieraus ergeben sich viele Unklarheiten, Einzelanfragen und erforderliche Detailklärungen zwischen den ÄRL und dem Fachreferat. Diese führen zu Einzelantworten, die landesweit bekannt gemacht und verbreitet werden müssen. Mit den neuen Inhalten erwachsen neue Anforderungen an die Antragsunterlagen, z. B. bezogen auf Gutachten, Wirtschaftlichkeitsberechnungen usw. Deren Umfang ist deutlich gestiegen.

Durch die **Projektauswahlkriterien** wurden die Anforderungen an die Antragstellenden erhöht. Nur solche Aspekte können im Bewertungsschema Punkte erhalten, die in den Antragsunterlagen dargestellt sind. Um Punkte zu bekommen, müssen daher umfangreichere Unterlagen eingereicht werden, die belegen, wodurch die PAK erfüllt werden. Hier sind erfahrene AntragstellerInnen deutlich im Vorteil. Die PAK decken entsprechend der inhaltlichen Breite der Fördergegen-

stände viele inhaltliche Aspekte ab und lassen bei der Vergabe der Punkte Interpretationsspielräume. So lässt z. B. das Kriterium „Projekt fördert die Gleichstellung von Frauen und Männern, Nichtdiskriminierung“ Spielraum, ob beispielsweise abgesenkte Bürgersteige als Beitrag zur Nichtdiskriminierung Punkte bekommen oder nicht. **Abbildung 10** zeigt, wie viele Punkte bei den knapp 300 vorliegenden Bewertungsschemata im Durchschnitt bei den einzelnen Kriterien vergeben wurden (im Vergleich zur maximal zu erreichenden Punktzahl).⁴⁸

Abbildung 10: Durchschnittliche Punkte der ausgewählten Projekte der Dorfentwicklung



* Besondere Bedeutung für die soziale, kulturelle oder wirtschaftliche Entwicklung sowie ökologische Verbesserung und Steigerung der touristischen Attraktivität des Ortes.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Bewertungsschemata Dorfentwicklung.

⁴⁸ Aufgrund fehlender Angaben in den Bewertungsschemata kann leider keine Differenzierung nach Fördergegenständen vorgenommen werden.

Von den maximal möglichen 245 Punkten wurden im Durchschnitt rund 110 Punkte erreicht. Der Schwellenwert von 30 Punkten wurde somit in der Regel deutlich übertroffen. Die Einstufung in die Dorfentwicklungsplanung hat die höchsten durchschnittlichen Punktzahlen erhalten – ein Hinweis darauf, dass vor allem Projekte 1. und 2. Priorität beantragt wurden. Darüber hinaus wurden auch hohe Punktzahlen beim Kriterium „besondere Bedeutung des Projekts für die soziale, kulturelle oder wirtschaftliche Entwicklung sowie ökologische Verbesserung und Steigerung der touristischen Attraktivität des Ortes“ vergeben. Angesichts der offenen Formulierung dieses Kriteriums haben hier viele Dorfentwicklungsprojekte Punkte erreichen können. Die auf dem BGA im Juni 2017 eingeführte Änderung dieses Kriteriums mit einer Differenzierung zwischen ein und zwei Merkmalen (z. B. soziale und wirtschaftliche Entwicklung, zehn Punkte) und mehr als zwei Merkmalen (20 Punkte) erscheint daher sinnvoll. Andere Kriterien wie Mobilität, Klimaschutz, Gleichstellung haben im Durchschnitt nur sehr wenige Punkte bekommen. Auch das im Hinblick auf die Ziele der Maßnahme wichtige Kriterium des Beitrags zur Innenentwicklung/Flächensparnis hat bisher vergleichsweise wenige Punkte erhalten. Die Einführung weiterer Kriterien, die auf die Innenentwicklung/Flächensparnis abzielen (Erhalt vorhandener Bausubstanz, Beseitigung eines Leerstandes) ist daher ebenfalls sinnvoll, damit entsprechende Projekte auch die Möglichkeit haben, höhere Gesamtpunktsommen zu erhalten.

4.11.3.2 Administrative Umsetzung

Die Analyse der vorliegenden Dokumente und die Diskussion mit VertreterInnen der ÄRL zu den Auswirkungen des förderrechtlichen Rahmens erfolgte übergreifend für die ZILE-Maßnahmen DEP, DE, Basisdienstleistungen und Tourismus. Die Darstellung erfolgt an dieser Stelle gemeinsam für alle genannten Maßnahmen. Wesentliche Erkenntnisse liegen in den folgenden Aspekten:

- Das Datenverarbeitungssystem ZILE-3 war zu Beginn der Förderperiode noch nicht voll einsatzfähig, da umfangreiche Anpassungen erforderlich waren. Dies erschwerte z. B. das Förderverfahren, die Berichtspflichten, erforderte viele händische Auswertungen und Korrekturen. Im Laufe des Jahres 2017 wurden Änderungen und Anpassungen vorgenommen, sodass Fortschritte in der Funktionalität erzielt wurden.
- Die Beteiligungen/Anhörungen der KStA kosten Zeit und das Verfahren bis zur Bewilligung verlängert sich, ohne dass die KStA auf die ELER-Maßnahmen materiell Einfluss nehmen können. Hier ergeben sich auch negative Implikationen in Zusammenhang mit anfangs fehlenden Funktionen von ZILE-3 und den zu erstellenden Unterlagen (zur Funktion der KStA und die Einflüsse auf die ELER-Förderverfahren siehe Kapitel 3.2 und 5.3.2).
- Niedersachsen hat sich für die ZILE-Maßnahmen für nur einen Antragsstichtag im Jahr entschieden (zunächst jeweils der 15.2. jeden Jahres). Im Jahr 2017 wurde ein zweiter Stichtag angeboten (15.9.), ab 2018 soll dann jeweils der 15.9. der jährliche Antragsstichtag sein. Die Förderanträge werden in der Regel erst kurz vor dem Stichtag eingereicht und müssen danach schnell bearbeitet werden. Um Bewilligungen aussprechen zu können, muss das erforderliche (aufwendige) Ranking durchgeführt werden. Für die Ämter ergibt sich 2017 eine Doppelbelas-

tung aus den zwei Antragsstichtagen bei gleichzeitiger Notwendigkeit der Endabrechnung der in den Vorjahren bewilligten Projekte. Bereits zum ersten Stichtag am 15.02.2017 sind 1.800 Anträge insgesamt für alle ZILE-Maßnahmen eingegangen. Durch die einmalige Möglichkeit eines zweiten Stichtages, die neuen Fördermöglichkeiten seit 1.1.2017 und den Umsetzungsstand bei den Dorfgemeinden (viele starten jetzt in die Umsetzungsphase) werden vermutlich auch zum zweiten Stichtag viele Projektanträge eingehen. Es steht zu befürchten, dass das vorhandene Personal der ÄRL nicht ausreicht, um die Maßnahmen in Art und Anzahl effizient umzusetzen. Hier können Risiken für die Bindung und Verwendung von EU-Mitteln entstehen.

- Diese Gefahr besteht unabhängig von der gewählten Anzahl der Stichtage, da die personelle Situation in den Ämtern nicht den stark angewachsenen Anforderungen durch die strategische, inhaltliche Neuausrichtung der Förderung sowie dem deutlich angewachsenen umzusetzenden Fördermittelvolumen entspricht. Nach Aussage des Fachreferates liegt die zentrale Ursache für die zu knapp bemessenen Ressourcen in der politischen Vorgabe der kostenneutralen Gründung der vier Ämter.
- Grundsätzlich bleibt die Frage, ob die Durchführung von regelmäßig nur einem Antragsstichtag im Jahr die beste Lösung zur Erreichung der Programmziele ist. Hintergrund dieser Entscheidung für nur einen Stichtag war u. a. die Problematik der Mittelkontingentierung und der wiederholten Stellung von Anträgen nach Ablehnung innerhalb eines Jahres und des daraus resultierenden höheren Arbeitsvolumens bei den ÄRL. Nur ein einzelner Antragsstichtag pro Jahr im Vergleich zur laufenden Bewilligung bzw. zu mehreren Stichtagen führt dazu, dass Vorhaben trotz Bewilligungsreife ggf. lange auf den nächsten Stichtag warten müssen. Dies ist ein Nachteil für die AntragstellerInnen. In den anderen untersuchten Bundesländern wurden zwei bis vier Stichtage eingeführt. Hier wäre für die Zukunft zu überlegen, ob eine Umsetzungsstruktur mit mehreren Antragsstichtagen im Jahr (die z. B. auch von Umsetzungsbeginn an bekannt und mit Budgets versehen sind) unter vertretbarem Bearbeitungsaufwand für die Ämter entwickelt werden könnte.

Weitere wichtige Ergebnisse im Hinblick auf die administrative Umsetzung von ZILE-Projekten (darunter auch DE) haben sich bei der Befragung der RegionalmanagerInnen der ILE-Regionen ergeben und sind im Kapitel 4.22.3.2 dargestellt. Stichworte hierzu sind fehlende Kofinanzierungsmittel der Kommunen, die Vorfinanzierung der Projekte aufgrund des Erstattungsprinzips, der einmal jährliche Antragsstichtag sowie die komplexen Bestimmungen zum Vergaberecht.

4.11.3.3 Externe Einflussfaktoren

Da Kommunen eine wichtige Projektträgergruppe darstellen, hat deren Finanzsituation generell Einfluss auf die Umsetzung der Förderung. Gerade in strukturschwachen Gebieten mit schlechter Finanzsituation der Kommunen kann die Kofinanzierung von Projekten ein Problem sein. Die durch das Land zur Verfügung gestellten Kofinanzierungszuweisungen haben in den Jahren 2015

und 2016 acht Kommunen für Dorfentwicklungsprojekte beantragt. Diese Kommunen haben insgesamt 20 Projekte mit rund 1,7 Mio. Euro Kofinanzierungszuweisungen bewilligt bekommen.

Neben der Dorfentwicklungsförderung über ZILE gibt es **andere Förderprogramme** mit ähnlicher thematischer Ausrichtung, die zu einer Konkurrenz um geeignete Projektträger führen können. Neben zahlreichen Modell- und Demonstrationsvorhaben im Rahmen des Bundesprogramms Ländliche Entwicklung (z. B. soziale Dorfentwicklung, Mehrfunktionenhäuser) zählt hierzu auch das Städtebauförderprogramm – Kleinere Städte und Gemeinden. In Bezug auf das Städtebauförderprogramm wird allerdings vonseiten des Landes auf eine gute Abstimmung und auf ein Zusammenwirken der Förderansätze hingewirkt.

4.11.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die inhaltliche breite Ausgestaltung der Fördermaßnahmen DEP und DE ist für das Ziel einer passgenauen Förderung der ländlichen Entwicklung sehr gut. Gerade durch die Neufassung der Richtlinie zum 1.1.2017 sind noch einmal neue und für die ländliche Entwicklung relevante Fördertatbestände dazugekommen, die aber in ihrer Umsetzung aufwendig sind. Der fördertechnische Rahmen für diese sehr anspruchsvolle Förderung von heterogenen Projekten ist nicht immer angemessen: Auf der einen Seite werden die Begünstigten durch umfangreiche Antragsunterlagen belastet, auf der anderen Seite steigt die Prüfdichte und -tiefe bei den ÄrL. Dem steht eine angespannte personelle Lage bei den ÄrL gegenüber.

Der Ansatz, nur noch Dorfregionen mit mindestens drei Dörfern aufzunehmen, ist angelaufen. Es bedarf der weiteren kritischen Begleitung. Die aufgenommenen Dorfregionen variieren in der Größe sehr stark, ein erster Blick auf die Dorfentwicklungspläne zeigt, dass die dorfübergreifende Perspektive und Umsetzung nicht überall gelingt.

Tabelle 30: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahmen DEP sowie DE und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Negative Folgen des demografischen Wandels verringern				
<p>Fördergegenstände passen zum Förderziel – sehr breite und vielfältige Möglichkeiten.</p> <p>Dorfregionsansatz ist sehr anspruchsvoll und wird sehr unterschiedlich umgesetzt.</p> <p>Ausdifferenzierte PAK, teilweise mit großem Interpretationspielraum; relevante Aspekte für bestimmte Maßnahmenziele (Innenentwicklung) gehen darin unter</p>	<p>Hoher Aufwand in der gesamten Bearbeitung, zu geringer Personalbestand</p> <p>Suboptimale IT-Unterstützungsleistung durch eingeschränkte Funktionalität des Vorsystems ZILE-3</p> <p>Nur ein Stichtag pro Kalenderjahr</p>	<p>Große Nachfrage, hohe Anzahl an bewilligten Projekten, jedoch Anteil an bisherigen Auszahlungen gering.</p> <p>Schwerpunkt der bewilligten Projekte im gestalterischen Bereich</p>	<p>Kofinanzierungszuweisungen noch wenig genutzt</p> <p>Konkurrenz mit Modell- und Demonstrationsvorhaben</p>	<p>Maßnahmenumsetzung durch hohe Arbeitsbelastung gefährdet.</p> <p>Steuerung über PAK weiter verfolgen und ausbauen</p>

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Folgende Empfehlungen werden an das Land ausgesprochen:

- Die Umsetzung eines komplexen Förderansatzes wie der Dorfentwicklung bedarf einer angemessenen personellen Ausstattung und eines passenden Förderrahmens. Hier gibt es in Niedersachsen Defizite. Die Personalsituation in den ÄRL sollte geprüft und angepasst werden.
- Darüber hinaus sollte der Regelungsrahmen z. B. hinsichtlich der Einführung eines weiteren Antragsstichtages überdacht werden, da nur ein Stichtag pro Jahr von den Antragstellenden als problematisch genannt wurde.
- Die PAK sollten weiterhin kritisch geprüft werden (wie in 2017 bereits geschehen) und Interpretationsspielräume durch erläuternde Definitionen verringert werden.
- Die Dorfregionauswahl und -umsetzung sollte kritisch begleitet werden. Mittlerweile wurde eine Vielzahl von Dorfregionen aufgenommen und die Umsetzung von Vorhaben in den Regionen ist angelaufen. Dies wäre ein guter Zeitpunkt, den Ansatz zu reflektieren und das Potenzial für Nachjustierungen auszuloten. Zudem sollten gezielte Informationen für alle Akteure

über den Dorfregionsansatz und gute Umsetzungsbeispiele erfolgen (z. B. durch Veranstaltungen, Broschüren oder Fortbildungen).

4.12 Breitbandversorgung (ELER-Code 7.3)

Autorin: Birgit Fengler

4.12.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Durch die Förderung von Breitbandinfrastruktur soll die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in bislang aufgrund wirtschaftlicher Erwägungen oder technologischer Restriktionen unterversorgten ländlichen Gebieten ermöglicht werden. Zugeordnet ist die Fördermaßnahme dem SPB 6C.

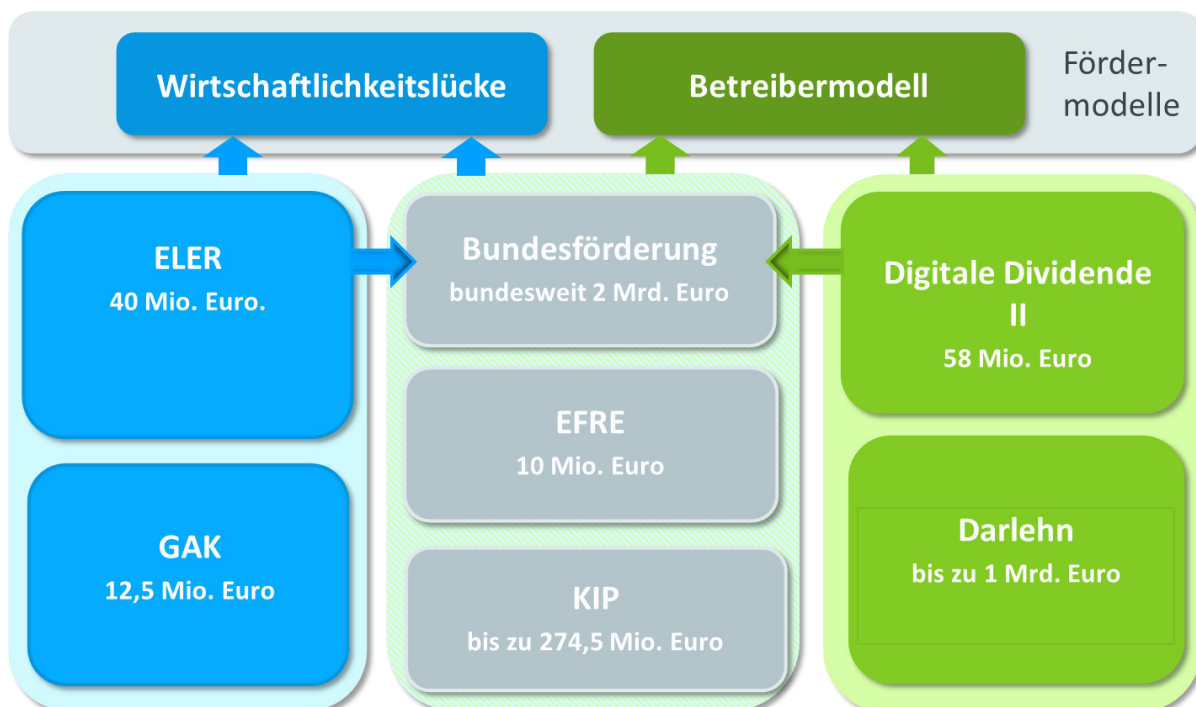
Diese Fördermaßnahme ist in zwei Varianten aufgeteilt: Teil A basiert auf der NRR und wurde bereits in der letzten Förderperiode angeboten. Teil B ist neu und beinhaltet die Förderung von Vorhaben, mit denen eine hochleistungsfähige Internet-Infrastruktur mit mindestens 30 Megabit pro Sekunde geschaffen wird. Die beide Teile regelnde Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Breitbandversorgung ländlicher Räume ist bereits am 15.12.2015 in Kraft getreten (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Breitbandversorgung ländlicher Räume (RL Breitbandförderung - ländlicher Raum), RdErl. d. ML v. 15.12.2015, 2015).

Im Teil B ist neben Machbarkeitsuntersuchungen die Deckung einer Wirtschaftlichkeitslücke für Investitionen in den Aufbau und/oder Betrieb von Breitbandinfrastrukturen eines privaten Betreibers öffentlicher Telekommunikationsnetze förderfähig. Zuwendungsempfänger können öffentliche Träger sein, z. B. Gemeinden, Landkreise und die Region Hannover sowie Zweckverbände. Diese können die Zuwendung an ein gewerbliches Unternehmen zur Durchführung der Maßnahme weiterleiten. Der Förderhöchstbetrag liegt auf Landkreisebene bei zwei Mio. Euro, wobei die Fördersätze in den Übergangsregionen bis zu 63 % und in den übrigen Regionen bis zu 53 % betragen. Die Antragsbearbeitung erfolgt beim jeweils örtlich zuständigen ArL.

Voraussetzungen für die Förderung sind unter anderem der Nachweis einer fehlenden oder unzureichenden Breitbandversorgung (Markterkundungsergebnis), die Beschreibung der Ausbauplanung sowie der Anforderungen an das Netz und Angaben zum Kostenangebot einschließlich Berechnung der Bemessungsgrundlage. Die eingereichten Projekte werden anhand der Projektauswahlkriterien landesweit bewertet, die z. B. größere Projekte (Anzahl der unterversorgten Gebäude), Nachhaltigkeit (Umfang des Glasfaseranteils bis zum Verteilerkasten oder bis zu den Gebäuden) und geringe Einwohnerdichte durch höhere Punktzahlen priorisieren. Projekte mit mehr als 250.000 Euro förderfähigen Gesamtkosten müssen zudem bei den KStA vorgelegt werden.

Einen Überblick über die verschiedenen Fördermöglichkeiten (Wirtschaftlichkeitslücke und Betreibermodell) für den Breitbandausbau in Niedersachsen gibt **Abbildung 11**. Im Rahmen des Bundesprogramms werden beide Ansätze gefördert. Für die Wirtschaftlichkeitslückenförderung kann die Kombination mit ELER-Mitteln erfolgen, für das Betreibermodell die Kombination mit Mitteln der Digitalen Dividende II. Da die Ausgangssituation in den Regionen Niedersachsens sehr unterschiedlich ist und in den Regionen die jeweiligen örtlichen Bedingungen am besten überblickt werden können, verfolgt Niedersachsen einen regionalen Ansatz in der Breitbandförderung und baut auf Planungen auf Landkreisebene. Entsprechend den regionalen Gegebenheiten entscheiden sich die Landkreise für das Betreibermodell oder die Wirtschaftlichkeitslückenförderung (in Einzelfällen auch für eine Kombination) und stellen die entsprechenden Förderanträge. Von den bis 2016 für das Bundesprogramm ausgewählten 19 Breitbandprojekten in Niedersachsen bezogen sich sieben auf das Betreibermodell und zwölf auf die Wirtschaftlichkeitslückenförderung. Darüber hinaus gibt es mit der GAK, dem Kommunalen Investitionsprogramm (KIP), dem EFRE und der Darlehensförderung über die N-Bank noch weitere Fördermöglichkeiten mit jeweils spezifischen Bedingungen.

Abbildung 11: Überblick über die Fördermöglichkeiten für den Breitbandausbau in Niedersachsen (Stand 2017)



KIP - Kommunalinvestitionsförderpaket

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Angaben des MW.

4.12.2 Darstellung des Outputs

Für die Fördermaßnahme Breitband sind im Teil B insgesamt 40 Mio. Euro EU-Mittel eingeplant. Bis zum 31.12.2016 wurden insgesamt 24 Projekte zum Breitbandausbau bewilligt, davon 15 rein national geförderte Grundversorgungsprojekte im Teil A und neun Projekte zum Hochgeschwindigkeitsausbau mit EU-Mitteln im Teil B. Bei den rein national finanzierten Projekten wurden bereits Auszahlungen getätigt, abgeschlossen ist noch kein Projekt.

Mit der Förderung im Teil A wurden vor allem Anträge von Gemeinden, Städten und Samtgemeinden bewilligt, die zwischen rund 40.000 Euro und 450.000 Euro GAK- und Landesmitteln lagen. Der eindeutige Förderschwerpunkt liegt hier im Landkreis Cuxhaven. Insgesamt wurden rund 2,5 Mio. Euro Fördermittel bewilligt, die zur Verbesserung des Breitbandanschlusses jeweils in einzelnen Ortsteilen eingesetzt wurden.

Die Förderung im Teil B kann in Kombination mit der Förderung aus dem Bundesprogramm Breitbandausbau⁴⁹ eingesetzt werden. Von den 32 im Rahmen des Bundesprogramms ausgewählten Regionen wurden wiederum für sieben bis Ende 2016 auch ELER-Mittel bewilligt (Landkreise Schaumburg, Holzminden, Heidekreis, Ammerland, Goslar, Stade und Region Hannover). Die jeweils bewilligten Summen an EU-Mitteln bewegten sich zwischen 1,2 Mio. und der Höchstsumme von 2 Mio. Euro. Zwei weitere Projekte mit ELER-Mitteln haben die Herstellung einer Netzstrukturplanung auf Landkreisebene zum Inhalt (Landkreise Diepholz und Wesermarsch). Insgesamt wurden 12,6 Mio. Euro EU-Mittel bewilligt.

4.12.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Die Förderung im Teil A schließt an die vorherige Förderperiode an, die Einschränkungen durch die Förderung auf der Grundlage der NRR wurden bereits in der Ex-Post-Bewertung von *PROFIL* 2007 bis 2013 thematisiert. Der Beitrag der Förderung auf Basis der NRR bleibt angesichts des großen und weiter wachsenden Bedarfs an Bandbreite, der Förderbedingungen und der Finanzausstattung der GAK überschaubar und zielt auf die Grundversorgung kleinerer unterversorgter Gebiete ab. Gleichwohl zeigt der Landkreis Cuxhaven, der bereits in der letzten Förderperiode stark von der Förderung auf der Grundlage der GAK profitiert hat, dass durch konzentrierten Einsatz dieser Mittel der Breitbandausbau vorangetrieben werden kann.

Aufgrund des ausreichend großen Volumens an Haushaltsmitteln konnten bislang alle eingereichten Vorhaben bewilligt werden. Damit erfüllt die Anwendung der Projektauswahlkriterien bis dato die Funktion der Sicherung der Mindestqualität, die jedes Vorhaben erreichen muss.

⁴⁹ In Niedersachsen wurden bis Frühjahr 2017 insgesamt 34 Anträge für Ausbauprojekte in 32 Regionen mit Förderbescheiden in einer Gesamtförderhöhe von rund 270 Mio. Euro und 44 Anträge für Beratungsleistungen mit Förderbescheiden in einer Gesamtförderhöhe von rund 2,2 Mio. Euro ausgewählt.

Für Teil B ist die Kombination mit dem Bundesprogramm ein wichtiges Element. In den Landkreisen, die eine Bewilligung für die Förderung mit EU-Mitteln erhalten haben, liegen aus dem Bundesprogramm Zusagen über rund 22 Mio. Euro vor. Über das Bundesprogramm können zudem bis zu 15 Mio. Euro pro Förderbescheid vergeben werden, im Rahmen der ELER-Förderung nur 2 Mio. Euro. Um die optimalen Fördermöglichkeiten für die Landkreise zu ermöglichen, ist das Land gezwungen, auf diese Fördermöglichkeiten zu reagieren und gute Kombinations- und Ergänzungsangebote zu schaffen.

Abbildung 11 zeigt, dass es insgesamt ein komplexes System an Fördermöglichkeiten gibt, das für die Akteure vor Ort mit hohem Aufwand in der Einarbeitung und Umsetzung verbunden ist. Als besonders schwer einzuschätzen hat sich das Bundesprogramm herausgestellt. Den Umfang, in dem mittlerweile in Niedersachsen Förderung über das Bundesprogramm umgesetzt wird, hat bei seinem Start niemand abschätzen können. Für das Bundesprogramm gibt es Stichtage, zu denen bundesweit die Anträge eingereicht werden können und anhand eines umfangreichen Kriterienkatalogs in ein ebenfalls bundesweites Ranking gebracht werden. Entsprechend dem verfügbaren Finanzvolumen werden die Anträge mit den höchsten Punktzahlen bewilligt. Das Förderprogramm fällt in die Zuständigkeit des BMVI, die Abwicklung des Verfahrens wurde der atene KOM (Agentur für Kommunikation, Organisation und Management) in Berlin übertragen. Bei jedem Antragsverfahren ist unsicher, wie viele Vorhaben zum Zuge kommen.

4.12.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Förderung des Ausbaus der Breitbandversorgung in ländlichen Räumen hat in den letzten Jahren eine hohe Dynamik und viele Veränderungen erfahren. Beispielhaft seien hier die Rahmenregelung für Next-Generation-Access-Netze (NGA-Rahmenregelung) vom Juni 2015 und die Förderung über das Bundesprogramm Breitband seit Ende 2015 genannt. Die Förderung auf der Grundlage des Bundesprogramms wird noch bis 2018/2019 fortgeführt. Ob und in welcher Form der Bund danach den Breitbandausbau weiterhin unterstützen wird, ist noch unklar.

Niedersachsen hat es mit der Förderung des Breitbandausbaus im Rahmen der ELER-Förderung geschafft, sehr schnell einen Förderansatz zu entwickeln. Bereits am 15.12.2015 lag die entsprechende Richtlinie vor. Dies ging auch einher mit der Abstimmung des gesamten Förderansatzes im Land. Allerdings haben die Entwicklungen durch das Bundesprogramm die gesamte Umsetzungslandschaft nachhaltig beeinflusst, was zum Zeitpunkt der Richtlinienerstellung noch nicht absehbar war.

Tabelle 31: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme Breitband und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Bevölkerung in ländlichen Räumen einen Zugang zu hochleistungsfähiger Internet-Infrastruktur verschaffen				
Sinnvolle Ausgestaltung um hochleistungsfähige Internet-Infrastruktur zu schaffen	Komplexes Antragsverfahren	Bewilligte Projekte liegen vor, noch keine EU-Mittel ausgezahlt	Bundesprogramm mit umfangreicher Förderung	Kein Änderungsbedarf

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Zum aktuellen Zeitpunkt werden keine Empfehlungen ausgesprochen.

4.13 Basisdienstleistungen (ELER-Code 7.4)

Autorin: Birgit Fengler

4.13.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Das Hauptziel der Fördermaßnahme Basisdienstleistungen liegt mit der Verringerung der negativen Folgen des demografischen Wandels im SPB 6B. Durch die Fördermaßnahme soll die Grundversorgung der Bevölkerung mit Einzelhandel, Gemeindezentren und Einrichtungen ermöglicht werden.

Die Förderung von Basisdienstleistungen kann sowohl im Rahmen der Fördermaßnahme DE in den in das DE-Programm aufgenommenen Dörfern und Dorfregionen (7.2) als auch außerhalb des DE-Programms über die Fördermaßnahme Basisdienstleistungen (7.4) erfolgen. Im Rahmen der Fördermaßnahme 7.4 ist eine sehr breite Förderung von Basisdienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung möglich. Mit Grundversorgung ist die Versorgung mit Dingen des täglichen Bedarfs gemeint:

- Dorf- oder Nachbarschaftsläden,
- barrierefreie Nah-/Grundversorgungseinrichtungen (z. B. kleine Versorgungszentren mit Einzelhandel, ärztliche Versorgung, Apotheke, Post, Bank, Betreuung von SeniorInnen),
- Einrichtung von ländlichen Dienstleistungsagenturen (z. B. „Dorfhelferservice“ zur Betreuung der Bevölkerung, Sozialstation, betreutes Wohnen, dezentrale Informations- und Vermittlungsstellen für kommunale Leistungen),
- Einrichtungen für Kinder, Jugendliche oder SeniorInnen (z. B. Kinder- und Jugendclub, Veranstaltungsräume) und
- Dienstleistungen zur Mobilität (z. B. Mitfahrzentralen, Carsharing usw.).

Die in der letzten Förderperiode förderfähige Versorgung mit erneuerbaren Energien durch den Bau von Leitungsnetzen ist nicht mehr enthalten. Die Herausnahme dieser Fördermöglichkeit wurde auch in der Ex-post-Bewertung von *PROFIL* empfohlen. Im Vergleich zur letzten Förderperiode können dagegen jetzt auch Einrichtungen, die nur einer spezifischen Bevölkerungsgruppe zugutekommen (z. B. Kindern, SeniorInnen), gefördert werden.

Für Basisdienstleistungen sind gemäß PFEIL 26,5 Mio. Euro ELER-Mittel und rund 12 Mio. Euro nationale öffentliche Kofinanzierung vorgesehen.

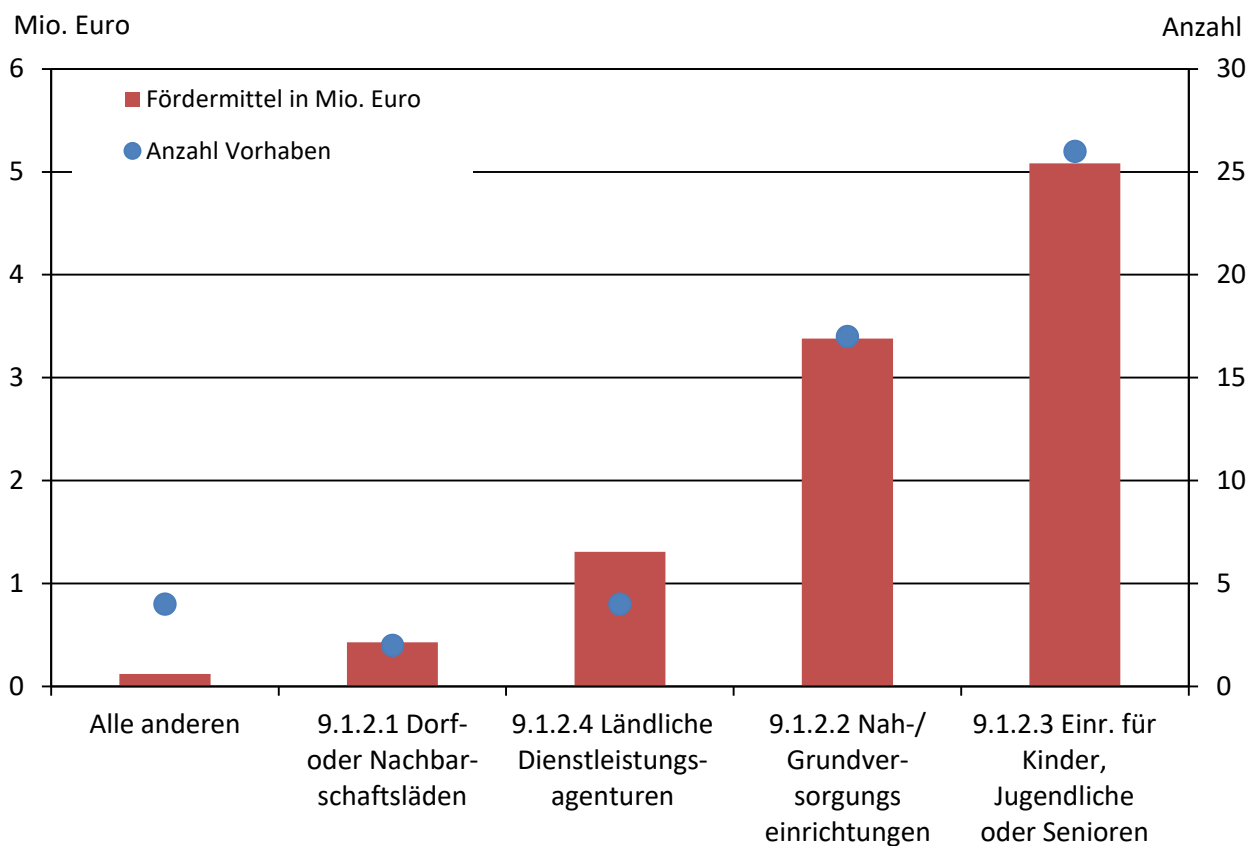
Das System der Beantragung von Projekten entspricht dem der DE (z. B. in Bezug auf Stichtage, PAK, KStA). Auch bei den Basisdienstleistungen sind die PAK sehr ausdifferenziert. Die insgesamt 180 Punkte verteilen sich auf viele Kriterien. Die höchsten Punktzahlen sind mit jeweils 20 Punkten mit der Zahl der Arbeits-/Qualifizierungsplätze, der Neuschaffung einer erforderlichen Einrichtung, der überörtlichen Versorgungsbedeutung, dem Beitrag zur Innenentwicklung sowie der besonderen Bedeutung des Projektes für die soziale, kulturelle oder wirtschaftliche Entwicklung des Ortes zu erreichen. Im Zuge der Überarbeitung der PAK im Jahr 2017 wurden die regelmäßige multifunktionale Nutzung sowie die projektbezogene breite Bürgerbeteiligung als Kriterien neu eingefügt. Aufgrund des ausreichend großen Volumens an Haushaltsmitteln konnten 2016 alle Projekte mit erreichter Mindestpunktzahl bewilligt werden, ab 2017 finden die PAK praktische Anwendung.

4.13.2 Darstellung des Outputs

Insgesamt wurden bis Ende 2016 rund 50 Projekte mit Fördermitteln (EU-, Landes- und Bundesmitteln) in Höhe von zehn Millionen Euro bewilligt. Die wesentlichen Inhalte der bisher bewilligten Vorhaben beziehen sich auf die Bereiche Nah-/Grundversorgungseinrichtungen und Einrichtungen für Kinder, Jugendliche oder SeniorInnen. Hierunter verbergen sich häufig dörfliche Gemeinschaftsgebäude, Gemeinderäume, Vereinsheime, Jugendräume, Kindergartengebäude u. Ä. Als außergewöhnlichere Vorhaben sind beispielsweise die Durchführung einer Machbarkeitsstu-

die für die Etablierung von Carsharing oder der Umbau einer leer stehenden, alten Dorfschule zu einer Tagespflegeeinrichtung zu nennen. Insgesamt findet sich eine große Bandbreite an unterschiedlichen Projekten und Begünstigten, die so im Rahmen von *PROFIL 2007* bis 2013 nicht gefördert werden konnten (siehe **Abbildung 12**).

Abbildung 12: Art der bewilligten Vorhaben der Fördermaßnahme Basisdienstleistungen

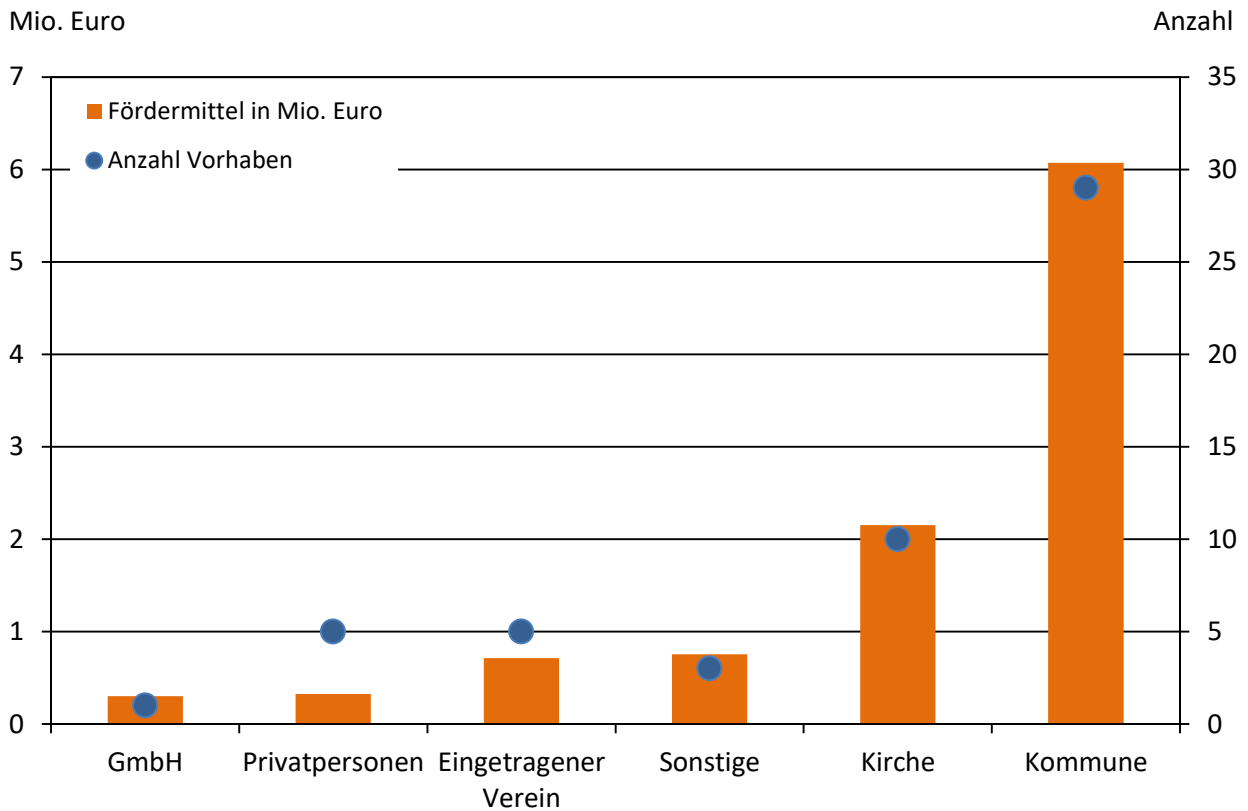


Die Ziffern am Anfang entsprechen den Richtlinienziffern der ZILE-Richtlinie.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Förderdaten.

Die größte Gruppe an Begünstigten stellen wie auch in der letzten Förderperiode die kommunalen Träger dar. Allerdings gibt es in dieser Förderperiode auch bereits einige Projekte privater Träger (z. B. die Unterstützung der Sanierung einer Gaststätte in privater Hand), die in dieser Form neu sind. Insgesamt sind damit im Vergleich zur letzten Förderperiode schon sehr schnell nach Programmbeginn sehr vielfältige Projekte angeschoben worden (siehe **Abbildung 13**).

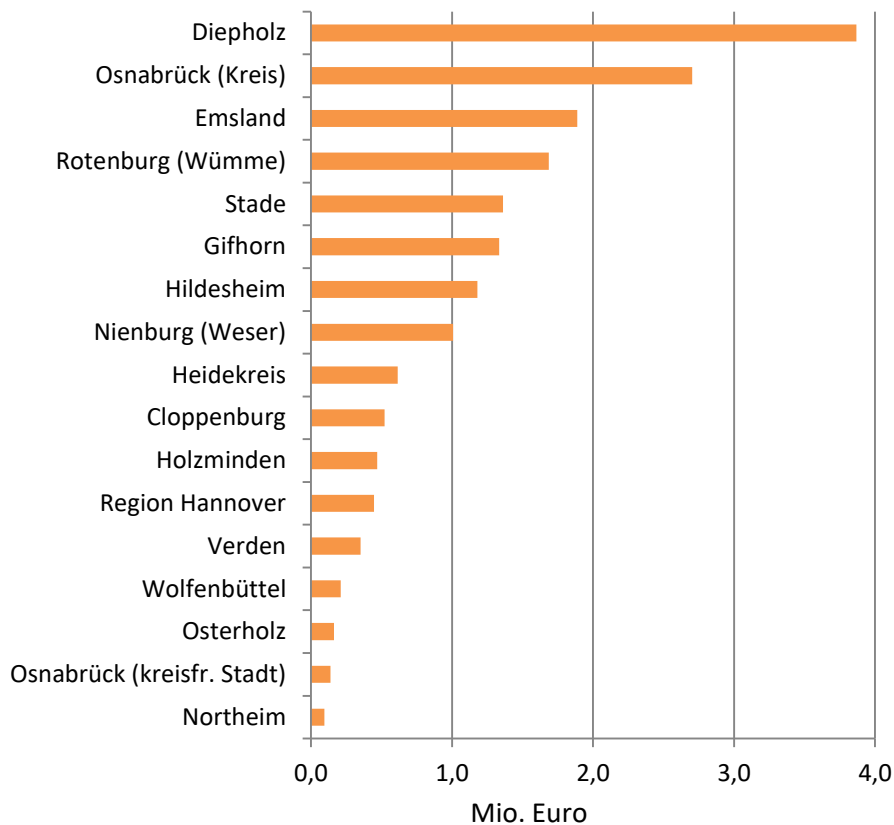
Abbildung 13: Begünstigte der bewilligten Projekte der Fördermaßnahme Basisdienstleistungen



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten.

Die räumliche Verteilung der Fördermittel (hier mit den gesamten Kofinanzierungsmitteln) in Niedersachsen zeigt eine deutlich ungleiche Verteilung: Während einige Landkreise bereits mehrere Projekte umsetzen und in Diepholz fast 20 % der bisherigen Fördermittel eingesetzt werden, gibt es auf der anderen Seite in 21 Landkreisen noch keine Projekte (siehe **Abbildung 14**).

Abbildung 14: Verteilung der Fördermittel (ELER, Kofinanzierungsmittel, nationale Mittel) der bis zum 31.12.2016 bewilligten Projekte auf die Landkreise



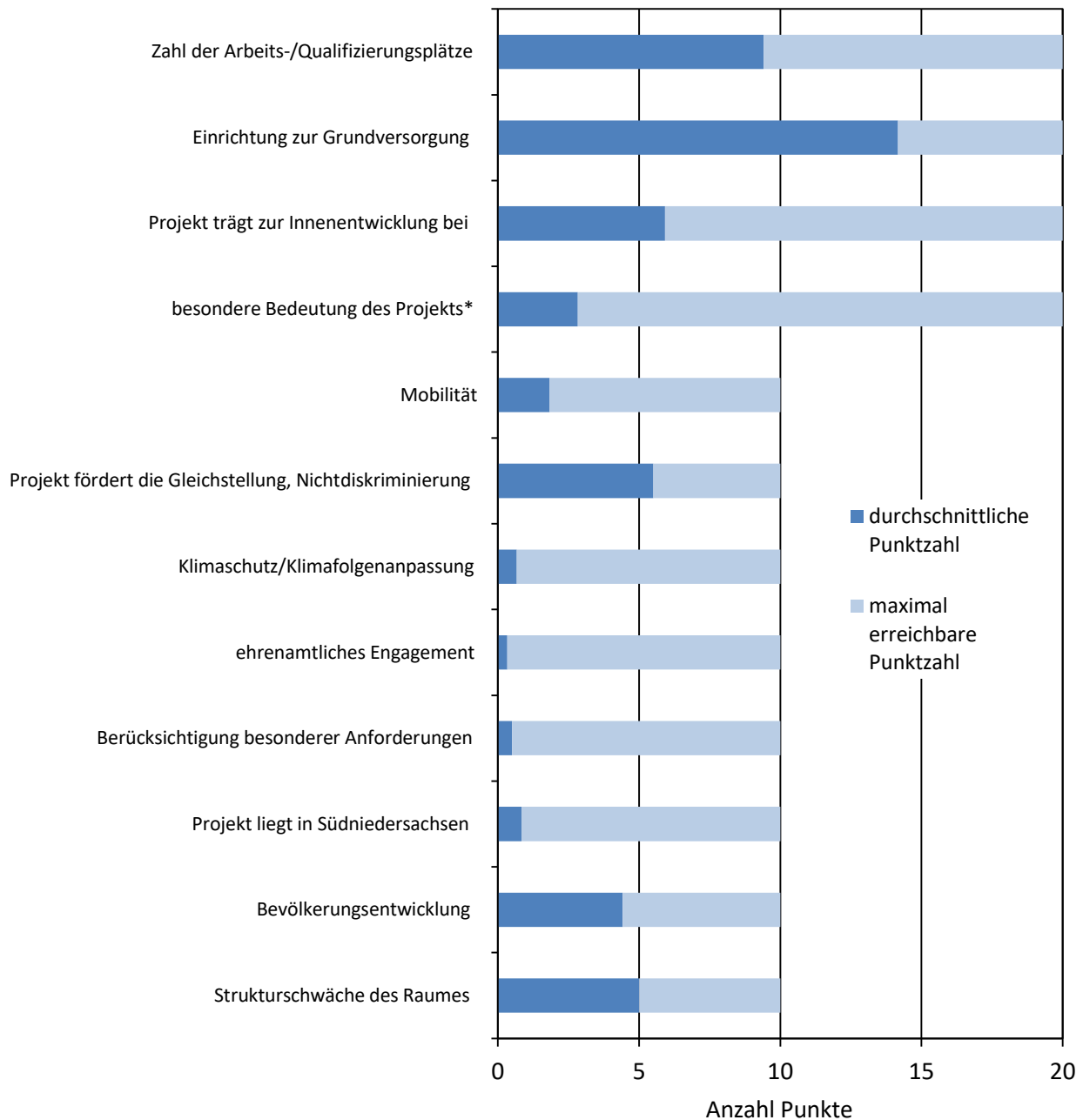
Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2017a).

4.13.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Wie bereits bei der DE wurden auch bei den Basisdienstleistungen durch die **Projektauswahlkriterien** die Anforderungen an die Antragstellenden erhöht. **Abbildung 15** zeigt, wie viele Punkte bei den Bewertungsschemata im Durchschnitt bei den einzelnen Kriterien vergeben wurden (im Vergleich zur maximal zu erreichenden Punktzahl).

Abbildung 15: Durchschnittliche Punkte der ausgewählten Projekte der Fördermaßnahme Basisdienstleistungen



* besondere Bedeutung des Projektes für die soziale, kulturelle oder wirtschaftliche Entwicklung des Ortes.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Bewertungsschemata Dorfentwicklung.

Der Durchschnitt aller Projekte lag bei 133 Punkten, auch hier wurde die Mindestpunktzahl von 30 Punkten deutlich übertroffen. Die Schaffung bzw. der Erhalt einer Einrichtung zur Grundversorgung hat die höchsten durchschnittlichen Punktzahlen erhalten. Entsprechend der Maßnahmenkonzeption haben hier alle Projekte mindestens zehn Punkte erhalten. Da der durchschnittliche Wert bei fast 15 Punkten liegt, wurden neben dem Erhalt (zehn Punkte) auch Neuschaffung

gen von Einrichtungen (20 Punkte) gefördert. Darüber hinaus wurden auch hohe Punktzahlen beim Kriterium „Zahl der Arbeits-/Qualifizierungsplätze“ vergeben. Mehr als die Hälfte der Projekte hat demnach Auswirkungen in diesem Bereich. Auffallend ist die hohe durchschnittliche Punktzahl beim Kriterium „Projekt fördert die Gleichstellung/Nichtdiskriminierung“. Hier wird auf vielfältige Wirkungen verwiesen: z. B. verbesserte Kinderbetreuungsmöglichkeiten, neue Angebote für einzelne Bevölkerungsgruppen oder auch wohnortnahe Arbeitsplätze. Es werden dadurch Beiträge zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf erwartet.

Administrative Umsetzung

Bei dieser Maßnahme kommt neben den bei der DE beschriebenen Problemen (siehe Kapitel 4.11.3.2) ein weiterer Aspekt hinzu: Vereine kommen als Träger von z. B. dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen infrage. Eine Anforderung aus dem Vergaberecht im Zusammenspiel mit den Regelungen des niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetzes (NTVergG) führte zur Gleichstellung von Vereinen mit öffentlichen Wettbewerbern. Hieraus folgte die Verankerung einer sehr weitgehenden Anwendung des Vergaberechts und der Erhöhung von Sanktionsrisiken (siehe hierzu auch Kapitel LEADER und Kapitel 5.4.3). Diese Gleichstellung führt nach Aussagen von VertreterInnen der ÄrL zu einem starken Rückgang der Akzeptanz der Maßnahmen durch Vereine, denn im Falle einer Sanktion würden häufig die Vereinsvorsitzenden mit ihrem Privatvermögen haften. Damit brechen für einige Fördergegenstände (auch in der DE) wichtige Zielgruppen weg. Durch eine geplante Änderung des NTVergG könnten hier Verbesserungen eintreten.

Externe Einflussfaktoren

Mit der Überarbeitung der ZILE-Richtlinie wurde 2017 in Niedersachsen die Förderung von Kleinunternehmen der Grundversorgung auf der Grundlage der GAK eingeführt. EU-Mittel fließen nicht in diese Maßnahme. Mit dieser neuen Maßnahme können, ähnlich wie bei den Basisdienstleistungen, Einrichtungen der Nah-/Grundversorgung des täglichen Bedarfs gefördert werden. Geplante Nah-/Grundversorgungseinrichtungen (auch von gemeinnützigen Vereinen), die Einkommen erwirtschaften, z. B. in Form von Einnahmen aus Vermietung oder einem Dorfladen, fallen unter diese Maßnahme. Der Fördersatz beträgt hier 35 %. Die genaue Abgrenzung, ob ein Projekt unter die Maßnahme Basisdienstleistung oder Kleinunternehmen fällt, muss einzelfallbezogen entschieden werden. Dies hat aber weitreichende Auswirkungen für die gemeinnützigen Vereine: Bei Basisdienstleistungen können sie einen Fördersatz bis zu 63 % bekommen.

Darüber hinaus gibt es weitere Fördermöglichkeiten, z. B. über Modell- und Demonstrationsvorhaben im Rahmen des Bundesprogramms Ländliche Entwicklung (z. B. soziale Dorfentwicklung, Mehrfunktionenhäuser), die auf vergleichbare Projekte abzielen.

4.13.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Bei der Förderung von Basisdienstleistungen (ELER-Code 7.4) handelt es sich um eine sehr vielfältige Fördermaßnahme, die gut nachgefragt wird. Gerade bei neuen Projektideen muss einzelfallbezogen die Förderfähigkeit geprüft und viel Kommunikation mit den Begünstigten erfolgen. Angesichts des bereits im Kapitel Dorfentwicklung aufgezeigten angespannten personellen Rahmens der ÄRL verschärft dies die Situation.

Tabelle 32: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme Basisdienstleistungen und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Grundversorgung der Bevölkerung mit Einzelhandel, Gemeindezentren und Einrichtungen ermöglichen				
Offenheit und Flexibilität hinsichtlich der Förderinhalte ermöglicht es, auf die unterschiedlichsten Bedarfe in den ländlichen Räumen zu reagieren.	Vielfalt und Komplexität vieler Projekte mit hohen Anforderungen sowohl an die AntragstellerInnen hinsichtlich der Projektentwicklung und des Managements der Projektumsetzung als auch in der Abwicklung des Fördergeschäfts	Gute Nachfrage, vielfältige Projekte, ungleiche Verteilung im Land	Abgrenzung zu Förderung von Kleinunternehmen Konkurrenz durch andere Fördermöglichkeiten	Personelle Ausstattung anpassen

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Ebenso wie bei der DE bedarf auch hier die Umsetzung eines komplexen Förderansatzes einer angemessenen personellen Ausstattung und eines passenden Förderrahmens. Die Personalsituation in den ÄRL sollte geprüft und angepasst werden. Darüber hinaus sollte die geplante Änderung des NTVergG umgesetzt werden. In Bezug auf die PAK und die Antragsstichtage gelten auch für Basisdienstleistungen die für DEP und DE getroffenen Aussagen.

Im Hinblick auf die räumlich bisher noch sehr ungleiche Umsetzung von Projekten sind weitere Betreuungsleistungen erforderlich. Zur Verbreitung guter Beispiele und Stärkung des Austausches zwischen potenziellen ProjektträgerInnen sollte vom Land eine aktive Öffentlichkeits- und Netzungsarbeit erfolgen.

4.14 Tourismus (ELER-Code 7.5)

Autorin: Birgit Fengler

4.14.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Das wesentliche Ziel der Tourismusförderung in PFEIL soll die Sicherung und Entwicklung der Erholungs- und Freizeitinfrastruktur sowie der Naturräume in ländlichen Räumen sein. Dadurch soll die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit unterstützt, die Lebensqualität erhöht und die Attraktivität gesteigert werden. Ihr prioritäres Ziel ist dem SPB 6B zugeordnet.

Die Fördermaßnahme entfaltet ihre Wirkungen im Zusammenspiel mit anderen Förderansätzen und -aktivitäten. So werden z. B. häufig Projekte zur Realisierung einer umfassenderen Tourismusstrategie oder im Zusammenhang mit regionalen Entwicklungsprozessen gefördert. Zudem stellen die geförderten Projekte zumeist nur einen Baustein in einem umfangreicheren touristischen Entwicklungsansatz dar.

Für die Tourismusförderung sind gemäß PFEIL 14 Mio. Euro ELER-Mittel und rund 11 Mio. Euro nationale öffentliche Kofinanzierung vorgesehen.

Zuwendungsfähig im Rahmen dieser Maßnahme sind neben Vorarbeiten die Schaffung, Erweiterung, der Ausbau oder die Verbesserung von kleinen Basis- und Attraktivitätsinfrastrukturen sowie Freizeitinfrastrukturen mit überwiegend lokalem oder regionalem Bezug (Einzugsbereich von 50 km) in Orten bis 10.000 EinwohnerInnen. Dazu gehören Hinweise auf Sehenswürdigkeiten, Ausschilderung von Wegen sowie Schaffung, Erweiterung, Ausbau oder Verbesserung von Informations- und Vermittlungsstellen lokaler oder regionaler Tourismusorganisationen. Dies entspricht weitestgehend dem Förderansatz der vorhergehenden Förderperiode.

Zuwendungsempfänger können Gemeinden, Gemeindeverbände, gemeinnützige juristische Personen, sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie natürliche Personen und Personengesellschaften des öffentlichen Rechts sein.

In touristischen Schwerpunkten mit mehr als 50.000 Übernachtungen bzw. mindestens 100.000 Tagesgästen muss geprüft werden, ob eine Förderung über EFRE in Betracht kommt.⁵⁰ Die Bagatellgrenze beträgt 2.500 Euro – bei Gemeinden und Gemeindeverbänden 10.000 Euro. Der maximale Zuwendungsbetrag sind 200.000 Euro pro Projekt.

⁵⁰ Grundsätzlich bezieht sich der EFRE auf Tourismusvorhaben mit überregionaler Bedeutung. Um Doppelförderungen zu vermeiden, findet neben der systematischen Abgrenzung die angesprochene gegenseitige Abstimmung im Antragsverfahren statt.

Das System der Beantragung von Projekten entspricht dem der DE (z. B. in Bezug auf Stichtage, PAK, KStA). Auch bei dieser Maßnahme sind die PAK ausdifferenziert. Die höchsten Punktzahlen sind hier mit der Zahl der Arbeits-/Qualifizierungsplätze, der Vernetzung mit anderen Einrichtungen sowie der potenziellen Besucherzahl zu erreichen. Im Jahr 2017 ist die besondere kulturelle, historische oder religiöse Bedeutung als neues Kriterium hinzugekommen.

4.14.2 Darstellung des Outputs

Bei dieser Fördermaßnahme wurden insgesamt rund 55 Projekte mit Fördermitteln in Höhe von rund drei Millionen Euro bis Ende 2016 bewilligt. Damit wurden bisher finanziell deutlich umfangreichere Projekte als in der vorhergehenden Förderperiode bewilligt. Die größte Gruppe der Zuwendungsempfänger wird nach wie vor von Gebietskörperschaften gebildet, aber auch Vereine und GmbHS finden sich vereinzelt darunter. Dies waren auch die wesentlichen Begünstigten-Gruppen in der letzten Förderperiode.

Die Projekte sind inhaltlich sehr unterschiedlich. Häufig dienen sie der Verbesserung, Abrundung oder Ergänzung von vorhandenen touristischen Angeboten, z. B. durch den Bau einer Sanitäranlage an einer Badestelle oder durch die Attraktivitätsverbesserung eines Kurparks. Daneben finden sich aber auch Projekte, die der Schaffung neuer Angebote dienen, z. B. durch die Konzeptionierung und Umsetzung eines touristischen Radverkehrsleitsystems oder den Neubau einer Pilgerherberge.

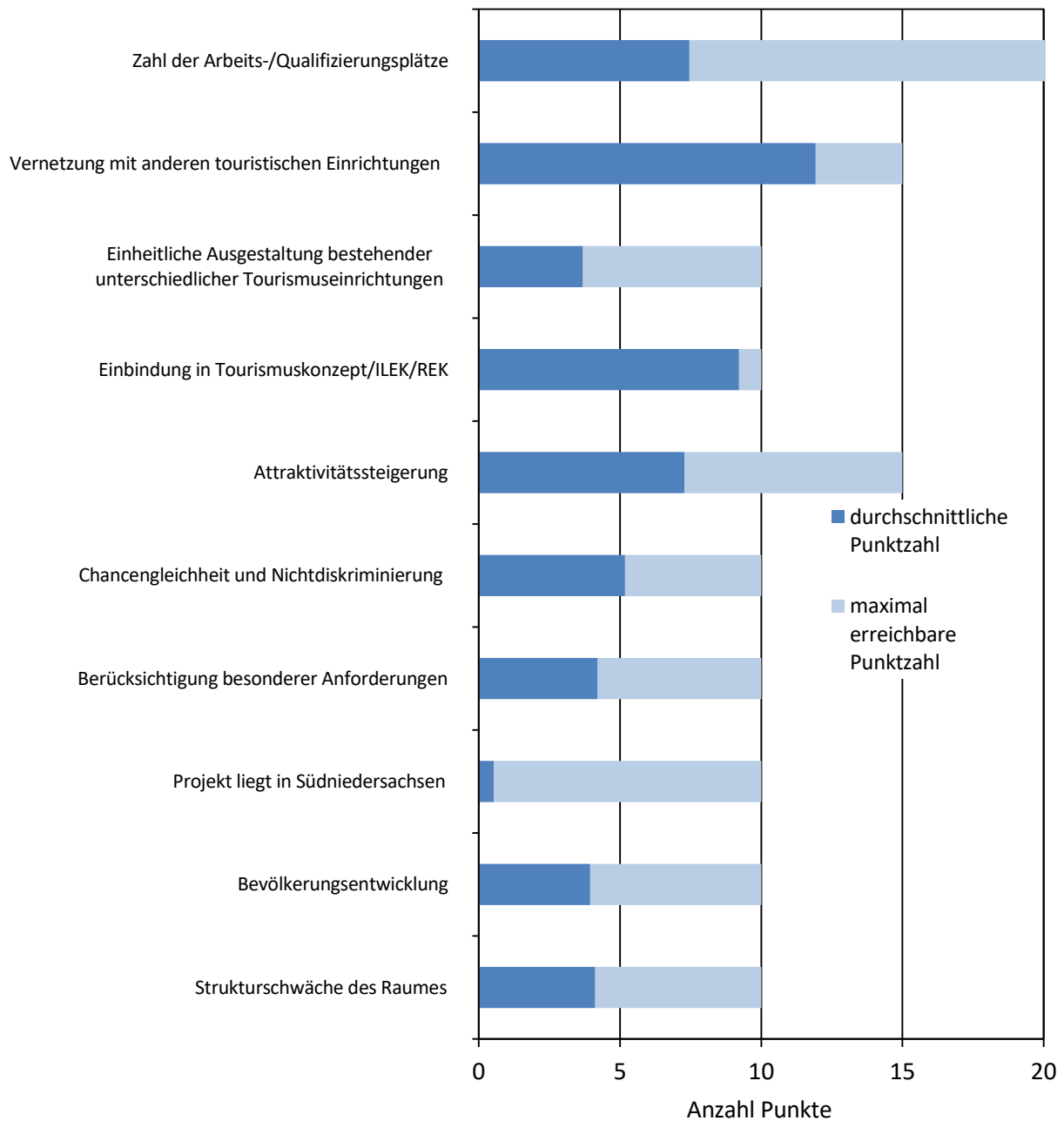
Die bewilligten Fördermittel pro Projekt variieren deutlich. Es gibt sowohl kleine Projekte ab knapp 3.000 Euro EU-Mittel als auch zwei Projekte, die die Obergrenze von 200.000 Euro erreichen. Die durchschnittliche Fördermittelsumme liegt bei rund 60.000 Euro EU-Mitteln.

4.14.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Auch bei dieser Maßnahme wurden durch die **Projektauswahlkriterien** die Anforderungen an die AntragstellerInnen erhöht. **Abbildung 16** zeigt, wie viele Punkte bei den knapp 50 vorliegenden Bewertungsschemata im Durchschnitt für die einzelnen Kriterien vergeben wurden (im Vergleich zur maximal zu erreichenden Punktzahl).

Abbildung 16: Durchschnittliche Punkte der ausgewählten Projekte (Tourismus)



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Bewertungsschemata Dorfentwicklung.

Im Durchschnitt haben die Projekte rund 82 von 130 möglichen Punkten erreicht und lagen damit auch deutlich über dem Schwellenwert von 30 Punkten. Die Vernetzung mit anderen touristischen Einrichtungen und die Einbindung in Konzepte haben die höchsten durchschnittlichen Punktzahlen erhalten – ein deutlicher Hinweis darauf, wie stark die Vernetzung touristischer Projekte ist. Diese Vernetzung zielt allerdings vor allem auf den lokalen Kontext ab: Z. B. wird durch eine geförderte Radfahrer- und Fußgängerbrücke eine verbesserte Verbindung von örtlichen Sehenswürdigkeiten erreicht, die an einem Rundwanderweg liegen und von geführten Ortsbesichti-

gungstouren angesteuert werden. Dies passt sich dann wiederum in das Ziel des Integrierten ländlichen Entwicklungskonzeptes dieser Region ein. Dass Vernetzung ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Maßnahmenumsetzung ist, wurde bereits in der Ex-post-Bewertung von *PROFIL* herausgearbeitet.

Externe Einflussfaktoren

Im Rahmen des spezifischen Ziels 7 „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der tourismusnahen KMU“ kann touristische Infrastruktur im Rahmen des EFRE gefördert werden. Es sollen Projekte gefördert werden, die durch eine Verbesserung des touristischen Angebotes sowie durch die Aufwertung einer touristischen Region zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU und damit im Ergebnis für mehr Gäste sorgen. Die Förderung wird auf touristische Schwerpunktgebiete konzentriert. Hieraus ergibt sich auch die Abgrenzung zur ELER-Förderung. Die bisher über den EFRE geförderten Projekte (z. B. der Baumwipfelpfad in Bad Harzburg oder das Fürstenberg Schlossensemble und Porzellanmanufaktur) sind finanziell deutlich umfangreicher, als dies für ELER-Projekte möglich wäre. Ein Zusammenspiel der Förderung aus beiden Töpfen ist aber möglich: So wurde in Bad Zwischenahn eine Steganlage durch den EFRE und die Steigerung der Attraktivität des Kurparks durch den ELER gefördert.

Wie auch in der letzten Förderperiode erfolgt auch jetzt die Umsetzung von touristischen Projekten im Rahmen von LEADER. In der letzten Förderperiode von 2007 bis 2014 wurden insbesondere in der ersten Hälfte der Programmlaufzeit viele touristische Projekte über LEADER umgesetzt, auch aktuell deutet sich ein ähnlicher Verlauf an.

4.14.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Maßnahme ist verhaltener angelaufen, als dies geplant war. Allerdings gibt es neben der Förderung von touristischen Infrastrukturprojekten aus ZILE auch die Möglichkeit einer Förderung über den EFRE und über LEADER. Es bleibt abzuwarten, wie sich die weitere Nachfrage entwickelt. Die Projektauswahlkriterien zeigen, wie stark die örtliche Vernetzung mit anderen touristischen Angeboten ist. Dieser abgestimmten Umsetzung von investiven Vorhaben und Strategien kommt eine große Bedeutung zu. Um Synergieeffekte zu sichern, ist weiterhin ein Schwerpunkt auf die Einbindung der Projekte in regionale Tourismuskonzepte zu legen.

Tabelle 33: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Fördermaßnahme Tourismus und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Sicherung und Entwicklung der Erholungs- und Freizeitinfrastruktur sowie der Naturräume in ländlichen Räumen				
Fortführung des Ansatzes aus der letzten Förderperiode	Grundsätzliche Problemstellung wie bei DE und Basisdienstleistungen	Geringere Nachfrage als geplant, unterschiedliche, auf die jeweiligen Bedürfnisse angepasste Projekte, gut vernetzt mit anderen Angeboten	Fördermöglichkeiten über EFRE und LEADER	Kein Anpassungsbedarf

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

In Bezug auf die PAK und die Antragsstichtage gelten auch für Tourismus die für DEP und DE getroffenen Aussagen (siehe Kapitel 4.11.3.2 und 4.11.4) Darüber hinaus werden zum jetzigen Zeitpunkt keine Empfehlungen ausgesprochen.

4.15 Kulturerbe (ELER-Code 7.6)

Autorin: Birgit Fengler

4.15.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Mit der Fördermaßnahme Kulturerbe sollen für die Region bedeutsame Kulturgüter erhalten werden, um diese Werte für nachfolgende Generationen zu bewahren und eine Identifikation mit der Region zu schaffen. Ihr prioritäres Ziel ist dem SPB 6B zugeordnet.

Im Rahmen der Fördermaßnahme Kulturerbe wird schwerpunktmäßig die Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung denkmalgeschützter Bausubstanz einschließlich deren Umnutzung gefördert. Bei diesen Projekten steht die denkmalpflegerische Bedeutung im Vordergrund. Im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode wurde die Breite der Fördertatbestände verringert.

So ist die Förderung von Einrichtungen zur Information über Tradition und Belange ländlichen Arbeitens und Lebens sowie die Erhaltung, Wiederherstellung und Entwicklung von Heimathäusern und typischen Dorftreffpunkten im aktuellen Förderkatalog nicht mehr enthalten. Aufgrund der geringeren Mittelausstattung im Vergleich zur letzten Förderperiode soll hierdurch eine Konzentration auf die stärker nachgefragten Fördertatbestände erreicht werden.

Für Kulturerbe sind gemäß PFEIL 15 Mio. Euro ELER-Mittel und rund 12 Mio. Euro nationale öffentliche Kofinanzierung vorgesehen.

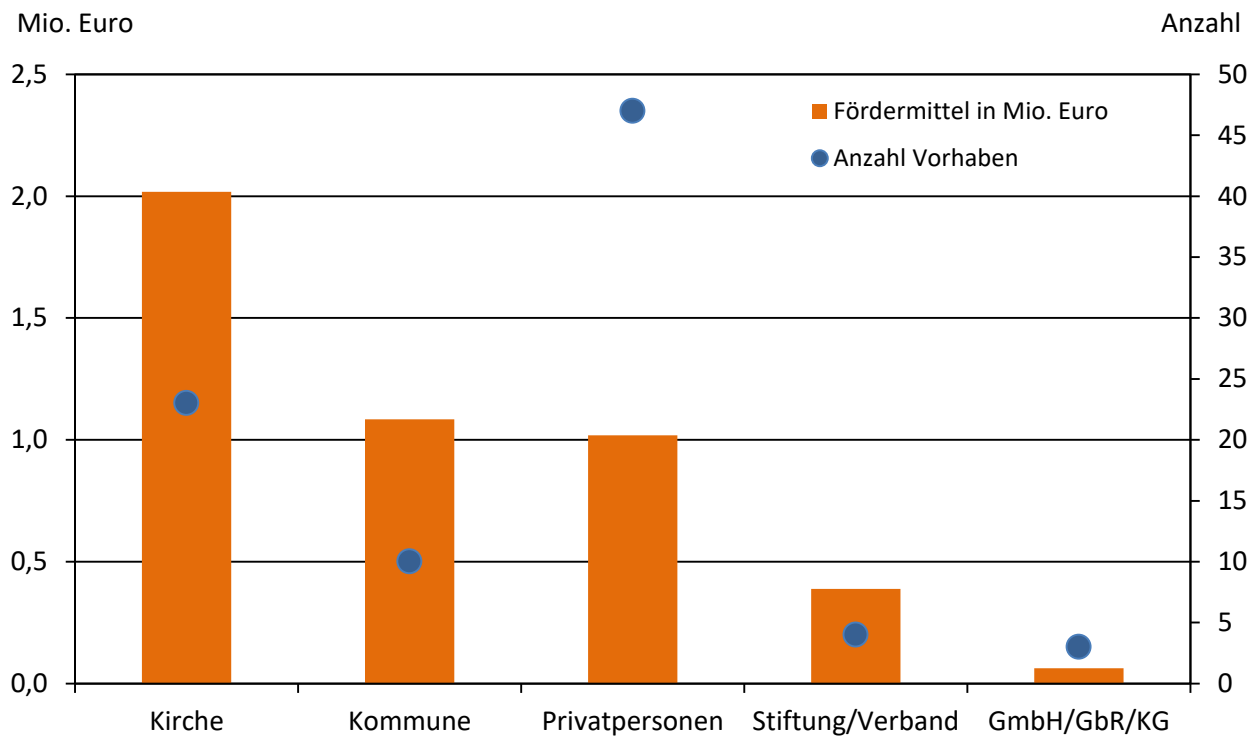
Zuwendungsempfänger können Gemeinden, Gemeindeverbände, sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie natürliche Personen und Personengesellschaften sowie juristische Personen des privaten Rechts sein. Die Bagatellgrenze beträgt 2.500 Euro, bei Gemeinden und Gemeindeverbänden 10.000 Euro. Der maximale Zuwendungsbetrag sind 120.000 Euro pro Projekt.

Die Projektauswahlkriterien legen einen eindeutigen Schwerpunkt auf die Bedeutung der denkmalpflegerischen Maßnahme (hier sind maximal 50 von insgesamt 160 Punkten zu erhalten). Die Auswahl der Vorhaben erfolgt in gemeinsamer Sitzung mit dem Niedersächsischen Landesamt für Denkmalpflege (NLD), über das auch die Landesmittel zur Kofinanzierung zur Verfügung gestellt werden. Der Zuwendungsbescheid wird durch die ÄRL erstellt. Es gibt drei Antragsstichtage (31.01., 31.05 und 31.10), um die Koordinierung der beim NLD verbleibenden Landesmittel zu ermöglichen.

4.15.2 Darstellung des Outputs

Insgesamt wurden bis zum Ende 2016 102 Vorhaben mit förderfähigen Gesamtkosten von rund 10 Mio. Euro bewilligt. Die Vorhaben waren alle der Richtlinienziffer 11.1.2 „Erhaltung, Gestaltung und Verbesserung von denkmalgeschützter Bausubstanz sowie deren Umnutzung“ zugeordnet. Der größte Teil der Fördermittel ging an kirchliche Begünstigte, gefolgt von kommunalen Trägern und Privatpersonen (siehe **Abbildung 17**). Diese waren auch die wesentlichen Begünstigtengruppen in der letzten Förderperiode.

Abbildung 17: Begünstigte der bewilligten Projekte der Fördermaßnahme Kulturerbe



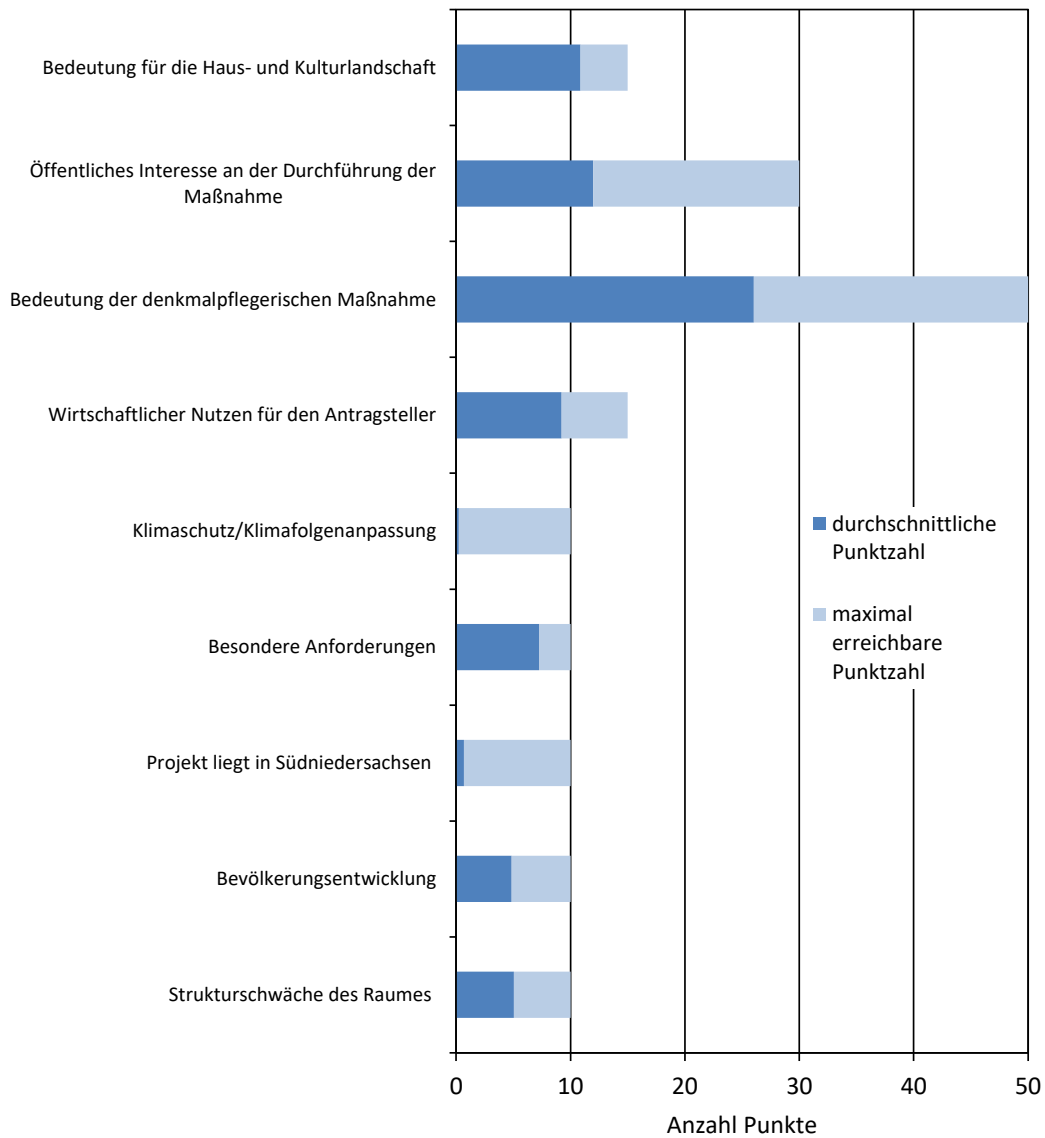
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten.

4.15.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Durch die Projektauswahlkriterien wurden die Anforderungen an die AntragstellerInnen erhöht. **Abbildung 18** zeigt, wie viele Punkte bei den 103 vorliegenden Bewertungsschemata im Durchschnitt bei den einzelnen Kriterien vergeben wurden (im Vergleich zur maximal zu erreichenden Punktzahl).

Abbildung 18: Durchschnittliche Punkte der ausgewählten Projekte der Fördermaßnahme Kulturerbe



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Bewertungsschemata Dorfentwicklung.

Von 160 maximal möglichen Punkten haben die Projekte im Schnitt rund 144 erreicht. Der Schwellenwert von 30 Punkten wurde somit deutlich überschritten. Die Bedeutung der denkmalpflegerischen Maßnahme (mit vielen unterschiedlichen Teilaspekten) hat die höchsten durchschnittlichen Punktzahlen erhalten. Darüber hinaus wurden auch hohe Punktzahlen bei den Kriterien „Bedeutung für die Haus- und Kulturlandschaft“ und „öffentliches Interesse an der Durchführung der Maßnahme“ vergeben.

Administrative Umsetzung

In der letzten Förderperiode war die Maßnahme Kulturerbe mit einem hohem Aufwand und hohen Implementationskosten verbunden. Begründet war dies in der getrennten Bewilligung von EU-Mitteln durch die damaligen ÄfL und Mitteln des Denkmalschutzes durch das NLD. Hieraus resultierten ein hoher Koordinationsaufwand und zeitliche Verzögerungen. Durch die Bewilligung an einer Stelle bei den ÄfL tritt gegenüber der letzten Förderperiode eine Verbesserung im Ablauf ein, und es sind keine getrennten Bescheide mehr notwendig. Auch für die Antragstellenden hat sich die Situation vereinfacht, weil sie nur noch gegenüber einem Mittelgeber verwendungsnachweispflichtig sind.

4.15.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Mit den gewählten Fördergegenständen und Projektauswahlkriterien folgt das Land den Erkenntnissen und Erfahrungen aus der letzten Förderperiode: Die Zielsetzung der Fördermaßnahme und die Projektauswahlkriterien sind eindeutig auf die denkmalpflegerischen Aspekte ausgerichtet.

Mit Blick auf die administrative Umsetzung wurde das Verfahren gegenüber der letzten Förderperiode verbessert (z. B. nur noch ein Zuwendungsbescheid), wobei die Sinnhaftigkeit des jetzigen Vorgehens mit den Entscheidungsrunden der Denkmalschutzverwaltung zu den dreimal jährlich vorgesehenen Antragsstichtagen weiterhin geprüft werden sollte.

Tabelle 34: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Fördermaßnahme Kulturerbe und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmengestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Für die Region bedeutsame Kulturgüter erhalten				
Effektive Fokussierung auf Ziel Denkmalschutz	Weiterhin komplexes Verfahren unter Einbeziehung des NLD	Umsetzung wie erwartet angelaufen		Kein Anpassungsbedarf

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Es werden zum jetzigen Zeitpunkt keine Empfehlungen ausgesprochen.

4.16 Investiver Gewässerschutz (ELER-Code 7.6): Fließgewässerentwicklung, Seenentwicklung, Entwicklung der Übergangs- und Küstengewässer

Autor: Manfred Bathke

In diesem Kapitel werden aufgrund der inhaltlichen und administrativen Nähe die drei Fördermaßnahmen zum investiven Gewässerschutz Fließgewässerentwicklung (FGE), Seenentwicklung (SEE), Entwicklung der Übergangs- und Küstengewässer (ÜKW) gemeinsam betrachtet. Keine dieser Fördermaßnahmen wird in Bremen angeboten. Für alle drei Fördermaßnahmen ist der NLWKN die Bewilligungsstelle (für ÜKW nur Geschäftsstelle Oldenburg). Anträge sind bis zu einem bestimmten Stichtag einzureichen und es gibt – je nach Bedarf und Abwicklung – grundsätzlich eine Antragsrunde pro Jahr. Die beantragten Projekte werden einem Auswahlverfahren anhand der PAK unterzogen.

4.16.1 Eckpunkte der Fördermaßnahmen

Das Ziel der hier zusammengefassten Fördermaßnahmen ist die Förderung von Projekten zur Verbesserung des ökologischen Zustandes bzw. des ökologischen Potenzials von Fließgewässern, Seen im Sinne der EG-Wasserrahmenrichtlinie (EG-WRRL) und bei den Übergangs- und Küstengewässern auch im Sinne der EG-Meeressstrategie-Rahmenrichtlinie (EG-MSRL). Die Fördermaßnahmen zielen auf die Schwerpunktbereiche 4A bzw. 4B. Da bei der Fördermaßnahme FGE die biologischen Qualitätskomponenten nach EG-WRRL (Fische, Makrozoobenthos, Makrophyten/Phytobenthos) im Vordergrund stehen, wurde diese Fördermaßnahme dem SPB 4A zugeordnet. Bei den anderen Teilmaßnahmen wurden die hydromorphologischen und chemischen Qualitätskomponenten nach EG-WRRL und der EG-MSRL (bei ÜKW) etwas stärker gewichtet, daher erfolgte hier die Zuordnung zu dem SPB 4B.

Fließgewässerentwicklung (FGE)

Das Ziel von FGE ist die Förderung der Wiederherstellung und Erhaltung der natürlichen Dynamik, Struktur und Funktionsfähigkeit von Fließgewässerlandschaften im Sinne des Niedersächsischen Fließgewässerprogramms und der EG-WRRL. Grundlage der Förderung ist die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Fließgewässerentwicklung aus dem Jahr 2016 (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Fließgewässerentwicklung (RL Fließgewässerentwicklung - FGE), RdErl. d. MU v. 17.5.2016). Es können Vorhaben in und an Gewässern, Planungen und Zweckforschungen sowie Grundstückserwerb gefördert werden, wobei Letzteres als alleiniger Bestandteil eines Projektes nicht zulässig ist.⁵¹

⁵¹ Über die FGE-RL werden auch die sogenannten „Kleinen Vorhaben“ gefördert, die bis zu einer Höhe von 15.000 Euro förderfähig sind.

Zuwendungsempfänger sind Gebietskörperschaften und Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie juristische Personen, sofern diese wasserwirtschaftliche oder sonstige diesbezüglich umweltrelevante Aufgaben wahrnehmen.

Die Höhe der Zuwendung beträgt 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben (einschließlich USt). Vorhaben in Trägerschaft des Landes werden als Vollfinanzierung durchgeführt. Geplant war der Einsatz von ca. 53,0 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln, davon 30,0 Mio. Euro an ELER-Mitteln.

Es handelt sich bei dieser Fördermaßnahme um eine bereits sehr „alte“ Maßnahme, die auch in den vergangenen Förderperioden in vergleichbarer Weise angeboten wurde. In der aktuellen Förderperiode erfolgt die Steuerung der Maßnahmenumsetzung allerdings in etwas modifizierter Weise.

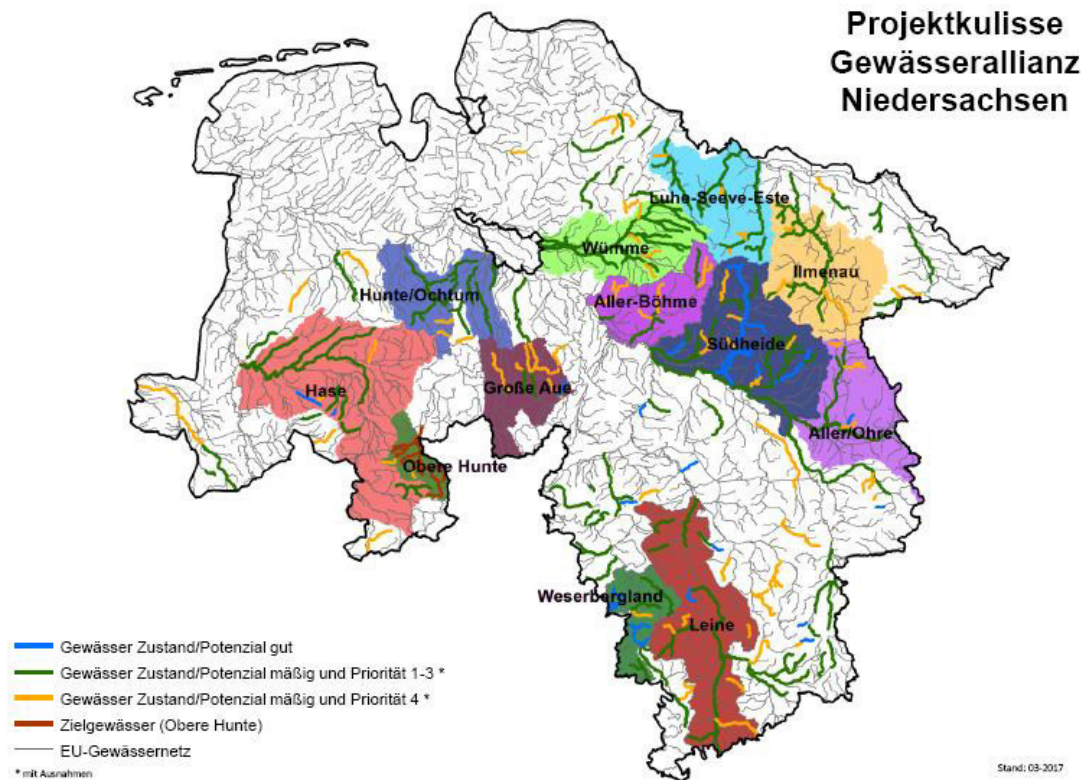
Die Finanzmittel sollen verstärkt für die sogenannten Schwerpunktgewässer eingesetzt werden. Dies sind hydromorphologisch besonders entwicklungsfähige Gewässer, die landesweit nach zwei einheitlichen Kriterien ausgewählt wurden:

- Gewässer im aktuell mäßigen Zustand oder Potenzial, da sie mittelfristig hin zu einem guten ökologischen Zustand bzw. zu einem guten ökologischen Potenzial entwickelt werden können.
- Gewässer, die noch über ein relativ intaktes, natürliches Arteninventar verfügen und damit von Natur aus ein gutes ökologisches Regenerationsvermögen besitzen.

An diesen Schwerpunktgewässern sollen in Zusammenarbeit mit den Unterhaltungsverbänden verstärkt Maßnahmen geplant und umgesetzt werden. Es wurden daher in freiwilliger Kooperation mit Unterhaltungsverbänden sogenannte „Gewässerallianzen“ gegründet und Vereinbarungen mit den Kooperationspartnern geschlossen. Im Gebiet dieser Gewässerallianzen sollen die Umsetzungsaktivitäten an Fließgewässern intensiviert werden. Hierzu wird die Einstellung eines „Gewässerkoordinators“ finanziell mit reinen Landesmitteln unterstützt. In der ersten Projektphase in den Jahren 2015/2016 wurden neun Verbände diesbezüglich unterstützt. Mittlerweile bestehen 12 Allianzgebiete. Voraussetzung für die Aufnahme eines Verbandsgebietes in die Projektkulisse ist das Vorhandensein von Schwerpunktgewässern sowie die Bereitschaft der lokalen Akteure zur verstärkten Umsetzung von Maßnahmen.

Karte 1 zeigt den aktuellen Stand der Schwerpunktgewässer und der Allianzgebiete in Niedersachsen.

Karte 1: Schwerpunktgewässer und Allianzgebiete (Stand: 3/2017)



Quelle: http://www.nlwkn.niedersachsen.de/wasserwirtschaft/flussgebietsmanagement_egwrrl/oberflaechengewaesser/ergaenzende_massnahmen/gewaesserallianz-niedersachsen-132369.html

Um auch die Finanzmittel stärker in die Gebiete der bestehenden Gewässerallianzen zu lenken, wurden die zur Verfügung stehenden Mittel den folgenden drei Fördersektoren zugeordnet. Im Bereich der Schwerpunktgewässer sollen 50 % der Mittel verausgabt werden, für die Durchgängigkeit von überregionalen Fischwanderwegen/Umsetzung an landeseigenen Anlagen und für sonstige Vorhaben sind jeweils 25 % vorgesehen.

Das Ranking wird differenziert für die genannten Fördersektoren durchgeführt. Für den Fördersektor „Schwerpunktgewässer“ berücksichtigt es folgende Auswahlkriterien:

- Lage des Wasserkörpers innerhalb der Kulisse Schwerpunktgewässer (bei Schwerpunktgewässern innerhalb von Kooperationen zur Gewässerallianz: maximal 8 Punkte),
- Zustand und Priorisierung des Wasserkörpers nach vorliegender „Maßnahmenplanung an Fließgewässern“,

- Fachliche Bedeutung der Einzelmaßnahme (fachliche Bedeutung, Bewertung der Effektivität, Bewertung der Maßnahmen-Effizienz, besondere Dringlichkeit des Vorhabens): maximal 26 Punkte),
- Zusätzliche Kriterien (Fortsetzung bereits begonnener Vorhaben, Synergieeffekte, akzeptanzförderndes Vorhaben, besonderes Landesinteresse, integrierte Gesamtbewertung): maximal 28 Punkte.

Insgesamt können 62 Punkte erreicht werden. Die Mindestpunktzahl liegt bei 25 Punkten.

Für den Fördersektor „Durchgängigkeit von überregionalen Fischwanderwegen/Umsetzung an landeseigenen Anlagen“ gelten besondere Kriterien, die auf die Bedeutung des Vorhabens für die überregionalen Fischwanderwege abzielen. Hier können 54 Punkte erreicht werden, die Mindestpunktzahl liegt bei 20.

Das Ranking für „Sonstige Vorhaben“ entspricht in etwa dem für die Schwerpunktgewässer (maximal erreichbare Punktzahl: 64 Punkte, Mindestpunktzahl: 25 Punkte).

Die fachtechnische Bearbeitung und das Ranking erfolgen über MitarbeiterInnen des Geschäftsbereiches II.2 der Direktion des NLWKN an den Standorten Oldenburg, Verden, Lüneburg, Hannover und Braunschweig.

Seenentwicklung (SEE)

Ziel ist die Förderung von Projekten zur Verbesserung des ökologischen Zustandes von Seen bzw. des ökologischen Potenzials im Sinne der WRRL. Grundlage der Förderung ist die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Vorhaben der Seenentwicklung aus dem Jahr 2016 (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Vorhaben der Seenentwicklung (RL Seenentwicklung - SEE), RdErl. d. MU v. 30.3.2016). Die Maßnahme wird in dieser Förderperiode erstmals angeboten. Gefördert werden Investitionen, aber auch konzeptionelle Vorarbeiten und anschließende Untersuchungen. Grunderwerb als alleiniger Bestandteil eines Projektes ist nicht zulässig.

Zuwendungsempfänger und Zuwendungshöhe entsprechen den Regelungen der FGE-Förderung. Geplant war der Einsatz von ca. 9,1 Mio. Euro an Fördermitteln (davon 5,0 Mio. an ELER-Mitteln).

Das durch den NLWKN vorzunehmende Ranking berücksichtigt folgende Auswahlkriterien:

- Fachliche Bedeutung des Wasserkörpers (Zugehörigkeit zu den nach EG-WRRL berichtspflichtigen Seen in Niedersachsen, Lage in Schutzgebieten, Bedeutung für den Trinkwasserschutz und als Badegewässer): maximal 18 Punkte,
- Fachliche Bedeutung der Einzelmaßnahme (fachliche Bedeutung, Bewertung der Effektivität, Nutzwertanalyse, besondere Dringlichkeit des Vorhabens, z. B. aufgrund einer Blaualgenproblematik): maximal 26 Punkte,

- Zusätzliche Kriterien (Fortsetzung bereits begonnener Vorhaben, Synergieeffekte, besonderes Landesinteresse, integrierte Gesamtbewertung): maximal 28 Punkte.

Insgesamt können 72 Punkte erreicht werden. Die Mindestpunktzahl liegt bei 34 Punkten.

Die fachtechnische Bearbeitung und das Ranking erfolgen zentral über MitarbeiterInnen beim Seenkompetenzzentrum des NLWKN in Sulingen. Die PAK heben in starkem Maße auf die zu erwartende Verbesserung des ökologischen Zustandes des Gewässers sowie auf den Handlungsbedarf ab. Auch Synergieeffekte mit anderen Vorhaben sowie ein besonderes Landesinteresse (Pilotvorhaben) werden hoch bewertet. Seitens des NLWKN wurden zu den einzelnen Auswahlkriterien eigene Auslegungshilfen hinterlegt.

Fachliche Grundlage ist der Leitfaden Maßnahmenplanung Oberflächengewässer, Teil B: Stillgewässer (NLWKN, 2010).

Entwicklung der Übergangs- und Küstengewässer (ÜKW)

Das Ziel dieser Maßnahme ist die Verbesserung des Umweltzustandes in den Übergangs- und Küstengewässern im Sinne der EG-WRRL und der EG-MSRL (EG-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie).

Grundlage der Förderung ist die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Vorhaben in Übergangs- und Küstengewässern aus dem Jahr 2016 (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Vorhaben in Übergangs- und Küstengewässern (RL Übergangs- und Küstengewässer - ÜKW), RdErl. d. MU v. 7.12.2016). Die Maßnahme wird in dieser Förderperiode erstmals angeboten.

Verschiedene investive Vorhaben können gefördert werden, z. B. zur Herstellung von natürlichen Habitaten in Übergangs- und Küstengewässern oder zur Wiederherstellung einer natürlichen Tidedynamik. Daneben sind aber auch Planungen und konzeptionelle Vorarbeiten förderfähig, ebenso wie der zum Vorhaben gehörende Grunderwerb.

Zuwendungsempfänger und Zuwendungshöhen entsprechen den Festlegungen für FGE. Geplant war der Einsatz von ca. 5,7 Mio. Euro an Fördermitteln (davon 3,0 Mio. an ELER-Mitteln).

Das durch den NLWKN vorzunehmende Ranking berücksichtigt folgende Auswahlkriterien:

- Lage des Vorhabens (Vorhaben im Ems-Ästuar erhalten acht Punkte),
- Kosten/Nutzen-Relation in Bezug auf Zielerreichung von EG-WRRL, EG-MSRL oder Masterplan Ems,
- Nachhaltigkeit der Maßnahme,
- Synergien mit anderen Vorhaben,

- besondere fachliche Bedeutung des Vorhabens (z. B. Pilot- oder Vorbildcharakter).

Insgesamt können 33 Punkte erreicht werden. Die Mindestpunktzahl liegt bei 17 Punkten. Vorhaben aus dem Masterplan Ems genießen damit hohe Priorität. Es werden aber keine Vorhaben außerhalb des Ems-Ästuars ausgeschlossen. Die Fördervorhaben sollen aber zunächst auf den Bereich der Ems konzentriert werden und auf andere Flussmündungsgebiete übertragbar sein.

4.16.2 Darstellung des Outputs

Fließgewässerentwicklung

Es wurden im Rahmen von FGE bis Ende 2016 insgesamt öffentliche Mittel in einem Umfang von 17,1 Mio. Euro bewilligt (81 Projekte). Die Umsetzung erfolgt damit im geplanten Rahmen. Allerdings konnten bisher noch keine Auszahlungen getätigt werden. Auch Bewilligungen waren erst sehr spät im Jahr 2016 möglich. Ein Grund hierfür war u. a. eine späte Veröffentlichung der Richtlinie. Auszahlungen waren aufgrund der langwierigen verwaltungsinternen Abstimmungen zur Besonderen Dienstanweisung des MU für investive Maßnahmen nicht möglich.

Tabelle 35 zeigt die wichtigsten Zuwendungsempfänger und **Tabelle 36** die Verteilung auf die Fördergegenstände.

Tabelle 35: Verteilung der Bewilligungen auf einzelne Zuwendungsempfänger*

Zuwendungsempfänger	Gewässerallianz	Anzahl Projekte	Zuwendung Gesamt in Mio. Euro
NLWKN Betriebsstelle Süd	-	9	3,87
Leineverband	Leine	5	2,79
UHV Oker	-	1	2,09
UHV Obere Wümme	Wümme	7	1,44
UHV Lachte	Südheide	7	0,77
UHV Meiße	Südheide	5	0,75
UHV Große Aue	Große Aue	2	0,66
UHV Böhme	Aller-Böhme	3	0,61
UHV Mittlere Wümme	Wümme	2	0,55
Stadt Georgsmarienhütte	-	1	0,51

* Nur ZWE mit Bewilligungssumme größer 0,5 Mio. Euro.

Quelle: Eigene Auswertung nach Bewilligungsdaten, Stand: Ende 2016.

Abgesehen vom NLWKN sowie dem UHV Oker und der Stadt Georgsmarienhütte mit je einem Projekt sind alle anderen Zuwendungsempfänger Teil der Projektkulisse Gewässerallianz Niedersachsen.

Tabelle 36: Verteilung der Bewilligungen auf einzelne Fördergegenstände

Fördergegenstand	Zuwendung Gesamt in Mio. Euro	Anteil in %
Herstellung der ökologischen Durchgängigkeit	8,74	51,0
Maßnahmen zur Strukturverbesserung und Entwicklung	6,93	40,5
Herstellung der Durchgängigkeit und Strukturverbesserung	0,83	4,8
Flächenkauf	0,18	1,0
Planung, Vorstudien	0,46	2,7

Quelle: Eigene Auswertung nach Bewilligungsdaten, Stand: Ende 2016.

Wie auch in der vergangenen Förderperiode steht die Herstellung der ökologischen Durchgängigkeit im Vordergrund. Strukturverbessernde Maßnahmen und Umgestaltungen auch im Auenbereich (z. B. Anschluss von Altarmen) gewinnen aber an Bedeutung.

Entsprechend der oben beschriebenen Verteilung der Fördermittel auf die drei Fördersektoren ist die Mittelverteilung stark auf die Gewässerallianzen konzentriert. Eine weitergehende Analyse der Mittelverteilung auf die Fördersektoren und auf die einzelnen Allianzgebiete ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht sinnvoll, da sich einzelne Allianzgebiete noch im Stadium der Planung und der Maßnahmenvorbereitung befinden.

Seenentwicklung

Es wurden bisher noch keine Projekte abgeschlossen. Nach der ersten Antragsrunde konnten bis Ende 2016 sechs Projekte mit einem Fördervolumen von ca. 0,3 Mio. Euro bewilligt werden. Beim 2. Antragsverfahren (bis Jan 2017) wurden acht Anträge gestellt. Vor dem Hintergrund, dass es sich um eine neue Maßnahme handelt, ist der Antragseingang zufriedenstellend. Besondere Umsetzungshemmnisse bestehen nicht.

Bei den bisher bewilligten Projekten handelt es sich zum großen Teil um Machbarkeitsstudien zur Sanierung von Seen oder um Gewässerentwicklungspläne für deren Zuflüsse. Im Zentrum steht zumeist die Reduzierung der Phosphor-Einträge in die Seen. Die Machbarkeitsstudien haben zumeist ein geringes Finanzvolumen. Sie werden aber – je nach Ergebnis – Umsetzungsprojekte mit höheren Kosten nach sich ziehen. Daher sind größere Projekte eher in der zweiten Hälfte der Förderperiode zu erwarten.

Übergangs- und Küstengewässer

Die erste Antragsrunde⁵² ist erst in 2017 durchgeführt worden, da es Verzögerungen bei der Erstellung und Veröffentlichung der Richtlinie gab. Es werden derzeit drei Förderanträge bearbei-

⁵² Die Frist für das Antragsverfahren für Projekte, die im Jahre 2017 beginnen werden, ist auf den Zeitraum 25.01.2017 bis 10.03.2017 festgelegt.

tet, Bewilligungen sind aber noch nicht erteilt worden. Bei allen drei Anträgen handelt es sich um Machbarkeitsstudien für Projekte im Bereich des Ems-Ästuars (Herstellung der ökologischen Durchgängigkeit, Sedimentmanagement).

4.16.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.16.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Fließgewässerentwicklung

Die aktuelle ökologische Zustandsbewertung der Oberflächengewässer in Niedersachsen zeigt, dass bisher nur sehr wenige Gewässer die Bewirtschaftungsziele der EG-WRRL erreicht haben (2 % der Wasserkörper). 68 % der Wasserkörper sind als unbefriedigend oder schlecht eingestuft. Störungen in der Gewässerhydromorphologie und fehlende Durchgängigkeit der Gewässer sind Hauptursachen für die schlechte Bewertung. Der Handlungsbedarf ist gegeben.

In diesem Zusammenhang stellt die Fördermaßnahme FGE ein wesentliches Finanzierungsinstrument zur Umsetzung strukturverbessernder Maßnahmen dar. Die in der vergangenen Förderperiode durchgeführten Fallstudien haben beispielhaft gezeigt, welchen Beitrag einzelne Vorhabentypen jeweils liefern können. Die ausgewerteten Wirkungskontrollen belegen exemplarisch deutlich positive Wirkungen der umgesetzten Vorhaben zur Fließgewässerentwicklung auf die Gewässerstruktur, das Makrozoobenthos und die Fischfauna.

Positiv hervorzuheben ist die Finanzierung „kleiner“ Vorhaben (< 15.000 Euro) mit reinen Landesmitteln. Über diese Förderung gelingt es, auch kleinere Vereine oder Verbände ohne hauptamtliche Geschäftsführung in die Umsetzung von Maßnahmen zur Fließgewässerentwicklung einzubeziehen. Die Öffnung dieses „kleinen“ Förderinstruments in dieser Förderperiode auch für Unterhaltungsverbände ist sinnvoll, da es durchaus noch kleinere ehrenamtlich geführte Unterhaltungsverbände gibt, für die die Abwicklung eines ELER-Fördervorhabens aufgrund des hohen verwaltungstechnischen Aufwandes nicht leistbar ist.

Seenentwicklung

In Niedersachsen sind 28 Seen im Rahmen der EG-WRRL berichtspflichtig (Fläche > 50 ha). Nach der vorläufigen Bewertung wurde nur knapp einem Drittel dieser Seen ein guter ökologischer Zustand bzw. das gute ökologische Potenzial zugewiesen. Von den natürlichen Seen in Niedersachsen erreicht keiner den guten ökologischen Zustand (NLWKN, 2010).

Vor diesem Hintergrund ergänzt die Maßnahme die bereits seit Langem bestehende Förderung der „Naturnahen Fließgewässerentwicklung“ und schließt damit eine Förderlücke. Fachtechnische Grundlage ist der „Leitfaden Maßnahmenplanung Oberflächengewässer, Teil B Stillgewäs-

ser“ des NLWKN (2010). Die Konzeption der Maßnahme lässt wichtige Wirkungen für den SPB 4B erwarten. Eine Abschätzung von Wirkungen wird im Wesentlichen aber erst auf der Grundlage von Fallstudien erfolgen, die frühestens ab 2018 durchgeführt werden können.

Entscheidend für die weitere Umsetzung von SEE ist die Bereitschaft der Verbände und Kommunen, entsprechende Projekte umzusetzen und dafür auch den Eigenanteil von 10 % bereitzustellen. Da die einzelnen Umsetzungsprojekte erfahrungsgemäß sehr kostenintensiv sind, stellen auch die 10 % Eigenanteil eine erhebliche Kostenbelastung dar. Hinzu kommen noch die Finanzierungskosten über einen oftmals längeren Zeitraum zur Vorfinanzierung des Erstattungsbetrags.

Übergangs- und Küstengewässer

Der niedersächsische Beitrag zu den Maßnahmenprogrammen 2015 bis 2021 für die Flussgebiete Elbe, Weser und Ems weist auf die besonderen Belastungen der Übergangs- und Küstengewässer hin (MU, 2015). Hydromorphologische Belastungen durch Gewässerausbau, Veränderungen und Verlust von Ufer- und Aueflächen sowie Baggerungen und Nassgrabungen treten an allen Übergangsgewässern auf. Besonders groß ist danach der Handlungsdruck am Ems-Ästuar. Mit dem Masterplan Ems 2050 wurde daher ein Maßnahmenprogramm zur nachhaltigen Verbesserung der Gewässergüte und zur Wiederherstellung ästuartypischer Lebensräume verabschiedet (ArL, 2017a). Die Ziele und Maßnahmen des Masterplans sollen durch die Fördermaßnahme ÜKW unterstützt werden. Die Konzeptionierung der Fördermaßnahme entspricht diesen Zielsetzungen.

4.16.3.2 Administrative Umsetzung

Die folgenden Hinweise beziehen sich auf alle drei hier betrachteten Fördermaßnahmen. Die genannten Probleme wurden im Rahmen eines Fachgespräches zur Umsetzung von SEE mit VertreterInnen der Bewilligungsbehörde sowie in Gesprächen mit den zuständigen FachreferentInnen im MU thematisiert.

Insbesondere bei privaten ZuwendungsempfängerInnen oder bei kleineren Verbänden ohne hauptamtliche Geschäftsführung sind die komplexen Vorgaben des Vergaberechts nach wie vor hoch problematisch. Große Verbände sind nach Auskunft der Bewilligungsstelle beim NLWKN mit ihren VerbandsingenieurInnen diesbezüglich zwar meist etwas „besser aufgestellt“, insgesamt besteht aber eine große Unsicherheit auf allen Ebenen. Selbst Rechnungsprüfungsämter der Landkreise würden diesbezüglich die Abstimmung mit der Bewilligungsbehörde beim NLWKN suchen. Auch für viele Gemeinden sei die rechtssichere Anwendung und Erfüllung der Anforderungen des Vergaberechts schwierig. Viele Antragsteller delegieren daher, sofern sie sich nicht bereits aus der ELER-Förderung zurückgezogen haben, die Antragstellung und Projektsteuerung an externe Büros.

Die Veröffentlichung der Richtlinien erfolgte erst im Frühjahr 2016, für ÜKW erst gegen Ende 2016. Grund für die Verzögerungen waren verwaltungsinterne Abstimmungen. Die Besondere

Dienstanweisung (BDA) für die vom NLWKN bewilligten investiven MU-Maßnahmen konnte erst im April 2017 endgültig abgestimmt werden. Bis dahin waren keine Auszahlungen möglich. Dies betraf die Fördermaßnahmen SEE und ÜKW allerdings weniger, da hier keine Mittelabrufe anstanden. Bei FGE war keine Bearbeitung von bereits in 2016 vereinzelt vorliegenden Mittelabrufen möglich. Die Gesamtzuweisung für 2016 musste daher ins Haushaltsjahr 2017 verschoben werden.

Die Antragsannahme im Rahmen von festgelegten Antragsverfahren führt zu erheblichem verwaltungstechnischen Mehraufwand. Alle Angaben zu den Projektauswahlkriterien müssen geprüft werden und alle Stellungnahmen/Unterlagen müssen zu einem Stichtag vorliegen. Es kommt damit zu Arbeitsspitzen und zu Verzögerungen bei der Antragsbearbeitung und der Bewilligung. Als spezifisches Problem kommt hinzu, dass nach Abstimmung zwischen MU und NLWKN ein Neuantrag für das nächste Antragsverfahren nur angenommen, nicht aber fachtechnisch bearbeitet werden darf. Auch darf ein neues Antragsverfahren nur erfolgen, wenn alle alten Anträge des alten Verfahrens bewilligt oder abgelehnt wurden. Die Steuerung der Maßnahmenumsetzung ist damit erheblich erschwert. Hierbei handelt es sich um Festlegungen und Verfahrensausgestaltungen des Landes, die aus Sicht der Evaluation und im Interesse einer effizienten Antragsbearbeitung weder sinnvoll noch erforderlich sind und nach unserer Kenntnis auch in keinem anderen Bundesland so angewandt werden. Grundsätzlich darf die Auswahlentscheidung natürlich nur getroffen werden, wenn alle Anträge eines Antragsverfahrens geprüft und bewertet sind, eine fachtechnische Bearbeitung eingehender Anträge sollte aber jederzeit möglich sein.

Nach Einschätzungen von MitarbeiterInnen des Seenkompetenzzentrums des NLWKN spiegelt die Punktebewertung der Ranking-Liste für SEE die eigene fachtechnische Einschätzung wider. Insofern sind die entwickelten PAK valide.

Ein zusätzlicher positiver Steuerungseffekt ist mit den PAK insgesamt nicht verbunden, da die fachtechnische Bewertung vorher auch bereits sehr detailliert erfolgte. Mit der Festlegung auf einzelne Kriterien ist immer eine Komplexitätsreduktion verbunden, die umso schwerer wiegt, je unterschiedlicher die einzelnen zu betrachtenden Vorhaben und je weniger vergleichbar sie im Grunde sind. Da man es im Bereich des investiven Natur- und Gewässerschutzes mit sehr verschiedenartigen und sehr komplexen Projekten zu tun hat, kommt hier der theoretisch vermutete Steuerungseffekt am allerwenigsten zum Tragen.

Es handelt sich bei den Fördermaßnahmen um die Umsetzung von Projekten, die überwiegend allein im öffentlichen Interesse liegen. Ein privatwirtschaftliches Interesse ist damit nicht verbunden. Antragsteller müssen dementsprechend „gesucht“ und aktiv angesprochen werden und die Projektkonzepte werden zumeist in enger Abstimmung mit den Fachbehörden entwickelt. Generell sollte seitens der KOM die Vorgabe der Verwendung von PAK bei Maßnahmen überprüft werden, die auf fachbehördlichen Konzepten und Prioritätenprogrammen beruhen.

Die bereits seit längerem angekündigte Förderdatenbank des NLWKN, die auch die hier betrachteten Teilmaßnahmen umfassen würde, ist weitgehend fertiggestellt. Die Funktionalitäten der Datenbank sind nach erstem Eindruck überzeugend, allerdings sollen zunächst nur die ELER-finanzierten Vorhaben hier erfasst werden. Für einen Gesamtüberblick über den Förderbereich wären auch die vielfach rein national finanzierten Projekte von Bedeutung.

4.16.3.3 Externe Einflussfaktoren

Externe Einflussfaktoren sind alle Faktoren, die direkt oder indirekt auf die Fließgewässer und damit auch auf die Stillgewässer und die Übergangs- und Küstengewässer einwirken und zu einem Anstieg der Nährstoff- und Sedimenteinträge führen. Hierzu zählen nicht allein die Intensivierung in der Landwirtschaft und die mit der Biogasproduktion verbundene Ausweitung des Silomaisanbaus, sondern auch die zunehmende Versiegelung und die Nährstoffeinträge über Regenwasserkanalisationen und die Kläranlagen. Zwar haben sich die Phosphor-Einträge aus den Kläranlagen in den letzten Jahrzehnten deutlich reduziert, die „Altlasten“ in Form der in den Seesedimenten gebundenen Phosphor-Vorräte sind allerdings nach wie vor vielfach hoch.

Externe Faktoren, die die Umsetzung der Maßnahme betreffen, sind die knappen Finanzmittel der Kommunen und Verbände.

4.16.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Fließgewässerentwicklung

Die Maßnahmenumsetzung verläuft bisher gut und zielgerichtet. Anpassungserfordernisse werden aktuell nicht gesehen. Auf einzelne verwaltungstechnische Probleme ist oben hingewiesen worden.

Die Finanzierung von KoordinatorInnen bei den Gewässerallianzen (sogenannte „Kümmerer“) hat sich nach unseren Eindrücken und nach ersten Gesprächen mit einzelnen KoordinatorInnen bewährt, auch wenn die Ausgangsbedingungen und Arbeitsschwerpunkte in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich sind (Pinz, 2016). Dies zeigt u. a. der starke Antragseingang aus einzelnen Regionen (siehe Tabelle zu den Zuwendungsempfängern). Im Interesse der weiteren Maßnahmenumsetzung kann nur empfohlen werden, diesen aus Landesmitteln finanzierten Ansatz weiter zu verfolgen und die Finanzierung zu verlängern.

Seenentwicklung

Die Maßnahmenumsetzung verläuft bisher gut und zielgerichtet. Um im späteren Verlauf der Evaluation Aussagen zu Wirksamkeit/Zielbeiträgen treffen zu können, sind nach derzeitigem Pla-

nungsstand Fallstudien zu den folgenden Vorhaben vorgesehen. Diese stellen einen guten Querschnitt durch die bisherige Förderung dar:

- Untersuchung des Ist-Zustandes (Plankton, Makrophyten, Makrozoobenthos, Fischbestand, Sediment) und Machbarkeitsstudie zur Erhaltung des Großen Meeres (Gemeinde Eydelstedt),
- Erstellung einer Machbarkeitsstudie zur Reduzierung der Nährstoffeinträge in das Zwischenahner Meer,
- Erstellung einer Machbarkeitsstudie zur Reduzierung des Phosphoreintrages in das Steinhuder Meer durch die Herstellung einer Regenwasserbehandlungsanlage,
- Umleitung des Falkenburger Bachs in den Bederkesa-Geeste-Kanal (Wegebau, Bau eines Schöpfwerks, Gewässerausbau) zur Sanierung des Bederkesaer Sees.

Hierin wird insbesondere den Fragestellungen weiter nachgegangen, inwieweit aus den Machbarkeitsstudien konkrete investive Fördervorhaben abgeleitet werden konnten und welche Beiträge zur Verbesserung des ökologischen Zustandes der Seen letztendlich zu erwarten sind.

Sofern sich aus der Machbarkeitsstudie zur Reduzierung der Nährstoffeinträge in das Zwischenahner Meer weitere Projektanträge ergeben, sollen diese über die gesamte Förderperiode weiter begleitend evaluiert werden.

Übergangs- und Küstengewässer

Die weitere Maßnahmenumsetzung bleibt abzuwarten. Mit dem Masterplan Ems 2050 sowie der Einrichtung der Naturschutzstation Ems sind gute Voraussetzungen für eine zielgerichtete Umsetzung geschaffen worden.

Tabelle 37 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die derzeitige Bewertung des Maßnahmenvollzugs.

Tabelle 37: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für drei Fördermaßnahmen FGE, SEE, ÜKW und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
FGE Ziel: Verbesserung des ökologischen Zustandes von Fließgewässern im Sinne der EG-WRRL				
Förderbedarf vorhanden, Maßnahmenausgestaltung zielgerecht	Effiziente Umsetzung, Verzögerungen bei der Implementation der Maßnahme	Starke Nachfrage	Knappe Finanzmittel der Kommunen und Verbände	Kein Anpassungsbedarf
SEE Ziel: Verbesserung des ökologischen Zustandes von Seen im Sinne der EG-WRRL				
Förderbedarf vorhanden, Maßnahmenausgestaltung zielgerecht	Effiziente Umsetzung, Verzögerungen bei der Implementation der Maßnahme	Bisher ausreichend starke Nachfrage	Knappe Finanzmittel der Kommunen und Verbände	Kein Anpassungsbedarf
ÜKW Ziel: Verbesserung des ökologischen Zustandes von Übergangs- und Küstengewässer im Sinne der EG-WRRL sowie auch der EG-MSRL				
Förderbedarf vorhanden, Maßnahmenausgestaltung zielgerecht	Verzögerungen bei der Implementation der Maßnahme	Noch keine Aussagen möglich	-	Aktuell kein Anpassungsbedarf, ggf. Anpassungsbedarf hinsichtlich Mittelemschichtung zu einem späteren Zeitpunkt

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Sofern die Mittel bei einzelnen Fördermaßnahmen nicht plangemäß verausgabt werden können, sollte geprüft werden, inwieweit auch eine 100 %-Förderung gewährt werden kann.

Bezüglich der verwaltungstechnischen Umsetzung sollten die verwaltungsinternen Vorgaben zur Bearbeitung von Neuanträgen beim NLWKN überprüft werden, um eine jederzeitige fachtechnische Bearbeitung zu ermöglichen. Weitere Empfehlungen, die das Land betreffen, bestehen nicht.

4.17 Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (ELER-Code 10.1) und Ökolandbau (ELER-Code 11.1 und 11.2)

AutorInnen: Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf und Achim Sander

4.17.1 Eckpunkte der Fördermaßnahmen

Die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Niedersächsische und Bremer Agrarumweltmaßnahmen (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Niedersächsische und Bremer Agrarumweltmaßnahmen (Richtlinie NiB-AUM). Gemeinsamer RdErl.d.ML/MU v.1.12.2014 ML 104-60170/02/14 / MU 28 - 04036/03/05 - VORIS 78900, 2014) ist Grundlage für die Förderung der **Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)** sowie der Einführung und Beibehaltung des **Ökolandbaus**. Förderzweck ist eine Gewässer schonende Landwirtschaft sowie eine naturschutzgerechte Landwirtschaft in bestimmten Gebieten zur Erhaltung und Wiederherstellung der Biodiversität. Die programmierten (ausschließlich) prioritären Ziele der AUKM umfassen Biodiversitätsziele (24 Vorhabenarten), Wasserschutzziele (vier Vorhabenarten) und Bodenschutzziele (vier Vorhabenarten), der Ökolandbau hat ein prioritäres Biodiversitätsziel (**Tabelle 38**). Die emissionsarme Ausbringung von Gülle und Gärresten (BV2) hat als einzige Vorhabenart ein prioritäres Ziel im Klimaschutz zur Verminderung von Ammoniakemissionen (5D) (siehe **Tabelle 38**).

Tabelle 38: Zielsetzungen von AUKM und Ökolandbau in den Schwerpunktbereichen (SPB) und Ressortzuordnung

ELER-Code	4A	4B	4C	5D	Ressort
10.1 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)					
AL21 Zwischenfrüchte – Grundförderung			P		ML
AL22 Zwischenfrüchte – Zusatzförderung winterhart		P			MU
AL3 Cultanverfahren		P			MU
AL5 Keine Bodenbearbeitung nach Mais		P			MU
BB1 Besondere Biotoptypen – Beweidung	P				MU
BB2 Besondere Biotoptypen – Mahd	P				MU
BS11 Einjährige Blühstreifen – Grundförderung	P				ML
BS12 Einjährige Blühstreifen – Zusatzförderung	P				ML
BS2 Mehrjährige Blühstreifen	P				ML
BS3 Mehrjährige Schonstreifen – Ackerwildkräuter	P				MU
BS4 Mehrjährige Schonstreifen – Feldhamster	P				MU
BS5 Mehrjährige Schonstreifen – Ortolan	P				MU
BS6 Mehrjährige Schonstreifen – Rotmilan	P				MU
BS71 Erosionsschutzstreifen			P		ML
BS72 Gewässerschutzstreifen			P		ML
BS8 Hecken – Winderosionsschutz			P		ML
BS9 Hecken – Wildtier-/Vogelschutz	P				ML
BV2 Emissionsarme Gülleausbringung				P	ML
BV3 Ökolandbau – Zusatzförderung Ökoplus		P			MU
GL11 Extensive Bewirtschaftung – Grundförderung	P				ML
GL12 Extensive Bewirtschaftung – außerh. Schutzgeb.	P				MU
GL21 Frühjahrsluhe – Grundförderung	P				ML
GL22 Frühjahrsluhe – Wiesenvogelschutz	P				MU
GL31 Weidenutzung in Hanglagen – Grundförderung	P				ML
GL32 Weidenutzung in Hanglagen – naturschutzgerecht	P				MU
GL4 Zusätzl. Bedingungen zum Erschwernisausgleich	P				MU
GL51/2/3 Artenreiches Grünland mit 4/6/8 Kennarten	P				ML
NG1 Nord. Gastvögel – Ackerland naturschutzgerecht	P				MU
NG2 Nord. Gastvögel – winterharte Zwischenfrüchte	P				MU
NG3 Nord. Gastvögel – Grünland naturschutzgerecht	P				MU
NG4 Nord. Gastvögel – Grünland Wiesenvogelschutz	P				MU
11.1/2 Ökolandbau					
BV1 Einführung/Beibehaltung Ökolandbau	P				ML

Quelle: Feinkonzept. ML Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; MU Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (unveröffentlicht).

Zu den SPB-Zielen tragen Vorhabenarten insbesondere über die folgenden Wirkungspfade bei:

- Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel: Erhaltung wildlebender Tier- und Pflanzenarten (z. B. Ackerwildkräuter), Förderung von Nahrungsketten, Schutz des Grund- und Oberflächenwassers;
- Verzicht auf mineralische und/oder organische Düngemittel: Optimierung der Standortbedingungen schutzwürdiger Tier- und Pflanzenarten, Minderung des Konkurrenzdrucks durch Kulturpflanzen, Schutz des Grund- und Oberflächenwassers;
- Herbstliche oder winterliche Bodenbedeckung: Bindung von Nährstoffen zur Vermeidung von Auswaschung und Verhinderung von Bodenerosion, Schutz des Grund- und Oberflächenwassers, Nahrungsgrundlage z. B. für nordische Gastvögel;
- Anbau bestimmter Kulturen, z. B. als Niststandort für den Ortolan (Getreide-Leguminosen-Gemenge) oder als Nahrungsflächen (Mäuse) für den Rotmilan (mehrjährige Futterkulturen) oder Ansaat von Blümmischungen zur Förderung von Insekten und anderen Tierarten und zum Aufbau von Nahrungsketten für höhere Tierarten der Feldflur;
- Zeitliche Einschränkung von Bewirtschaftungsmaßnahmen, z. B. späte Mahdzeitpunkte oder Unterlassen einer Frühjahrsbodenbearbeitung (Walzen, Schleppen, Nachsäen) zum Schutz von Wiesenvögeln oder terminliche Regelungen zur Beseitigung von Zwischenfrüchten zur optimierten Konservierung von Nährstoffen;
- Anwendung bestimmter Techniken, z. B. durch Ausbringung von Wirtschaftsdüngern direkt in den Boden zur Verminderung von Ammoniakemissionen oder durch eine Unterfußdüngung mit mineralischen Stickstoffdüngern zum Schutz des Grundwassers.

Darüber hinaus besteht eine Vielzahl weiterer Regelungen, die spezifischen Erfordernissen, insbesondere zum Schutz der biologischen Vielfalt, Rechnung tragen. Dazu gehören auch aktive Standortveränderungen, wie z. B. Grabenanstau, Belassen von Altgrasstreifen, Anlage von Hecken oder Pflegemaßnahmen.

Die Maßnahmen werden über maßnahmenspezifische Verpflichtungen inhaltlich und/oder räumlich gelenkt. **Tabelle 39** gibt einen Überblick über Lenkungsinstrumente. Für den Fall, dass mehr Anträge gestellt werden, als im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bewilligt werden können, ist in der Richtlinie NiB-AUM anhand bestimmter Kriterien eine Bewilligungsreihenfolge der Fördermaßnahmen festgelegt worden. Diese berücksichtigt die Umweltwirkung/Zielbeitrag, die Voraussetzung als Basis für die aufbauende Komplementärförderung (Baukasten) und die Umsetzung der Verpflichtungen in bestimmten Förderkulissen. Diese Kriterien ermöglichen eine flexible Anpassung an sich ggf. schnell verändernde Rahmenbedingungen. Sie wurden bereits im zweiten Antragsjahr 2015 (Verpflichtungsjahr 2016) angewendet.

Tabelle 39: Lenkungsinstrumente der AUKM und des Ökolandbaus

ELER-Code	Förderkulisse ¹⁾	Landnutzung	Bagatellgrenze ²⁾	spez. Regelung
10.1 und 11.1/2			250 Euro	
AL21	--	AL	3,3 ha	min. 5 % des AL
AL22	WRRL, TGG	AL	2 ha	min. 25 % der LN oder 10 ha in Kulisse
AL3	WRRL, TGG	AL, GL	7,4 ha	min. 25 % der LN oder 10 ha in Kulisse
AL5	WRRL, TGG	AL	4 ha	min. 25 % der LN oder 10 ha in Kulisse
BS11, 12	--	AL	0,4 ha (für BS11)	optional: Lageabsprache mit Imkerverband/UNB; max. 10 ha
BS2	--	AL	0,3 ha	optional: Lageabsprache mit UNB; max. 10 ha
BS3	Ackerwildkraut	AL	0,2 bis 0,3 ha	optional: Lageabsprache mit UNB
BS4	Feldhamster	AL	0,3 oder 0,2 ha	optional: Lageabsprache mit UNB
BS5	Ortolan	AL	0,3 ha	optional: Lageabsprache mit UNB
BS6	Rotmilan	AL	0,3 ha	optional: Lageabsprache mit UNB
BS71	Wassererosion	AL	0,3 ha	--
BS72	entlang von Gewässern	AL	0,5 ha	--
BS8	Winderosion	AL	0,1 ha	Bestätigung der UNB; dauerhaftes Beseitigungsverbot, 7 J. Verpflichtung
BS9	Ackerlandschaften	AL	0,1 ha	Bestätigung der UNB; dauerhaftes Beseitigungsverbot, 7 J. Verpflichtung
BV2	--	AL, GL	--	max. Düngieranfall von 1,6 GVE/ha LN
BV3	WRRL, TGG	AL, GL, DK, Gemüse	min. 25 % der LN oder min. 10 ha des Ökobetriebs	Wirtschaftsdünger max. 80 kg N/ha LN
GL11	--	GL	1,5 ha	Mahd nach 25. Mai (phänologisch)
GL12	Naturschutzkulisse	GL	1,5 ha	Bedingungen durch UNB festgelegt (Punktwerttabelle)
GL21	--	GL	1,6 ha	max. 3 Tiere oder 1,5 GVE/ha; Schnittnutzung: 10 % Schonstreifen
GL22	Naturschutzkulisse: Wiesenvogelschutz (ohne NSG)	GL	1,1 ha	Bedingungen durch UNB festgelegt (z. B. Anstau); optional: Lageabsprache mit UNB
GL31	erosionsgefährdetes (Enat 4-5) DGL im Berg-/Hügelland	GL	1,25 ha	min. 0,3 RGV/ha DGL
GL32	(siehe GL31: nur Enat 5)	GL	0,1 ha	Bedingungen durch UNB festgelegt
GL4	Flächen mit Erschwernis-	GL	--	Bedingungen durch UNB festgelegt

ELER-Code	Förderkulisse ¹⁾	Landnutzung	Bagatellgrenze ²⁾	spez. Regelung
	ausgleich			
GL51/2/3	(nicht NSG)	GL	0,8 bis 1,3 ha	--
BB1	Magerrasen, montane Wiesen, Sand-, Moorheiden	GL, Heide	z. B. 0,8 ha Mager- rasen	Beweidungsplan durch UNB
BB2	montane Wiesen	GL	0,2 bis 0,8 ha	Bewirtschaftungsplan durch UNB
NG1	Nord. Gastvögel: EU-Vogelschutzgebiete	AL	0,6 bis 0,8 ha	--
NG2	Nord. Gastvögel	AL	1,6 ha	--
NG3	Nord. Gastvögel: EU-Vogelschutzgebiete (außerhalb von Schwerpunkträumen des Wiesenvogelschutzes)	GL	0,9 bis 1,1 ha in der Grundförderung	optional: Variante mit min. 70 % der LN
NG4	Nord. Gastvögel: EU-Vogelschutzgebiete (innerhalb von Schwerpunkträumen des Wiesenvogelschutzes)	GL	0,9 bis 1,1 ha in der Grundförderung	auf min. 10 % Ruhephase; optional: Lageabsprache mit UNB; optional: Variante mit min. 70 % der LN
11.1/2 Ökolandbau	--	AL, GL, DK, Gemüse	z. B. 1,1 ha AL/GL	DGL min. einmal jährl. nutzen

1) Förderkulissen werden im digitalen Antragsverfahren ANDI grafisch vorgegeben.

2) Zur Einordnung der Bagatellgrenze von 250 Euro wurde eine Umrechnung auf Fläche vorgenommen (gerundete Angaben).

WRRL Wasserrahmenrichtlinie, TGG Trinkwassergewinnungsgebiete, NSG Naturschutzgebiete, UNB Untere Naturschutzbehörden, LN Landwirtschaftliche Nutzfläche

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Förderrichtlinie (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Niedersächsische und Bremer Agrarumweltmaßnahmen (Richtlinie NiB-AUM). Gemeinsamer RdErl.d.ML/MU v.1.12.2014 ML 104-60170/02/14 / MU 28 - 04036/03/05 - VORIS 78900, 2014).

Wie in der letzten Förderperiode wird bei einigen Vorhabenarten neben einer Grundförderung auch eine weitergehende Zusatzförderung mit zusätzlichen Bewirtschaftungsauflagen angeboten. Die Architektur der NiB-AUM Richtlinie hat dadurch insbesondere in der Außendarstellung positive Änderungen mit sich gebracht. Das Baukastenprinzip (in **Abbildung 19** beispielhaft für die GL-Maßnahmen dargestellt) wurde (nochmals) ausgebaut und das Angebot strikt nach Acker, Grünland, Streifen- und gesamtbetrieblichen Maßnahmen strukturiert.⁵³ Im Falle der Wahl des MU-Bausteins als Zusatzförderung (Agrarumweltmaßnahmen des Naturschutzes, AUM-Nat sowie AL21/AL22 mit Zusatzförderung Wasserschutz) werden beide Varianten im neuen Baukasten aber als eine Fördermaßnahme zusammengefasst (vgl. auch Kap. 4.17.3.2). Sie werden in einem An-

⁵³ Damit wurde die Darstellung nach „Finanzierungsquelle“ der AUKM, also für die ehemaligen NAU/BAU-Maßnahmen das Landwirtschaftsministerium und für die grundwasserschonende Landwirtschaft sowie für das Kooperationsprogramm Naturschutz das Umweltministerium, aufgegeben.

trag, einem Bewilligungsbescheid bzw. einer Auszahlungsmitteilung dargestellt. Die Finanzierung erfolgt jedoch jeweils aus den Haushalten von ML oder MU bzw. gemischt ML/MU.

Abbildung 19: Der neue Baukasten – Beispiel GL-Maßnahmen

	GL 1 Extensive Bewirtschaftung ohne Mineraldünger durch Vorgabe eines Schnittermins	GL 2 Einhaltung einer Frühjahrsruhe	GL 3 Weidenutzung in Hanglagen	GL 4 Zusätzliche Bewirtschaftungsbedingungen zum Erschwernisausgleich	GL 5 Artenreiches Grünland
Baustein MU	GL 1.2 (GL12) Berechnung nach Punktwerttabelle Naturschutzkulisse	GL 2.2 (GL22) Berechnung nach Bewirtschaftungspaketen Schwerpunkträume Wiesenvogelschutz	GL 3.2 (GL32) Berechnung nach Bewirtschaftungszuschlägen DGL-Flächen mit E _{nat} 5	Fachliche Vorgaben analog zu GL 1.2 + GL 2.2 Ausgestaltung der Förderung entsprechend der naturschutzfachlichen Vorgaben	Kein Förderangebot
Basis ML	GL 1.1 (GL11) Wesentliche Auflagen: - Verzicht auf N-Mineraldünger - Mahdtermin 25. Mai (phänologisch) landesweit	GL 2.1 (GL21) Wesentliche Auflagen: - Frühjahrsruhe 20 März bis 5. Juni - Sonderregelung Milcherzeuger: Mahd ab 20 Mai mit 10 % Schonfläche landesweit	GL 3.1 (GL31) Wesentliche Auflagen: - Verzicht auf N-Mineraldünger - Jährlich mind. 0,3 RGV/ha im Betrieb - Jährlich mind. eine Beweidung - keine Intensivweide DGL-Flächen mit E _{nat} 4 und 5	Erschwernisausgleich Basis für Höhe der Zahlung: Bewirtschaftungsauflagen in Schutzgebiets-VO'en	GL 5.1/GL 5.2/GL 5.3 (GL51, GL52, GL53) Wesentliche Auflagen: - Nachweis der erforderlichen Kennarten (Stufen 1 bis 3 mit 4, 6 oder 8 Kennarten) - Einheitliche Bewirtschaftung landesweit
	Außerhalb von Naturschutzgebieten, in den Nationalparken „Harz“ und „Niedersächsisches Wattenmeer“ sowie im Gebietsteil C des Biosphärenreservats „Niedersächsische Elbtalauen“ oder andere Flächen, für die ein gesetzlicher Anspruch auf Erschwernisausgleich besteht.			Innerhalb der Gebiete, für die ein Anspruch auf EA besteht.	Landesweit, auch innerhalb der Gebiete, für die ein Anspruch auf EA besteht, soweit die Nutzung oder die Düngung nicht eingeschränkt sind.

Quelle: ML-Internetseite. Stand der Grafik 11.03.2014.

ZuwendungsempfängerInnen sind **BetriebsinhaberInnen** im Sinn des Artikels 4 (1a) der VO EU Nr. 1307/2013⁵⁴, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben und den Betrieb selbst bewirtschaften. Ergänzend gilt für die Vorhabenarten GL4 und BB die Zuwendungsfähigkeit für **andere LandbewirtschaftlerInnen** oder ihre Zusammenschlüsse. ZuwendungsempfängerInnen für den Ökolandbau müssen die Eigenschaft als **aktive LandwirtInnen** erfüllen.

Das Gros der AUKM und der Ökolandbau wurden bereits in der Förderperiode 2007 bis 2013 angeboten und nun weiterentwickelt fortgeführt. Bei einigen AUKM wurden die Bewirtschaftungsbedingungen zugunsten einer verbesserten Biodiversitätswirkung verändert (z. B. BS11, BS12, BS2, GL53). Die Prämiensätze wurden deutlich erhöht und damit dem landwirtschaftlichen Preisniveau zum Berechnungszeitpunkt angepasst. Der Verpflichtungszeitraum beginnt i. d. R. am 1. Januar im Jahr nach der Antragstellung. Die Förderanträge sind bis zum 15. Mai eines Jahres einzureichen, bei z. T. verlängerten Antragsfristen für den Ökolandbau. Für einige Maßnahmen ergeben sich abweichende Verpflichtungszeiträume in Abhängigkeit von den Bewirtschaftungser-

⁵⁴ Direktzahlungen-Verordnung.

fordernissen, so z. B. beim Anbau von Zwischenfrüchten, die bereits im Herbst des Antragsjahres ausgesät werden müssen.

Die Finanzierung erfolgt je nach Vorhabenart über ELER-, GAK- und landeseigene Mittel. Insgesamt sind nach den Mittelerhöhungen aus dem ersten Änderungsantrag für die AUKM 255,85 Mio. Euro öffentliche Mittel eingeplant, davon 10,96 Mio. Euro zusätzliche nationale Mittel für Vorhabenarten des Wasserschutzes (SPB 4B), die eine unerwartet hohe Nachfrage besonders für Ökoplus (BV3) abdecken sollen. Für den Ökolandbau sind insgesamt 97,55 Mio. Euro öffentliche Mittel vorgesehen.

Die **Antragstellung** erfolgt teilweise elektronisch (online). **Bewilligungsstelle** ist die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK NI). Die Abwicklung der Vorhabenarten BS3, BS4, BS5, BS6, GL12, GL22, GL32, GL4 sowie BB und NG erfolgt in enger Zusammenarbeit zwischen der zuständigen Unteren Naturschutzbehörde (UNB) und der Bewilligungsstelle. Die Inhalte der Förderung werden von der UNB festgelegt und der Bewilligungsstelle mitgeteilt. Für die Bremer Betriebe ist die niedersächsische Bezirksstelle Bremervörde die zuständige Bewilligungsstelle.

4.17.2 Darstellung des Outputs

Die AUKM und der Ökolandbau der Förderperiode 2014 bis 2020 wurden zur Erstbeantragung bereits im Frühjahr 2014 unter Vorbehalt angeboten, noch bevor PFEIL und förderrelevante EU-Regulieren wie z. B. die DVO für die 2. Säule und die detaillierten Ausgestaltungsregelungen für das Greening genehmigt waren. Die AUKM zeichneten sich von Beginn an durch eine sehr hohe Nachfrage aus, die bei den fortgeführten Förderangeboten im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode durchweg zur Ausdehnung der Förderfläche führte. Einige Vorhabenarten sind deutlich überzeichnet. Der in PFEIL programmierte Anbau vielfältiger Kulturen (AL1) wurde 2014 nicht zur Beantragung angeboten, weil die Vorhabenart auf Ebene der nationalen Rahmenregelung (NRR) zu diesem Zeitpunkt noch nicht notifiziert war.⁵⁵ **Tabelle 40** gibt einen Überblick über den Förderverlauf seit 2011.

Im Förderschwerpunkt „Betriebliche Verpflichtungen“ nahm die Förderfläche im Ökologischen Landbau (BV1) von Beginn an kontinuierlich zu und konnte insgesamt gegenüber 2011 um rund 10 % ausgedehnt werden. Allerdings wurde das Outputziel bislang noch nicht erreicht. Hingegen hat die mit Wasserschutzzielen konzipierte Zusatzförderung Ökoplus (BV3) ihr Förderziel deutlich überschritten. Eine mehr als zehnfache Überschreitung des Förderziels erreichte bereits bei Erstbeantragung die Förderung emissionsarmer Ausbringung von Gülle und Substraten (BV2).

⁵⁵ Auch in den Folgejahren wurde die Maßnahme nicht mehr für potenzielle Teilnehmer geöffnet, weil über das Greening die vonseiten des ML angestrebte Ausweitung des Anbaus von Eiweißpflanzen bereits realisiert werden konnte.

Besonders hoch fiel zunächst bei den ackerbaulichen Vorhabenarten die Inanspruchnahme der beiden Fördervarianten zum Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten aus. In der Grundförderung von Zwischenfrucht und Untersaaten (AL21) setzte sich im Erstantragsjahr 2014 der ansteigende Trend aus der vorangegangenen Förderperiode fort. Beim Anbau winterharter Zwischenfrüchte (AL22) in der WRRL-Kulisse verdoppelte sich die Förderfläche sogar gegenüber der Vorperiode. Im Folgejahr 2015, dem ersten Jahr mit Regelungen zum Greening, zogen viele AntragstellerInnen ihre AUKM-Verpflichtung zurück und meldeten die Flächen stattdessen zur Erfüllung der Greeningverpflichtung. Damit sank der Anbau winterharter Zwischenfrüchte (AL22) wieder unter das Förderziel. Trotz der parallel erfolgten Verschärfung der Förderauflagen (Düngungsverbot) blieb die Inanspruchnahme der Grundförderung von Zwischenfrucht und Untersaaten (AL21) höher als erwartet.

Tabelle 40: Inanspruchnahme und Zielerreichung der AUKM und des Ökolandbaus

Maßnahmen		Verpflichtungsfläche					Trend	Ziel- errei- chung 2016 [%]
		2011	2012	2013	2015	2016		
Code	Name	[ha]	[ha]	[ha]	[ha]	[ha]		
AL21	Zwischenfrüchte – Grundförderung	87.294	96.107	105.028	116.608	37.080	↗↘	322%
AL22	Zwischenfrüchte – Zusatzförderung winterhart	8.156	10.593	13.452	26.579	17.964	↗↘	90%
AL3	Cultanverfahren	--	--	--	1.800	1.654		47%
AL5	Keine Bodenbearbeitung nach Mais	1.154	1.455	1.467	12.270	11.092	↑	125%
BB1	Besondere Biotoptypen – Beweidung	9.529	9.432	9.589	9.438	9.409	→	97%
BB2	Besondere Biotoptypen – Mahd	402	404	394	411	408	→	82%
BS11	Einjährige Blühstreifen – Grundförderung	9.840	8.859	9.324	9.566	9.667	↗	64%
BS12	Einjährige Blühstreifen – Zusatzförderung				4.080	4.514		64%
BS2	Mehrjährige Blühstreifen	175	197	184	711	812	↑	54%
BS3	Mehrjährige Schonstreifen – Ackerwildkräuter	229	224	203	632	631	↑	84%
BS4	Mehrjährige Schonstreifen – Feldhamster	--	--	--	15	15	→	5%
BS5	Mehrjährige Schonstreifen – Ortolan				729	730		104%
BS6	Mehrjährige Schonstreifen – Rotmilan	932	983	1.162	552	550	↗	37%
BS71	Erosionsschutzstreifen	--	--	--	3	4	→	7%
BS72	Gewässerschutzstreifen	--	--	--	63	81	↗	27%
BS8	Hecken – Winderosionsschutz	--	--	--	0	1	↗	2%
BS9	Hecken – Wildtier-/Vogelschutz	--	--	--	0	0,4		1%
BV2	Emissionsarme Gülleausbringung	238.502	231.465	222.782	186.572	186.746		1245%
BV3	Ökolandbau – Zusatzförderung Ökoplus	4.218	4.135	3.498	23.947	26.015	↑	130%
GL11	Extensive Bewirtschaftung – Grundförderung	29.914	28.204	27.623	25.619	28.995	→	193%
GL12	Extensive Bewirtschaftung – außerhalb Schutzgebiete	--	--	--	3.805	3.607		69%
GL21	Frühjahrsruhe – Grundförderung	850	2.164	3.068	4.636	5.229	↑	174%
GL22	Frühjahrsruhe – Wiesenvogelschutz	--	--	--	265	257		34%
GL31	Weidenutzung in Hanglagen – Grundförderung	--	--	--	207	304		30%
GL32	Weidenutzung in Hanglagen – naturschutzgerecht	--	--	--	77	68		14%
GL4	Zusätzl. Bedingungen zum Erschwernisausgleich	--	--	--	6.536	6.463		112%
GL51	Artenreiches Grünland – vier Kennarten	2.562	3.082	3.315	2.777	2.911	→	
GL52	Artenreiches Grünland – sechs Kennarten				639	696	↗	153%
GL53	Artenreiches Grünland – acht Kennarten	1.086	1.291	1.401	899	980		
NG1	Nord. Gastvögel – Ackerland naturschutzgerecht	7.173	7.190	7.202	9.361	9.180	↗	122%
NG2	Nord. Gastvögel – winterharte Zwischenfrüchte	--	--	--	--	--		--
NG3	Nord. Gastvögel – Grünland naturschutzgerecht	13.072	13.266	14.259	9.910	9.780	↗	103%
NG4	Nord. Gastvögel – Grünland Wiesenvogelschutz				5.603	6.316		126%
BV1	Einführung/Beibehaltung Ökolandbau	54.397	54.337	51.724	57.131	59.863	↗	74%

Trend: Inanspruchnahme der Maßnahme, gemessen an der Förderfläche. Wird nur für Maßnahmen dargestellt, die in vergleichbarer Form schon in der Förderperiode 2007-2013 angeboten wurden.

Legende: → = gleichbleibend ↗ = steigend ↑ = sehr stark steigend ↗↘ = erst steigend, dann fallend.

Quelle: Eigene Darstellung.

Unter den weiteren ackerbaulichen Vorhabenarten mit Wasserschutzzielen wurde der Verzicht auf Bodenbearbeitung nach Mais (AL5) ebenfalls deutlich über dem Förderziel und damit höher als in der vorangegangenen Förderperiode in Anspruch genommen. Die Förderung eines Verzichts auf Bodenbearbeitung nach Raps (AL4) hingegen wurde nicht nachgefragt und mit dem 1. Änderungsantrag aus dem Programm genommen. Das gegenüber der letzten Förderperiode neue Förderangebot Cultanverfahren (AL3) erreichte bislang nur rund die Hälfte des Förderziels.

Das Förderangebot auf Ackerland mit Biodiversitätszielen besteht aus ein- oder mehrjährigen Blühstreifen und verschiedenen Varianten von Schonstreifen (für Ackerwildkräuter oder Tierarten

der Feldflur). Die Vorhabenarten konnten zwar gegenüber vergleichbaren Maßnahmen der letzten Förderperiode z. T. deutlich an Fläche hinzugewinnen, blieben mit Ausnahme der Schonstreifen für den Ortolan (BS5) aber deutlich hinter den Förderzielen zurück. Im Mittel erreichten diese Vorhabenarten rund 60 % der Zielfläche. Besonders schlecht schnitten die Schonstreifen für Feldhamster ab (BS4). Noch stärker verfehlten die neu eingeführten Streifenmaßnahmen zum Erosionsschutz (BS71/BS72) und die Anlage Hecken für Windschutz- (BS8) bzw. Tierschutzzwecke (BS9) ihre Förderziele. Besonders die Anlage von Hecken ist faktisch nicht umgesetzt worden.

Sehr unterschiedlich stellt sich die Zielerreichung bei den Maßnahmen auf Grünland dar, die alleamt Biodiversitätsziele verfolgen. Eine weit über das Förderziel hinausgehende Inanspruchnahme verzeichnen die Grundförderung extensiver Grünlandbewirtschaftung (GL11) und der Frühjahrsruhe (GL21) sowie alle drei Varianten für ergebnisorientierte Förderung artenreichen Grünlandes (GL51, GL52, GL53). Hingegen blieben die Weidenutzung in Hanglagen (GL3) deutlich und die Zusatzförderungen GL12 und GL22 geringfügig hinter den Erwartungen zurück. Die Inanspruchnahme der Biotoppflegeangebote auf Sonderstandorten (BB1, BB2) erreichte etwa den erwarteten Umfang und damit das Niveau der vorangegangenen Förderperiode. Die Maßnahme GL4 als Komplementärförderung zum Erschwernisausgleich (EA) ist nicht durchgängig mit Förderpaketen der letzten Förderperiode zu vergleichen. Die ehemalige Kombination FM412/EA hatte jedoch ähnliche (schwankende) Förderumfänge wie die heutige Kombination GL4/EA. Bei weiteren Naturschutzgebietsausweisungen sind Steigerungen zu erwarten. Deutlich höher als erwartet fiel unter den Maßnahmen mit Biodiversitätszielen die Inanspruchnahme der - politisch forcierten - Förderangebote für nordische Gastvögel in der neu ausgerichteten Zielkulisse aus. Eine Ausnahme bildete die Förderung winterharter Zwischenfrüchte für nordische Gastvögel (NG2), die gar nicht in Anspruch genommen wurde.

Da, wie dargestellt, vor allem flächenstarke Maßnahmen bereits in der Erstbeantragung überzeichnet waren, wurde das Förderangebot im Jahr 2015 deutlich eingeschränkt und auf Blüh- und Erosionsschutzstreifen, auf die Grundförderung und ergebnisorientierte Förderung von Grünland sowie den Ökolandbau reduziert (vgl. **Tabelle 41**). Im Folgejahr 2016 ermöglichten zusätzliche Mittel die erneute Erstantragstellung für die Wasserschutzmaßnahmen.⁵⁶ Auch im AUM-Nat wurden 2016 weitere Maßnahmen, die ihre Förderziele noch nicht erreicht hatten, wieder für eine Erstbeantragung geöffnet, jedoch verbunden mit sehr gezielter Flächensteuerung über die Anwendung von Auswahlkriterien und/oder Beteiligung der UNBs bei der Flächenauswahl. **Tabelle 41:**Förderangebote von 2014 bis 2017

⁵⁶ Für die Untermaßnahmen „AUKM-Wasser“ wurden laut 1. Änderungsantrag insgesamt 10.957.466 Euro an zusätzlichen Landesmitteln eingesetzt.

Code	Name	Vorhabenart	Zur Beantragung im Antragsjahr geöffnet ²⁾			
			2014	2015	2016	2017
AL21	Zwischenfrüchte – Grundförderung		•			
AL22	Zwischenfrüchte – Zusatzförderung winterhart		•		•	
AL3	Cultantverfahren		•		•	
AL5	Keine Bodenbearbeitung nach Mais		•		•	
BB1	Besondere Biotoptypen – Beweidung		•		○ ¹⁾	○ ¹⁾
BB2	Besondere Biotoptypen – Mahd		•			○ ¹⁾
BS11	Einjährige Blühstreifen – Grundförderung		•	•	•	•
BS12	Einjährige Blühstreifen – Zusatzförderung		•	•	•	
BS2	Mehrjährige Blühstreifen		•	•	•	• ¹⁾
BS3	Mehrjährige Schonstreifen – Ackerwildkräuter		•		• ¹⁾	• ¹⁾
BS4	Mehrjährige Schonstreifen – Feldhamster		•		• ¹⁾	• ¹⁾
BS5	Mehrjährige Schonstreifen – Ortolan		•		• ¹⁾	• ¹⁾
BS6	Mehrjährige Schonstreifen – Rotmilan		•		• ¹⁾	• ¹⁾
BS71	Erosionsschutzstreifen		•	•	•	•
BS72	Gewässerschutzstreifen		•	•	•	•
BS8	Hecken – Winderosionsschutz		•	•	•	•
BS9	Hecken – Wildtier-/Vogelschutz		•	•	•	•
BV2	Emissionsarme Gülleausbringung		•			
BV3	Ökolandbau – Zusatzförderung Ökoplus		•		•	•
GL11	Extensive Bewirtschaftung – Grundförderung		•	•	•	•
GL12	Extensive Bewirtschaftung – außerhalb Schutzgebiete		•		○ ¹⁾	
GL21	Frühjahrsruhe – Grundförderung		•	•	•	•
GL22	Frühjahrsruhe – Wiesenvogelschutz		•		• ¹⁾	
GL31	Weidenutzung in Hanglagen – Grundförderung		•	•	•	•
GL32	Weidenutzung in Hanglagen – naturschutzgerecht		•			
GL4	Zusätzl. Bedingungen zum Erschwernisausgleich		•		○ ¹⁾	○ ¹⁾
GL51	Artenreiches Grünland – vier Kennarten		•	•	•	•
GL52	Artenreiches Grünland – sechs Kennarten		•	•	•	•
GL53	Artenreiches Grünland – acht Kennarten		•	•	•	•
NG1	Nord. Gastvögel – Ackerland naturschutzgerecht		•			
NG2	Nord. Gastvögel – winterharte Zwischenfrüchte		•			
NG3	Nord. Gastvögel – Grünland naturschutzgerecht		•			
NG4	Nord. Gastvögel – Grünland Wiesenvogelschutz		•		○ ¹⁾	
BV1	Einführung/Beibehaltung Ökolandbau		•	•	•	•

• uneingeschränktes Angebot; ○ eingeschränktes Angebot; Einsatz von Auswahlkriterien

kein Angebot

1) Antrag nur zulässig, wenn eine Beteiligung der UNB erfolgt.

2) Verpflichtungsjahr im Regelfall das folgende Kalenderjahr; Maßnahmen mit Herbstbestellung: Beginn im Antragsjahr.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Hauptanträge AUM für die jeweiligen Jahre.

Trotz z. T. verhaltener Inanspruchnahme haben die Maßnahmen mit Biodiversitätszielen in der Summe rund 161.400 ha oder knapp 100 % des Output-Ziels für den SPB 4A erreicht. Damit sind die Mittel in diesem Bereich weitgehend gebunden. Innerhalb der AUKM-Wasser (SPB 4B), bei denen die Akzeptanz der einzelnen Maßnahmen ebenfalls z. T. deutlich von den Erwartungen abwich, ist die fachliche Zielerreichung (Reduzierung des Nährstoffeintrags in die Gewässer) mit

im Mittel 60.000 ha Verpflichtungsfläche in 2015/2016 sogar deutlich übertroffen worden. Noch ausgeprägter trifft dies für die SPB Bodenschutz (4C) und Klimaschutz (5D) zu.

4.17.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.17.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Das Baukastensystem wurde durch die o. g. Kombinationsmöglichkeiten gegenüber der letzten Förderperiode weiter ausgebaut. Das System wird an vielen Stellen flexibel gehalten (Grund-/Zusatzförderung, Upgrade in höherwertige Verpflichtungen, Downgrade von BS12 auf BS11) und hat insgesamt zu einer verbesserten Nutzerfreundlichkeit geführt (vgl. Kap. 4.17.3.2 dazu ausführlicher). Darüber hinaus gewährleisteten Bewirtschaftungsvarianten innerhalb der Vorhabenarten sowie in einigen Fällen eine Zusammenstellung von spezifischen Bewirtschaftungspaketen durch die zuständigen UNBs eine weitgehend flexible Anpassung an naturräumliche und naturschutzfachliche Erfordernisse. Dennoch hat das System Grenzen, die zu nicht optimalen naturschutzfachlichen Ergebnissen oder für betroffene LandwirtInnen zu nicht nachvollziehbaren Konsequenzen führen können. Beispiele sind:

- Naturschutzgebietsausweisungen, die im Zuge der Sicherung von FFH- und Vogelschutzgebieten durchgeführt werden, führen zwangsläufig zu einer Umstellung freiwilliger AUKM auf den Erschwernisausgleich in Kombination mit GL4. In Beispielen aus Südniedersachsen führte das zu einer Prämiensumme, die z. T. unter dem Prämienatz der Grundförderung von GL11 liegt (Teilnahme vor der Schutzgebietsausweisung). Dieses Missverhältnis ist LandwirtInnen schwer zu vermitteln und steigert nicht die Akzeptanz für Schutzgebietsausweisungen.
- Im Wiesenvogelschutz gelten Viehbesatzobergrenzen (max. 2 Tiere ab 16.04.) für GL22 in Verbindung mit terminlich begrenzten Bodenbearbeitungsmöglichkeiten. In den starkwüchsigen Marschenlandschaften scheint die Besatzgrenze in einigen Fällen dem Aufwuchs nicht angemessen zu sein, sodass überständiges Gras schlecht verwertet werden kann. InteressentInnen mit (intensiver) Viehhaltung verzichten daher auf eine Teilnahme am Wiesenvogelschutz.
- In einigen Landkreisen gibt es Beratungsansätze für Naturschutz- bzw. Agrarumweltmaßnahmen. Diese haben z. T. eine unterschiedliche Historie. Sie entstanden z. B. aus langjährigen Kooperationsgruppen/Runden Tischen, als EU-kofinanziertes Qualifizierungsangebot der Förderperiode 2007 bis 2013 oder LaGe-Projekten finanziert aus PFEIL (siehe Kapitel 4.21). Alle dien(t)en sie der Akzeptanzwerbung für AUKM. Die starke Nachfrage nach AUKM im ersten Antragsjahr, insbesondere der naturschutzfachlichen und wasserwirtschaftlichen Maßnahmen des MU (vgl. **Tabelle 37**), hat weitgehend die eingeplanten Finanzmittel gebunden, sodass Beratungsaktivitäten im Sinne einer Teilnahmeakquise in vielen Fällen ins Leere laufen, da keine (passenden) neuen Verpflichtungen angeboten werden können. Das ist aus Sicht des naturschutzfachlichen Bedarfs und im Hinblick auf die Beratungswirkungen suboptimal. Ins-

besondere Schutzgebietsausweisungen können mit erheblichen Akzeptanzproblemen konfrontiert werden, wenn keine AUKM angeboten werden.

- Die öffentliche Diskussion um den Verlust des Ackerstatus auf Schonstreifen hat zu nachhaltiger Verunsicherung geführt. Auslöser war eine Klarstellung der EU-Kommission zum Wechsel von Ackerflächen in den Grünlandstatus: Flächen, die im Rahmen der Maßnahme BS6 gefördert werden, erhalten durch den in der Richtlinie vorgegebenen fünfjährigen Anbau von Futterkulturen⁵⁷ zwangsläufig den prämierechtlichen Status von Dauergrünland. Entstandenes Dauergrünland darf nur mit Genehmigung zu Ackerland rückumgewandelt werden. Diese Genehmigung wird von der LWK NI erteilt. Allerdings können andere Gründe dem entgegenstehen, z. B. auf erosionsgefährdeten Standorten, in Überschwemmungsgebieten, auf Mooren oder wenn ein 5%iger Grünlandrückgang⁵⁸ im Programmgebiet Niedersachsen/Bremen zu verzeichnen wäre. Die ehemals gegebene Garantie, dass nach einer freiwilligen Teilnahme an AUKM der ursprüngliche Flächenstatus wiederhergestellt werden kann, ist damit nicht mehr gegeben. Das hat dazu geführt, dass viele ursprünglich gestellte Anträge für BS6 wieder zurückgezogen wurden.
- Positiv zu vermerken ist, dass Teilnehmende an der Vorhabenart BS2 auf wüchsigen Standorten mit starkem Unkrautdruck per Ausnahmeregelung die Möglichkeit erhalten, auf BS12 umzusteigen. Durch den Verzicht auf die mehrjährige Maßnahme kann der Unkrautaufwuchs besser reguliert werden. Die Einführung neuer Maßnahmen (BS2: hier hohe Wildkrautanteile) ist immer auch mit Lernkosten und Unwägbarkeiten verbunden, auf die flexibel reagiert werden muss.

Biodiversität

Die meisten Vorhabenarten mit Biodiversitätszielen werden über fachlich definierte Gebietskulissen (vgl. **Tabelle 39**) in geeignete Zielgebiete gelenkt. Im Falle der ergebnisorientierten Honorierung (GL5) erfolgt eine „Eigensteuerung“ der Maßnahmen auf mittleres bis hochwertiges Grünland über das notwendige Vorkommen von Kennarten. Optional wird eine Beteiligung der zuständigen UNB bei der Festlegung der räumlichen Lage der Ackerschonstreifen bzw. der Ruhezeiten für Wiesenvögel angeboten (freiwillig in großem Umfang auf ca. 76 % der Förderflächen der relevanten Maßnahmen angenommen), sodass vor Ort eine weitere Feinjustierung der BS-/GL22-/NG4-Maßnahmen möglich ist. Die mit der UNB-Beteiligung verbundene Beratung der Betriebe entfaltet dabei die entscheidende Wirkung (siehe Sander, 2017).

Einige Streifenmaßnahmen mit Biodiversitätszielen wurden in PFEIL inhaltlich so umgestaltet, dass im Vergleich zu *PROFIL* verbesserte Wirkungen zu erwarten sind (BS11, BS12, BS2), weitere Vorhabenarten wurden neu eingeführt (BS9 Anlage von Hecken für den Wildtier- und Vogel-

⁵⁷ Laut RL NiB-AUM sind verschiedene Grasmischungen mit Beimischung von Luzerne oder Klee anzubauen. Sie werden in der Richtlinie als Futterkulturen bezeichnet.

⁵⁸ Die Wahrscheinlichkeit eines 5 %igen Grünlandrückgangs zum Referenzjahr 2015 ist nicht besonders hoch einzustufen, da ein Grünlandumbruch nur bei Anlage einer Ersatzfläche genehmigungsfähig ist.

schutz, BS4 Schonstreifen für den Feldhamster, GL3 Weidenutzung in Hanglagen) oder weiter ausdifferenziert (GL53 Artenreiches Grünland mit acht Kennarten, NG-Varianten). Für die weitgehend fortgeführten Vorhabenarten hat die Ex-post-Bewertung aufgezeigt, dass relevante Wirkungspfade bedient werden und je nach Vorhaben unterschiedlich hohe Biodiversitätswirkungen auftreten. Optimierungsvorschläge wurden aufgegriffen. Damit sind auf den Maßnahmenflächen (weiterhin) gute bis sehr gute Wirkungen für die biologische Vielfalt der Agrarlandschaft zu erwarten.

Für eine weitere Verbesserung der Erkenntnislage zu den Wirkungspfaden wird die Fortführung der landesseitigen Wirkungskontrollen für Vorhabenarten mit Biodiversitätszielen begrüßt. Diese ermöglicht ggf. eine weitere Optimierung von Vorhaben. Erste Ergebnisse der Kontrollen werden für den erweiterten Durchführungsbericht im Jahr 2019 Ende 2018 erwartet.

Wasserschutz

Im Wasserschutz ist das gesamte Förderangebot an die fachliche Zielkulisse gebunden. Da für die Bewilligung lediglich Mindestflächenanteile der Betriebe in den Kulissen erreicht werden müssen, entfallen auf die Zielkulisse nur gut zwei Drittel der Förderflächen. Diese decken knapp 4 % der LF in der Kulisse ab. Bei den Vorhabenarten mit Wasserschutzzielen, die schon in der letzten Förderperiode angeboten wurden, resultiert die deutlich gestiegene Inanspruchnahme (außer AL4) vor allem aus der Ausdehnung bzw. Anpassung der Zielkulissen auf die erweiterte WRRRL-Kulisse (Grundwasser und Oberflächengewässer) und die Trinkwassergewinnungsgebiete (TGG). Vor allem die Vorhabenart BV3 (Ökoplus) profitiert von dieser Angleichung. Die Inanspruchnahme des Cultanverfahrens ist in den ersten Förderjahren räumlich auf wenige Standorte konzentriert (2/3 der Auszahlungsanträge wurden in der Bewilligungsstelle Uelzen gestellt), was auf die vorhandene Ausbringungstechnik und Erfahrungen aus Projekten/Kooperationen in den betreffenden Regionen zurückzuführen sein dürfte.

Zentrale Wirkmechanismen der angebotenen Vorhaben waren im Hinblick auf Wasserschutz die Gewährleistung dauerhafter Bodenbedeckung (AL22, AL5, BS71), effizienterer Düngemiteleinsetz als Folge verringerter Stickstoffverluste infolge von Auswaschung (AL22, AL3, AL5) sowie Verringerung der Besatzdichte und damit des Wirtschaftsdüngereinsatzes über die Grundförderung des Ökolandbaus hinaus (BV3). Nennenswerte Wirkungen sind zum einen durch Minderung der Stickstoffsalden und Stickstoffausträge ins Grundwasser gegeben. Zur Reduzierung des Bilanzüberschusses wurde auf Basis von Literaturwerten (z. B. Osterburg und Runge, 2007) und Ergebnissen der Ex-post-Bewertung eine erste Schätzung im Rahmen des erweiterten Durchführungsberichts vorgenommen. In späteren Evaluationsphasen soll diese durch vertiefende Analysen entsprechend der im Feinkonzept dargelegten Methodik verifiziert werden. Zum anderen werden durch die Gewässerschutzstreifen (BS71) und zusätzlich durch AL22 und AL5 Minderungswirkungen auf den Eintrag von Nähr- und Schadstoffen in die Fließgewässer erzielt (vgl. Langer, 2014). Bei keinem der Vorhaben mit Wasserschutzziel ist von einer Reduktion der Phosphorbilanzüberschüsse auszugehen.

Bodenschutz

Im Bodenschutz ist der Großteil der geförderten Fläche nicht an eine Zielkulisse gebunden. Zwar lässt sich durch Winterbegrünung mit Zwischenfrüchten und Untersaaten (AL21) die Bodenerosion durch Wasser und Wind deutlich reduzieren. Die Wirkungen sind als mittel einzustufen. Allerdings erreichen nur gut 12 % der Förderflächen Gebiete mit sehr hoher Erosionsgefährdung.⁵⁹ Da zudem bei dieser Maßnahme teilweise von Mitnahmeeffekten auszugehen ist (vgl. Reiter et al., 2016), kann mit Blick auf den Erosionsschutz eher von geringen Netto-Wirkungen für den Bodenschutz ausgegangen werden. Auffällig ist, dass rund zwei Drittel der Förderflächen in der wasserschutzbezogenen Zielkulisse zu finden sind, was auf einen Beratungseinfluss hindeutet. Allerdings sind daneben mittlere positive Wirkungen mit Blick auf eine „Verbesserung der Bodenbewirtschaftung“ zu verzeichnen (Bodenbedeckung, Strukturverbesserung, tiefe Durchwurzelung, langfristig in geringem Umfang Humusanreicherung).

Sehr zielgerichtete, hohe Wirkungen gewährleisten die Förderauflagen bei den Erosionsschutzstreifen (BS72), sodass Erosionsminderungseffekte auch bei dem sehr geringen Flächenumfang weit über die Förderfläche selbst hinausgehen.

Reduktion von Treibhausgas- und Ammoniakemissionen

Vom einzigen im Rahmen des SPB 5D programmierten Vorhaben, der emissionsarmen Ausbringung von Gülle und Gärsubstraten (BV2), gehen nachweisbare Effekte auf die Verringerung von Ammoniak- und Treibhausgasemissionen aus, deren Umfang ebenfalls für den erweiterten Durchführungsbericht 2017 (ML, 2017a) über eine auf zahlreichen Annahmen basierende Schätzung quantifiziert wurde. Trotz deutlich verschärfter Anforderungen an die Ausbringungstechnik im Vergleich zur umweltfreundlichen Gülleausbringung in der Förderperiode bis 2013 lag die Inanspruchnahme weit über den Erwartungen. Die regionale Verteilung der Inanspruchnahme mit ausgeprägter Konzentration im Westen und Norden von Niedersachsen ist naturgemäß an die Gebiete mit hohem Wirtschaftsdüngeraufkommen gekoppelt und ähnelt der für die umweltfreundliche Gülleausbringung in der Förderperiode 2007 bis 2013. Rund 93 % der Förderfälle entfallen auf die Bewilligungsstellen Meppen, Oldenburg, Osnabrück, Nienburg, Bremervörde und Aurich. Gut die Hälfte der TeilnehmerInnen hat bereits an der früheren Förderung von Schleppschlauchtechnik teilgenommen. Bemerkenswert ist, dass im Vergleich zur letzten Förderperiode der Anteil der Rindergülle an der Menge umweltfreundlich ausgebrachter Gülle gestiegen ist.

Der Verringerungseffekt durch emissionsarme Ausbringungstechniken ist auf Grünland und bei Futtergrasanbau, wo vor allem die Schleppschuh- und Schlitztechnik zum Einsatz kommt, besonders hoch im Vergleich zur Referenz. Auf unbestelltem Acker sind die Einsparmöglichkeiten der emissionsarmen Technologien im Vergleich zur Referenz herkömmlicher Ausbringungstechnik (bei vorgeschriebener Einarbeitung innerhalb von vier Stunden) deutlich geringer.

⁵⁹ 9 % der Förderflächen auf Feldblöcken mit Gefährdungsstufe Enat5 für Winderosion (CC_{Wind}) sowie 3,5 % auf Feldblöcken mit Gefährdungsstufe Enat5 für Wassererosion ($CC_{Wasser1}$ und $CC_{Wasser2}$).

4.17.3.2 Administrative Umsetzung

Zur Ex-post-Bewertung 2016 wurden die Implementationskosten (IK) der öffentlichen Verwaltung als Maß für die Umsetzungseffizienz erfasst, Erklärungsgründe für unterschiedliche Kostenstrukturen von Maßnahmen identifiziert und Aussagen zu Teilnahmehemmnissen der Antragstellenden an AUM abgeleitet (Fährmann et al., 2015).

Ausgehend von diesen Ergebnissen werden für die AUKM und den ökologischen Landbau folgende Aspekte herausgearbeitet, die im Vergleich zur Vorperiode zu einer tendenziellen Steigerung bzw. Minderung des administrativen Aufwandes führen und damit Inanspruchnahme und Umsetzbarkeit beeinflussen. Die Einordnung basiert auf Dokumentenanalysen und auf Interviews mit den FachreferentInnen. Damit wird nicht die Sichtweise aller Beteiligten abgebildet, die Darstellungen haben somit vorläufigen Charakter.

Administrationsaufwand für die öffentliche Verwaltung

Zusammenfassende Aussagen der Implementations(kosten)analyse im Rahmen der Ex-post-Bewertung von *PROFIL* waren (vgl. Fährmann, Grajewski und Reiter, 2015):

- Die Flächenförderung der AUM wies eine hohe Funktionsfähigkeit in Bezug auf ihre Aufbau- und Ablauforganisation auf.
- Die IK der AUM waren bezogen auf die geförderte Flächeneinheit im Vergleich der untersuchten Bundesländer in Niedersachsen/Bremen am geringsten. Die relativen Implementationskosten⁶⁰ für Maßnahmen und Maßnahmengruppen, die für die Prognose heranzuziehen sind, beliefen sich auf rd. 20 % für AUM auf Grünland⁶¹, auf rd. 11 % für einjährige Blühstreifen⁶², auf rd. 4 % für den Ökologischen Landbau⁶³ und auf rd. 22 % für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen⁶⁴.
- Von den vorgenannten Förderungen erreichten insbesondere der Ökologische Landbau, die Blühstreifen, die Vertragsnaturschutzmaßnahmen und von den Grünlandmaßnahmen die ergebnisorientierte Honorierung (hohe) positive Umweltwirkungen/Flächeneinheit. Diese begründeten und rechtfertigten einen Teil des Implementationsaufwandes.
- Wesentlicher Kostenfaktor der AUM waren die Kontrollkosten, die sich wiederum in den EU-Vorgaben zur Messgenauigkeit bei der Flächenerfassung begründeten. Verstärkt wurde der Kosteneffekt durch das Fehlen einer Bagatellgrenze für Rückforderungen.

⁶⁰ Implementationskosten im Verhältnis zum verausgabten Fördervolumen, bei relativen IK von 10 % entstehen der öffentlichen Hand Verwaltungskosten von 0,1 Euro.

⁶¹ Rd. 14 Euro/ha.

⁶² Rd. 60 Euro/ha.

⁶³ Rd. 6 Euro/ha.

⁶⁴ Rd. 45 Euro/ha.

Die zur Ex-post-Bewertung getroffenen o. g. Aussagen zu den Implementationskosten werden im Folgenden schlaglichtartig auf ihren Fortbestand für die laufende Förderperiode geprüft.

Änderungen im Verfahrensablauf der AUKM wurden für PFEIL nicht vorgenommen, sodass die unter Tired 1 getroffene Aussage weiterhin Bestand hat.

Die Inanspruchnahme des NiB-AUM-Angebotes wurde für die Antragstellenden vereinfacht (vgl. dazu Kap. 4.17.1). Die gravierendste Verwaltungsvereinfachung ist, dass entgegen der Verwaltungspraxis des NAU/BAU, bei der für die Grundförderung eine Bewilligung ausgesprochen und für dazugehörige Zusatzmaßnahmen i. d. R. ein zusätzlicher Vertrag abgeschlossen wurde, im NiB-AUM grundsätzlich nur noch Bewilligungen (ohne zusätzliche Verträge) ausgesprochen werden. Dadurch können Grund- und Zusatzförderung nunmehr zu einem Vorgang zusammengefasst werden.

Die Wahrnehmbarkeit der einzelnen AUKM-Vorhaben ist im Vergleich zur Vorperiode durch die o. g. Maßnahmenstruktur gestiegen, was auf den ersten Blick eine Zunahme der Anzahl der Vorhabenarten suggeriert. Die Gegenüberstellung von „alten“ Teilmaßnahmen und „neuen“ Vorhabenarten des NiB-AUM zeigt jedoch, dass u. a. durch Wegfall einiger Teilmaßnahmen und Aufnahme neuer Vorhabenarten die Gesamtzahl der Einzelangebote vergleichbar bleibt.

Für ausgewählte Streifen-, Grünland- und Gastvogelmaßnahmen (BS11, BS12, BS2, BS3, BS4, BS5, BS6 sowie GL22 und NG4) wird, insofern die Lage der Fläche mit der UNB bzw. dem Landschaftspflegeverband (oder dem Imkerverband: BS11) abgesprochen wird, eine erhöhte Prämie gewährt. Für Antragstellende und beteiligte Institutionen entsteht hierdurch ein erhöhter Verwaltungsaufwand. In vielen Fällen wird die Vor-Ort-Abstimmung durch von den UNBs beauftragte BeraterInnen (QualifiziererInnen) durchgeführt. Diese können über LaGe (ELER-Code 16.7) gefördert sein. Befragungen von UNBs und QualifiziererInnen zeigten, dass durch den Ansatz (Bonusprämie, Beratung vor Ort) direkte und indirekte positive Wirkungen im Hinblick auf naturschutzfachliche Ziele entstehen, diese aber nicht eindeutig der Bonusprämie oder der Beratung zugeordnet werden können (Sander, 2017). Tendenziell scheint die Beratung eine höhere Bedeutung als die Bonusprämie zu haben.

Zusätzlich zu den Änderungen in der Programmausgestaltung wirken sich die folgenden Anpassungen von EU-Regularien auf die Verwaltungsaufwendungen aus.

Tendenziell erhöhend wirken die folgenden Aspekte:

- Vor-Ort-Kontrollen (VOK): Während in der vorherigen Förderperiode „alle Verpflichtungen und Auflagen eines Begünstigten, die zum Zeitpunkt des Kontrollbesuchs überprüft werden konnten“, Prüfgegenstand einer physischen VOK waren, sind jetzt die Einhaltung aller Förderkriterien, Verpflichtungen und sonstigen Auflagen der Beihilferegelung zu prüfen (VO (EU) Nr. 809/2014, Art. 26 (3)). Für die AUKM ergibt sich hieraus, dass bspw. die Einhaltung aller terminlichen Vorgaben eines AUKM-Vorhabens zu prüfen sind, also z. B. bei Festlegung von

Beweidungszeiträumen der früheste und der späteste Termin. In einem solchen Fall ist die VOK zwingend mit zwei Kontrollterminen vor Ort verbunden. Dieser Effekt verstärkt sich dadurch, dass viele AUKM-Betriebe an mehreren AUKM-Vorhaben teilnehmen. Laut Aussage der FachreferentInnen resultiert aus der neuen Regelung ein deutlich erhöhter administrativer Aufwand.

- Die Einhaltung des Greening stellt ebenso wie die Einhaltung der CC-Standards die Baseline für die AUKM dar. Verstöße gegen die Baseline-Standards können in Abhängigkeit von der Schwere des Verstoßes zusätzlich zur Sanktionierung von AUKM-Zahlungen führen. Vor diesem Hintergrund muss ein Datenabgleich zwischen den beiden Baseline-Systemen und den AUKM gewährt sein. Da bereits in der Vorperiode der CC-Standard Bestand hatte, ergibt sich aktuell ein Mehraufwand für den Datenaustausch Greening-Standards/AUKM. In welchem Umfang Verstöße gegen das Greening auch zu Sanktionen von AUKM-Zahlungen führen und wie hoch der administrative Mehraufwand ist, kann derzeit nicht umrissen werden.
- Seit 2015 ersetzt das CC-Frühwarnsystem die bis Ende 2014 geltende Bagatellregelung. Nach dem Frühwarnsystem kann für CC-Verstöße mit geringer Schwere, begrenzten Ausmaßes und geringer Dauer in begründeten Einzelfällen einmalig eine Verwarnung ausgesprochen werden, bei der von einer Sanktionierung abgesehen wird. Sofern innerhalb von drei Jahren bei einer weiteren Kontrolle die Verstoßursache nicht behoben wurde oder erneut gegen die gleiche Anforderung verstoßen wird, erfolgt eine rückwirkende Sanktionierung. Über die Baseline-Verknüpfung von AUKM und CC kann hieraus auch eine Sanktionierung der AUKM-Zahlung resultieren. Vom Grundsatz erhöht sich über diesen Mechanismus die potenzielle Sanktionsanzahl bei den AUKM und damit der Verwaltungsaufwand.

Von der Tendenz her reduzierend auf den Umsetzungsaufwand wirken

- die (Wieder-)Einführung der Bagatellgrenze für Rückforderungen in Höhe von mittlerweile 150 Euro (VO (EU) Nr. 1306/2013 Art. 54 (3a)), die in Deutschland Anwendung findet. Damit werden Rückforderungen nicht außenwirksam, die sich auf bis zu 100 Euro je Begünstigten und Jahr belaufen. Kürzungen/Sanktionen unterhalb der Bagatellgrenze müssen allerdings in den EDV-Systemen mitgeführt werden und sind (dann) bei Erreichen der Bagatellgrenze durch weitere Abweichungen zu verhängen. Im Ergebnis reduziert sich die Anzahl der „vollstreckten“ Rückforderungen und der damit verbundenen Verwaltungsvorgänge⁶⁵ deutlich,⁶⁶
- mittelfristig die Nutzung der GIS-basierten Lageskizzen, die erstens ein Auffinden von Flächen vor Ort bei physischen VOK und zweitens durch Einpflegen von Umweltkulissen auch den Datenabgleich vereinfachen und ggf. perspektivisch die Fehleranfälligkeit reduzieren kann. Kurzfristig haben jedoch die Schaffung der Datengrundlage, das Einpflegen von AUKM spezifi-

⁶⁵ Wie beispielweise die Zahl der Schreiben und Kontrolle der Zahlungseingänge.

⁶⁶ In 2012 wurden bspw. mehr als 3.000 Rückforderungen mit einem Betrag von durchschnittlich 20 Euro an LandwirtInnen versandt.

schen Umweltkulissen⁶⁷ sowie die Ungeübtheit der AnwenderInnen und die damit einhergehenden gehäuften Inplausibilitäten einen erhöhten Verwaltungsaufwand verursacht.

Als ungünstig für eine effektive fachliche Zielerreichung im Zielfeld Biodiversität erweist sich die administrative Trennung der Haushalte von ML und MU bzw. der daran gebundenen Vorhabenarten. Zwar stellt das ML im Rahmen des Baukastensystems sicher, dass eine Basisfinanzierung für die Zusatzförderung des MU gewährleistet ist. Allerdings sind im MU für ein durchgehendes und umfassendes Angebot – trotz Nachfrage – kaum noch Mittel vorhanden. Somit können auf dem Grünland hochwirksame Vorhabenarten nur noch in wenigen Fällen abgeschlossen werden, während die Grundförderung noch angeboten wird (GL11, GL21, GL31). Bei anderer Mittelverteilung könnten die Programmwirkungen in diesem Zielfeld besser ausgeschöpft werden. Hingegen konnten im Zielfeld Wasserschutz neben zusätzlichen nationalen Mitteln auch Umschichtungsmittel genutzt werden, um die Überzeichnung einiger Vorhabenarten aufzufangen und die Maßnahmen bis 2016 für die Neubeantragung geöffnet zu halten.

Aufwand für Antragstellende

Neue Hemmnisse für die Antragstellenden, die auf die Ausgestaltung der AUKM zurückzuführen sind, konnten nicht identifiziert werden. Dargestellt wurde bereits, dass die Außendarstellung der Förderarchitektur der NiB-AUM-Richtlinie den Überblick über das AUKM-Angebot deutlich vereinfacht. Die einzelnen Fördervorhaben und deren Förderauflagen konnten u. a. der Homepage der LWK in aufbereiteter Form entnommen werden. Das Gleiche gilt für die RL. Das Antragsverfahren ist den LandwirtInnen langjährig bekannt und als etabliert einzustufen. Die Antragstellung erfolgte ausschließlich EDV-basiert über die ANDI-Software und baut auf das Flächenerfassungssystem für die Direktzahlungen auf. Da nur noch Bewilligungen ausgesprochen werden, reduziert sich auch der Antragsaufwand. Unsicherheiten bzgl. ggf. offener oder ausbleibender Zahlungen, die dadurch entstanden, dass im NAU/BAU getrennte Zahlungen für die Grund- und Zusatzmaßnahmen erfolgten, entfallen.

Die Einführung des Greening stellt eine wesentliche Änderung der GAP mit entsprechenden einzelbetrieblichen Anpassungsreaktionen dar. Parallel mussten an AUKM interessierte BetriebsleiterInnen Informationen zum Zusammenspiel von AUKM und Greening einholen und entsprechende einzelbetriebliche Strategien entwickeln. Vor diesem Hintergrund entstand erhöhter Informationsaufwand für die AUKM.

In Bezug auf die Einführung der geobasierten Lageskizzen gelten analog die bereits oben aufgeführten Aussagen. Auch für die AntragstellerInnen gilt, dass die Einführung anfänglich mit Lernkosten verbunden ist und besonders in den ersten Jahren als hoher zusätzlicher Aufwand bewer-

⁶⁷ Als durch AUKM induzierter Mehraufwand sind nur die Kulissen anzurechnen, die nicht zur Umsetzung der CC- oder Greening-Standards notwendig sind.

tet wird. Perspektivisch sollten die Vorteile jedoch überwiegen, zumal in den Vorjahren für die AUKM bereits (händische) Lageskizzen vorgelegt werden mussten.

4.17.3.3 Externe Einflussfaktoren

Die Teilnahmebereitschaft an AUKM wird maßgeblich durch betriebswirtschaftliche Überlegungen gesteuert, wie z. B. die Höhe der Prämie. Die betriebsindividuelle Einschätzung der Attraktivität einer Förderprämie wird durch das Preisniveau und die **Preisentwicklung landwirtschaftlicher Produkte** bestimmt. Dabei spielen Getreidepreise für AUKM auf Ackerland und Milchpreise für AUKM im Grünland sowie variable Produktionskosten eine Rolle.

Die methodischen Ansätze zur Berechnung der Prämienätze fallen in Abhängigkeit von der Maßnahme bzw. Vorhabenart sehr unterschiedlich aus. Grundsätzlich wurden für Erlöse und zusätzliche Aufwendungen das arithmetische Mittel des Zeitraums 2011 bis 2013 gebildet und verwendet (vgl. Anlagen Agrarökonomische Berechnungen zu PFEIL). Im Vergleich zu 2014 bis 2016 war in diesem Zeitraum ein relatives Preishoch bei Getreide zu beobachten, sodass die Prämien für LandwirtInnen attraktiver wurden. Vor dem Hintergrund der seit 2014 bis Mitte 2016 wieder stark gesunkenen Milchpreise erscheint evtl. auch die Teilnahme an Grünlandprogrammen oder am Ökolandbau attraktiver.

Diese externen Einflüsse sind z. T. sogar starken jährlichen Schwankungen unterworfen, sodass weder potenzielle MaßnahmenteilnehmerInnen noch die Verwaltungsbehörde im Voraus sagen können, ob bei einer fünfjährigen Verpflichtung ein summarisch besonders attraktives Angebot besteht. Dennoch scheint es so, dass sich Teilnahmewillige von einer aktuellen Situation in ihrer Entscheidung beeinflussen lassen.

Alle Bewilligungen für freiwillige AUM-Nat enthalten für die gewährten Prämien eine marktorientierte Überprüfungs Klausel (Revisionsklausel) mit entsprechender Anpassungsmöglichkeit zur Gewährleistung einer einkommensneutralen Vergütung. Die agrarökonomische Neuberechnung wird alle zwei Jahre, beginnend mit dem Stichtag 01.01.2015, durchgeführt. Die Prämien der übrigen AUKM werden durch die Festlegungen in der Nationalen Rahmenregelung bestimmt.

Mit dem ersten Änderungsantrag (2016, genehmigt 2017) wurden entsprechend der o. g. Revisionsklausel bereits einige Prämienhöhen angepasst. Betroffen waren lediglich GL32 mit einer leichten Erhöhung für die angebotenen Varianten und BS6 mit einer deutlichen Absenkung der Prämie. Mit dem geplanten zweiten Änderungsantrag (noch nicht gestellt) werden voraussichtlich keine Anpassungen erforderlich sein. Berechnete Veränderungen bewegen sich im Rahmen eines zulässigen Abweichungskorridors von max. +/- 30 % und werden nicht prämienwirksam umgesetzt.

Bezüglich der Anpflanzung von Hecken (BS8 und BS9) ist auf die in den meisten Regionen stark steigenden Flächenpreise aufgrund zunehmender Nutzungskonkurrenzen hinzuweisen. Da die Anlage von Hecken dauerhaft mit einem Verkehrswertverlust der entsprechenden Flächen verbunden ist, ist die Akzeptanz für diese Vorhabenart sehr gering. Zwar wird der Verkehrswertverlust bei der Prämienkalkulation im Prinzip mit berücksichtigt, allerdings sind die Verkehrswerte regional sehr unterschiedlich und auch die Erwartung steigender Werte wird hierüber nicht abgebildet.

Das **Greening**, als Bestandteil der 1. Säule, wirkt direkt und indirekt auf die freiwillige Inanspruchnahme von 2.-Säule-Förderangeboten. Neben betriebsindividuellen Konstellationen haben auch Ausgestaltung und Prämienhöhe der AUKM sowie die Kombinierbarkeit von AUKM mit Ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) im Rahmen der Greening-Verpflichtungen Einfluss auf die Entscheidungen der BetriebsleiterInnen. Öko-Betriebe sind grundsätzlich vom Greening entbunden. Eine Kombination AUKM-ÖVF ist bei den Vorhabenarten AL2, BS1, BS2, BS7, BS8, BS9 sowie NG2 möglich. Direkte Wirkungen auf die AUKM-Teilnahme treten dann auf, wenn AUKM als ÖVF angerechnet werden,

- durch eine Reduktion der Prämie genau der AUKM-Flächen, die als ÖVF angegeben wurden,
- durch „mehrfache“ Bewirtschaftungsbedingungen entsprechend ÖVF- und AUKM-Bestimmungen: Es gilt die Summe der Bedingungen bzw. jeweils die strengere Regelung.

Die oben genannten direkten Wirkungen können je nach betriebsindividueller Einschätzung zugunsten oder zulasten einer AUKM-Teilnahme ausgelegt werden. Indirekte und eindeutig hemmende Wirkungen auf die Teilnahme an AUKM ergeben sich, wenn ÖVF-pflichtige Betriebe entscheiden, keine zusätzlichen AUKM in Anspruch zu nehmen. Gründe dafür könnten sein:

- Zum Teil unterschiedliche Bestimmungen für ÖVF und AUKM verkomplizieren die Koordination für eine gleichzeitige Teilnahme an ÖVF-ähnlichen AUKM. So z. B. beim ÖVF-Pufferstreifen: 1 bis 20 m Breite, Selbstbegrünung, Nutzung möglich, abweichend zu den einjährigen Blühstreifen in der RL NiB-AUM.
- Allein für ÖVF bereitgestellte Flächen stehen für AUKM nicht mehr zur Verfügung.
- In Zukunft könnten geänderte ÖVF-Bestimmungen das Verhältnis ÖVF-AUKM zusätzlich beeinflussen. So wurde beschlossen, den Einsatz von PSM auf ÖVF auszuschließen, was aus Umweltsicht grundsätzlich zu begrüßen ist. In NI/HB sind davon (aktuell) keine Maßnahmenkombinationen betroffen.
- Auch in der Diskussion befindliche geänderte Gewichtungsfaktoren für ÖVF oder die Erhöhung des ÖVF-Anteils von 5 % auf 7 % des Ackerlandes könnten die Teilnahme an AUKM zusätzlich beeinflussen, z. B. indem mehr Fläche für ÖVF bereitgestellt werden muss.

4.17.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Identifizierung von Anpassungserfordernissen

Eine synoptische Bewertung des Vollzugs erfolgt in **Tabelle 42**. Im Einzelfall werden dazu weitere Anmerkungen in Textform gegeben.

Tabelle 42: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für AUKM/Ökolandbau und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt				
<p>Grundsätzliches für das Gesamtpaket mit SPB 4A-Ziel:</p> <p>Sinnvolles Baukastenkonzept mit Grund- und Zusatz-Varianten. Durch UNBs zusammengestellte Vertragspakete erhöhen Flexibilität. Optionale UNB-Beteiligung kann Kontakt zu TeilnehmerInnen herstellen und Vorhabenumsetzung verbessern. Förderkulissen sorgen für weitgehend zielgerichteten Einsatz. Langfristige Wirkungskontrollen unterstützen die Vorhaben-Optimierung.</p>	<p>Verbesserte Außen-darstellung, Kundenfreundlichkeit und administrative Abwicklung des Baukastensystems durch vollständige Umstellung auf Bewilligungsverfahren sowie einer integrierten Bewilligung und Zahlung bei Zusatzförderung</p>	<p>Insgesamt planmäßig, mit deutlichen Unterschieden zwischen Vorhabenarten</p>	<p>Greening, Marktpreise, Milchpreiskrise, Naturschutzpolitik (z. B. Schutzgebietsausweisung)</p>	<p>Kein Anpassungsbedarf</p>
<p>MU-Zusatzförderung:</p> <p>1. Finanzansatz bereits ausgeschöpft, starre Abgrenzung von MU/ML Haushalt limitiert Effektivität des Baukastensystems</p> <p>2. Unstimmigkeiten im Prämienniveau von GL4 + Erschwernisausgleich im Vergleich zu anderen AUKM</p>	<p>Historisch parallel gewachsene Systeme von Erschwernisausgleich (Verordnung, Rechtsanspruch) und AUKM im Einzelfall mit Schnittstellenproblemen</p>	<p>insgesamt überplanmäßig, aber mit deutlichen Unterschieden zwischen den Vorhabenarten</p>	<p>NSG-Ausweisung im Rahmen der Natura-2000-Umsetzung</p>	<p>Grundlegender Anpassungsbedarf: 1. Mittelausstattung für MU-Vorhaben erhöhen und damit hohe Effektivität der Förderung und Akzeptanz für Schutzgebiete sicherstellen</p> <p>2. Anpassung des Baukastensystems, um Akzeptanz für Schutzgebiete zu erhalten</p>
Ziel 2: Verbesserung der Wasserwirtschaft einschließlich Düngung und Pflanzenschutz				

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Zielkulisse sorgt für weitgehend zielgerichteten Einsatz	Abgeleitet aus Ex-post-Bewertung: Vermutlich weiterhin effizient	Insgesamt über Plan, mit deutlichen Unterschieden zwischen Vorhabenarten, höchste Akzeptanz bei Vorhabenart mit der höchsten Wirkung pro ha Förderfläche (AL22), verhaltene Akzeptanz des Cultanverfahrens u. a. abhängig von Technikverfügbarkeit	Greening, Marktpreise, Wasserschutzberatung, Schutzgebietsauflagen, freiwillige Vereinbarungen zum Trinkwasserschutz	Kein Anpassungsbedarf
Ziel 3: Verhinderung der Bodenerosion und Verbesserung der Bodenbewirtschaftung				
AL21 im Hinblick auf Erosionsschutz auf Einzelflächen mittlere, insgesamt aber nur geringe Wirkungen (keine Kulisse, Mitnahmeeffekte), mittlere Effekte bzgl. Bodenfruchtbarkeit gegeben Für Vorhabenart BS8 dauerhaft keine hohe Akzeptanz zu erwarten (Verkehrswertverluste der Fläche)	Siehe Ausführungen zu Ziel 2	AL21 deutlich über den Zielvorgaben, für BS7 und BS8 nur geringe Akzeptanz	Greening (bei AL21), Marktpreise, steigende Verkehrswerte für landwirtschaftliche Flächen (bei BS8)	Kein Anpassungsbedarf
Ziel 4: Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen				
Geförderte Ausbringungstechnik (BV2) garantiert weitgehend die erwarteten Emissionsminderungseffekte, Mitnahmen möglich, aber derzeit nicht abschätzbar.	Siehe Ausführungen zu Ziel 2	Förderziel um das Zwölfwache überschritten	Extreme räumliche Konzentration des Wirtschaftsdüngeraufkommens in Niedersachsen	Kein Anpassungsbedarf

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Das Gesamt-Vorhabenportfolio zur Unterstützung der biologischen Vielfalt ist auf einem guten Weg, die gesteckten Ziele zu erreichen. Ein Großteil der eingeplanten Mittel ist bereits gebunden, in der Summe wurden die Flächenziele bereits zu fast 100 % erreicht. Daher werden für das Gesamtpaket zum jetzigen Zeitpunkt keine Empfehlungen ausgesprochen. Allerdings zeichnet sich bereits deutlich eine höhere Nachfrage nach Biodiversitätsmaßnahmen ab, als mit dem vorhandenen Budget abgedeckt werden kann. Da weiterhin ein hoher Handlungsbedarf vorliegt, wird empfohlen, Mittel aus weniger wirksamen Maßnahmen, wie z. B. der Ausgleichszulage (vgl. Kap. 4.18.4), hierher umzuschichten.

Im Detail gibt es jedoch deutliche Unterschiede in der Inanspruchnahme zwischen den Vorhabenarten. Während die Vorhabenarten zum Schutz Nordischer Gastvögel (NG) bereits nach dem ersten Antragsjahr z. T. deutlich überzeichnet wurden, besteht – gemessen an der Zielsetzung sowie am Bedarf – bei anderen Vorhabenarten (z. B. GL22) erheblicher Nachholbedarf. Andere Vorhabenarten, wie z. B. GL4, sind nur noch stark eingeschränkt verfügbar, haben aber eine hohe Bedeutung für die Akzeptanz von (Natur-)Schutzgebieten. Die Empfehlung lautet daher, für diese Maßnahmen zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.

Darüber hinaus werden Ende 2019 alle Verpflichtungen auslaufen, die 2014 bewilligt wurden (erstes Verpflichtungsjahr i. d. R. 2015) und damit ein Großteil der bisherigen Vertragsflächen. Eine Folgefinanzierung müsste bereits jetzt angedacht werden. Sukzessive, jeweils einjährige Verlängerungen sind zwar haushalterisch gut kalkulierbar, bieten aber für die AntragstellerInnen nicht die zu Recht eingeforderte Planungssicherheit. Daher sollten unabhängig von den zukünftigen Rahmenbedingungen (z. B. Beginn der ELER-Folgeperiode, ELER-Finanzausstattung) langfristige Perspektiven angeboten werden, um einerseits das Vertrauen in AUKM-Angebote, andererseits die Umsetzungserfordernisse für Natura 2000 nicht zu gefährden.

In diesem Zusammenhang wäre es auch wünschenswert, die in den Ministerien ML und MU zur Verfügung stehenden Finanzmittel so auszutarieren, dass im Zweifelsfall die Nachfrage nach naturschutzfachlich effektiveren Zusatzförderangeboten immer bedient werden kann. Damit könnte die Programmwirkung insgesamt gesteigert werden.

Die Befragungen geben Hinweise darauf, dass das Prämienverhältnis innerhalb von Schutzgebieten (bestehend aus Erschwernisausgleich + GL4) im Verhältnis zu AUKM-Prämien außerhalb von Schutzgebieten einer Nachjustierung bedarf. Grundsätzlich wäre es besser nachvollziehbar und Akzeptanz steigernd, wenn die Summe aus Ausgleichszahlung und Prämie innerhalb eines Schutzgebietes höher (oder mindestens genauso hoch) ausfiele wie die freiwillige Teilnahme an einer AUKM ohne Schutzgebietsbezug. Hier sollte das Baukastensystem überprüft und ggf. fortentwickelt werden.

Eine neue Vorhabenart, die den zusätzlichen Schutzbedarf des Feldhamsters (FFH-Art Anhang II) auffangen sollte, wurde von der EU-KOM leider nicht genehmigt. Mittelfristig sollte mit der EU-

KOM eine praktikable Lösung gesucht werden. Feinjustierungen wären bei BS12 zum Rebhuhnschutz sinnvoll; ggf. bietet sich – analog zum Schutz von Ortolan oder Rotmilan – eine eigene BS-Vorhabenart an.

In Bezug auf die abiotischen Ressourcen sind die fachlichen Ziele – wie dargestellt – in der bisherigen Förderperiode erreicht oder sogar weit übertroffen worden. Daraus leitet sich ab, dass in diesem Förderfeld aus Sicht der Evaluation kein Änderungsbedarf gegeben ist. Zwar liegen zum aktuellen Zeitpunkt noch keine belastbaren Erkenntnisse zu den Wirkungen der bisherigen Förderung vor, aber aufgrund der Erfahrungen aus der Ex-post-Bewertung 2007 bis 2013 kann geschlossen werden, dass trotz Zielerreichung und positiver Wirkung des Förderpaketes eine umfangreiche Lösung bestehender abiotischer Umweltproblematiken nicht wahrscheinlich ist, selbst wenn nicht intendierte Sekundärwirkungen der AUKM oder des Ökolandbaus noch hinzugerechnet würden. In welchem Umfang auf der anderen Seite entlastende Effekte infolge Änderungen beim Ordnungsrecht, hier vor allem durch die Neuregelung der Dünge-VO erwartet werden können und damit auch Änderungen der Baseline einhergehen, ist derzeit nicht prognostizierbar. Da also weiterhin ein hoher Bedarf zu erwarten ist und auf der anderen Seite die Nachfrage nach AUKM in den ersten Jahren der Förderperiode nicht vollständig bedient werden konnte, ergibt sich die Frage nach einer weiteren Mittelaufstockung in diesem Förderfeld.

4.18 Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (ELER-Code 13.2)

Autorin: Karin Reiter

4.18.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Laut der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten in Niedersachsen und Bremen (Ausgleichszulage, AGZ 01.02.2015) ist es Ziel der Förderung, in benachteiligten Gebieten eine standortgerechte Landwirtschaft zu sichern. Über die Fortführung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit sollen nachhaltige Bewirtschaftungsformen, die insbesondere Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen, erhalten und gefördert sowie durch Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung der Erhalt einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum gewährleistet werden.

Das in der RL allgemein formulierte Umweltziel wird durch Zuordnung der Förderung zum SPB 4A auf das vorrangige Ziel Biodiversität konkretisiert. Die in PFEIL dargelegte Interventionslogik ist auf das Biodiversitätsziel ausgerichtet. Es wird davon ausgegangen, dass in benachteiligten Gebieten der Förderung von Grünlandflächen eine besondere Bedeutung zukommt, da ihre Bewirtschaftung immer weniger zum Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe beisteuert. Ohne Förderung würden die Flächen gemäß PFEIL alternativen Verwendungen zugeführt, beispielsweise als Ackerflächen nach Grünlandumbruch, als Biogas- oder Forstflächen, oder nach Nutzungsaufgabe brachfallen.

Die AGZ orientiert sich an der NRR, wird in Niedersachsen und Bremen jedoch unabhängig von der landwirtschaftlichen Vergleichszahl ausschließlich zur Förderung von Dauergrünland in benachteiligten Gebieten gewährt.⁶⁸ Die Zahlung ist in Abhängigkeit von der Förderfläche degressiv über drei Stufen gestaffelt und liegt zwischen 45 und 25 Euro/ha⁶⁹. Die Staffelung der Zahlung ersetzt die einheitliche Zahlung der vorherigen Förderperiode von 35 Euro/ha. Die AGZ ist bei 100 ha DGL gedeckelt und beträgt maximal 3.300 Euro/Betrieb. Außer der einmaligen landwirtschaftlichen Nutzung der Flächen, z. B. durch Futterwerbung oder Beweidung, bestehen keine weiteren Anforderungen, die mit der Zahlung verbunden sind.

4.18.2 Darstellung des Outputs

In 2015 wurde die AGZ erstmalig in der laufenden Förderperiode umgesetzt, die Auszahlung erfolgte in 2016. Mit einer Förderfläche von 420.031 ha wird der Zielwert von 500.000 ha DGL zu 84 % erreicht.

Zur Referenz 2013 stieg der Flächenumfang 2015 bei gleicher Kulisse um rd. 3.500 ha oder einem Prozent. Dieser Effekt wird u. a. durch Absenken der Bagatellgrenze von ehemals 500 Euro auf 250 Euro hervorgerufen. Analog stieg die Anzahl der Begünstigten um ein knappes Viertel bei sinkender durchschnittlicher Förderfläche von 39 auf 32 ha.⁷⁰ Die geringere Bagatellgrenze und neuen Hektarsätze begünstigen Unternehmen mit geringer Grünlandfläche, jedoch nicht zwingend kleine Betriebe in Bezug auf ihre Flächenausstattung (LF).

Tabelle 43: Förderfläche der Ausgleichszulage

Ausgleichszulage	Planwerte	realisierte Förderung in		
		2015	2016 ¹⁾	
Benachteiligtes Gebiet	[ha]	500.000	420.031	451.917
Begünstigte Betriebe	[n]		13.241	13.361

1) vorläufige Angaben.

Quelle: Erweiterter jährlicher Durchführungsbericht 2017, für 2016 - schriftl. Angabe des Fachreferates vom 09.06.2017.

⁶⁸ Dies sind Gebiete, die aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligt sind und Gebiete, die aus anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind (kleine Gebiete). Die Förderung von Gebieten, die aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligt sind, erfolgt unter EU-Kofinanzierung; die der kleinen Gebiete wird aus GAK- und Landesmitteln finanziert.

⁶⁹ 45 Euro/ha für Flächen bei einem Flächenumfang bis 30 ha, 35 Euro/ha von > 30 ha bis 50 ha, 25 Euro/ha von > 50 bis 100 ha.

⁷⁰ Aussagen beziehen sich auf den Wert des Jahres 2015, da dieser im Durchführungsbericht 2017 dargelegt ist und Werte des Jahres 2016 noch vorläufigen Charakter haben.

4.18.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Die Fördervoraussetzungen der AGZ wurden in Kap. 4.18.1 beschrieben. Es bestehen keine grundsätzlichen durch die Förderausgestaltung bedingten Einschränkungen und Hemmnisse. Die Förderanträge werden EDV-basiert zusammen mit dem Sammelantrag beantragt. Da keine weiteren Förderauflagen außer der Lage der Förderfläche in der Zielkulisse zu prüfen sind, fallen die Implementationskosten für die öffentliche Verwaltung mit knapp über einem Prozent sehr gering aus (siehe Ergebnisse der Implementationskostenanalyse in Fährmann et al., 2015). Neu sind seit dieser Förderperiode geobasierte Lageskizzen, die wie für alle flächengebundenen Zahlungen vorzulegen sind. Für die beantragten AGZ-Schläge bzw. Teilschläge müssen entsprechende Geometrien erzeugt werden.

4.18.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Aufgrund der aus Sicht der EvaluatorInnen wenig schlüssigen Interventionslogik wird das Ziel eines mit der AGZ-Zahlung verbundenen Grünland- bzw. Biodiversitätsschutzes grundsätzlich infrage gestellt. Weder die Förderauflagen noch die Kulissenbildung weisen Lenkungsfunktionen für den Grünland- oder Biodiversitätsschutz auf. Dies ist im Einzelnen wie folgt zu begründen:

- Die Kulisse der benachteiligten Gebiete ist nicht auf Zielflächen des Biodiversitätsschutzes ausgerichtet. Das Planziel von 500.000 ha deckt knapp 72 %⁷¹ des DGL. Mit der Förderfläche des Jahres 2015 werden 60 % des gesamten DGL im Programmgebiet erreicht; hiervon sind nur 18 % deckungsgleich mit der Fläche der Natura-2000-Gebiete.
- Mit der AGZ ist kein bzw. nur ein unzureichender qualitativer Grünlandschutz verbunden. Die alleinige Festlegung einer Mindestnutzung ist nicht hinreichend, um Biodiversitätseffekte zu induzieren. Dies ist primär darin begründet, dass eine intensive DGL-Nutzung zulässig ist, die z. B. durch hohe Nutzungsfrequenz, Narbenerneuerung, Verwendung chemisch-synthetischer Produktionsmittel und hohe Tierbesatzzahlen gekennzeichnet ist.
- Die (landwirtschaftliche) Nutzungsaufgabe von Grünland ist stark regional begrenzt⁷² und gilt auch in diesen Regionen i. d. R. nicht für das gesamte DGL. Die starke regionale Begrenzung des hypothetischen Gefährdungspotenzials rechtfertigt nicht die breit angelegte, durch die AGZ-Kulisse determinierte Zahlung für derzeit über 60 % des Grünlandes im Programmgebiet.
- Historisch ist der Dauergrünlandverlust durch Ackernutzung sachlich richtig. Der AGZ als Gegenmaßnahme kann allerdings bestenfalls im geringen Umfang eine quantitative Grünlandschutzwirkung attestiert werden. Als zielführender ist der parallel geltende Grünlanderhalt des Greening einzustufen. Dieser umfasst sowohl einen qualitativen Grünlandschutz in FFH-Gebieten, als auch einen quantitativen landesweiten und damit über die AGZ-Kulisse hinaus-

⁷¹ Ausgehend von den Angaben aus PFEIL, hiernach 27 % der LF im Programmgebiet DGL bei einer LF von 258.269 ha LF.

⁷² Tendenzen sind bspw. in Südniedersachsen zu verzeichnen.

gehenden Schutz. Sofern mit der AGZ die „Lücken“ des Grünlanderhalts nach Greening-Standard (5 % tolerierter Verlust, Ökobetriebe „green by definition“, KleinerzeugerInnen) geschlossen werden sollen, fehlen auch hierfür entsprechende Lenkungsinstrumente der AGZ.

Tabelle 44: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die AGZ und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Biodiversitätsziel dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in benachteiligten Gebieten zur Erhaltung der Landwirtschaft mit Grünlanderhalt				
Keine Inhaltliche Ausrichtung auf das Biodiversitätsziel, Parallelität zum Grünlanderhalt durch Greeningregelungen.	Etablierte Maßnahme, hohe Umsetzungseffizienz	Plangemäße Nachfrage	Nicht relevant	Einstellen der Maßnahme ; Mittelverwendung für spezifische Maßnahmen.
Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)				
Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen		Geringer Anpassungsbedarf		
Grundlegender Anpassungsbedarf		Kein Anpassungsbedarf		

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Durch die EvaluatorInnen wird die Aufhebung des Förderangebotes der AGZ und die Umwidmung der Fördergelder zugunsten von flächengebundenen Maßnahmen des SPB 4A als wesentlich zielgerichteter eingestuft und damit empfohlen. Die Fördereffektivität des Programms würde damit deutlich erhöht.

4.19 Tierwohl (ELER-Code 14.1)

Autorin: Angela Bergschmidt

Niedersachsen hat für die Förderperiode 2014 bis 2020 zwei Prämien-Maßnahmen im Tiereschutzbereich neu in sein Maßnahmenspektrum aufgenommen. Diese Maßnahmen werden vollständig aus Umschichtungsmitteln finanziert und haben ein geplantes Finanzvolumen von 27,5 Mio. Euro. Die Betriebe konnten im Jahr 2015 erstmalig einen Antrag stellen (Verpflichtungszeitraum 1.12.2015 – 30.11.2016), sodass zum aktuellen Zeitpunkt die Bewilligungsdaten für zwei Förderjahre und die Auszahlungsdaten für das erste Förderjahr vorliegen.

Um Informationen über die Erfahrung der LandwirtInnen mit den Maßnahmen zu erhalten, wurden für beide Teilmaßnahmen schriftliche Erhebungen durchgeführt. Die Erhebung bei Mast-schweinehalterInnen fand im Frühjahr 2017 (für das Förderjahr 2016) statt. Hierfür wurde rund 90 Betrieben ein schriftlicher Fragebogen zugeschickt; knapp 60 Betriebe beteiligten sich an der Befragung. Aus dieser Erhebung liegen erste Ergebnisse vor, über die in Abschnitt 4.19.3 berich-

tet wird. Um Informationen über die Umsetzung der Maßnahme zu erhalten, wurde im Mai 2017 ein Telefoninterview mit dem Fachreferat (104) des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML) geführt. Auch die Ergebnisse dieses Gespräches gehen in diesen Berichtsabschnitt ein.

4.19.1 Eckpunkte der Fördermaßnahmen

Ziel der Fördermaßnahmen ist eine freiwillige und vorzeitige Umsetzung von zwei im Tierschutzplan Niedersachsen genannten tierschutzrelevanten Merkmalen:

- Verzicht auf das Kürzen der Schnabelspitze bei Legehennen (T1: Besonders tiergerechte Haltung von Legehennen)
- Verzicht auf das Kupieren der Schwänze bei Ferkeln unter Haltungsbedingungen, die eine Unversehrtheit der Ringelschwänze möglich machen (T2: Besonders tiergerechte Haltung von Mastschweinen).

Um dieses Ziel für T1 zu erreichen, wurden Vorgaben an die Haltung gemacht, die über die gesetzlichen Rahmenbedingungen hinausgehen und wissenschaftlich belegte Vorteile für das Tierwohl von Legehennen haben. Für T2 wird eine ergebnisorientierte Honorierung auf der Basis des Merkmals „Anteil intakter Ringelschwänze“ angewandt. Dieser Indikator gilt als geeigneter Tierwohlindikator und wird bspw. vom Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft eV (KTBL) für die betriebliche Eigenkontrolle empfohlen.

Die Fördermaßnahmen weisen folgende Charakteristika auf:

T1: Besonders tiergerechte Haltung von Legehennen („Legehennen“)

- 500 Euro/GVE und Jahr
- Zuwendung für maximal 6.000 Tiere
- sieben (eine Ebene) bis 14 Hennen (mehrere Ebenen) pro m² nutzbare Stallgrundfläche, keine Käfighaltung
- Erhöhte Sitzstangen oder Sitzplätze auf mindestens zwei Höhen
- Keine Haltung von Tieren mit kupierten Schnäbeln
- Fütterung von Mehlfutter, gekrümeltem oder Ganzkörnerfutter
- Einstreu und mindestens zwei veränderbare Beschäftigungsmaterialien
- Mindestens einmal pro Jahr eine tierärztliche Begutachtung des Gesundheitszustandes des Bestandes

- Gleichmäßig über den Stall verteilte Nester mit Barrieren zu weiteren Nestern und mindestens ein Nest pro sieben Legehennen (35x25 cm) bzw. bei Gruppennestern pro 100 Hennen eine Nestfläche von einem m².

T1 ist eine handlungsorientierte Maßnahme, die Vorgaben zur Haltung und zum Management macht. Die Betriebe werden für die höheren Kosten, die aus der Einhaltung der Vorgaben entstehen, entlohnt. Während die Vorgaben dazu beitragen, dass den Tieren ein besseres Haltungsumfeld geboten wird, ist ein grundsätzlicher Nachteil handlungsorientierter Maßnahmen, dass einige Aspekte des Tierwohls, insbesondere im Bereich der Tiergesundheit, nicht im selben Maße berücksichtigt werden können.

T2: Besonders tiergerechte Haltung von Mastschweinen („Mastschweine“)

- Zuwendung: 16,50 Euro pro Tier und Jahr
- Zuwendung für maximal 1.000 Tiere je Mastdurchgang
- Mind. 70 % der Tiere mit intaktem Ringelschwanz
- Einmalige Teilnahme an anerkannter Beratung/Schulung zur Ferkelaufzucht/Haltung von Mastschweinen
- Begutachtung des Bestandes (mindestens einmal pro Mastdurchgang) durch Tierarzt
- Erreichung von mind. 10 Punkten in der Liste der „spezifischen Kriterien“ (z. B. plan befestigter Liegebereich: 3 Punkte, Haltung eines nicht kupierten Schweinebestandes seit mind. zwei Jahren: 7 Punkte)

T2 ist eine ergebnisorientierte Maßnahme, die allerdings über die „spezifischen Kriterien“ auch einige handlungsorientierte Elemente enthält. Die Frage, inwiefern 70 % intakte Schwänze einen geeigneten Grenzwert für die Honorierung einer tiergerechten Haltung darstellen, kann zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden. Eine möglichst umfassende Verbesserung der Tierwohl-Situation bei Schweinen erfordert die Einbeziehung von Gesundheit, Verhalten und Emotionen. Aktuell werden im Rahmen des BMEL/BLE Innovationsprogramms (Bekanntmachung „Indikatoren Tiergerechtigkeit und Tierwohl“ vom 27. April 2015) zwei Projekte durchgeführt, deren Ergebnisse darüber Aufschluss geben werden, ob der Indikator „Anteil intakter Ringelschwänze“ geeignet ist, um die verschiedenen Tierwohl-Dimensionen abzudecken.⁷³

⁷³ Analyse und Weiterentwicklung von Indikatoren zu Tiergerechtigkeit und Tierwohl in der Mastschweinehaltung (Universität Göttingen) und „Eigenkontrolle Tiergerechtigkeit - Praxistauglichkeit von Tierschutzindikatoren bei der betrieblichen Eigenkontrolle“ (Thünen-Institut für Ökologischen Landbau et al.).

4.19.2 Darstellung des Outputs

Im Rahmen der Legehennen-Förderung erhielten im Jahr 2015 120 Betriebe eine Bewilligung. Im Jahr 2016 stieg die Zahl der Bewilligungen auf 170 (siehe **Tabelle 45**). Davon waren in den Jahren 2015 und 2016 im Durchschnitt etwas über 70 % Öko-Betriebe, 25-26 % konventionelle Freilandhaltungen und 3-4 % konventionelle Bodenhaltungsbetriebe. Im Durchschnitt hielten die geförderten Betriebe in 2015 9.785⁷⁴ Legehennen. Im Bewilligungsjahr 2016 stieg dieser Durchschnittswert – insbesondere aufgrund der Teilnahme von zwei überdurchschnittlich großen Betrieben - auf 16.141 Legehennen⁷⁵ an. Der Umfang der im Rahmen der Förderung bewilligten Tiere hat sich gegenüber dem Bewilligungsjahr 2015 um knapp 50 % erhöht. Der Mittelwert der geförderten Tiere lag bei 4.427 (2015) bzw. 4.658 (2016) Legehennen pro Betrieb. Für das Bewilligungsjahr 2015⁷⁶ wurden rund 815.000 Euro öffentliche Mittel an 110 Betriebe ausgezahlt.

Ein Vergleich mit der Grundgesamtheit der Niedersächsischen Legehennenhaltungen (Anteil geförderter Legehennenhaltungen) ist nicht ohne Weiteres möglich, da bspw. in den monatlich erfassten Angaben zu den Legehennenhaltungen (Geflügelstatistik) nur Betriebe ab 3.000 Halungsplätzen erfasst werden (hier lagen die Angaben für Januar 2016 bei 530 Legehennenhaltungen). In der Agrarstrukturerhebung, deren Erhebungsergebnisse zu den Viehbeständen und Betrieben im Turnus von drei Jahren veröffentlicht werden, sind Betriebe ab 1.000 Tieren erfasst (in 2013 wurden 6.100 Legehennenhaltungen angegeben). Es kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil der ökologischen Legehennenhaltungen in der Fördermaßnahme überdurchschnittlich hoch ist. Auf der Basis der Geflügelstatistik kann ein Anteil der ökologischen Produktion in Niedersachsen von 25 % der Legehennenhalter identifiziert werden. Da das systematische Schnabelkürzen bei ökologisch wirtschaftenden Betrieben nicht zulässig ist, nehmen an T1 dementsprechend zu einem hohen Anteil Betriebe teil, die nicht erst im Zuge der Maßnahmenteilnahme auf dieses System umgestellt haben.

An der T2-Förderung (Mastschweine) nahmen im Jahr 2015 79 Betriebe mit insgesamt 77.507 förderfähigen Tieren teil. Die durchschnittliche Anzahl zuwendungsfähiger Mastschweine lag bei 981 Tieren pro Betrieb,⁷⁷ der Anteil der ökologisch wirtschaftenden Betriebe bei 24 %. Im Jahr 2016 stieg die Anzahl der teilnehmenden Betriebe auf 145 mit 200.823 förderfähigen Tieren. Die durchschnittliche Anzahl förderfähiger Mastschweine pro Betrieb lag bei 1.385 Tieren.⁷⁸ Mit dem Anstieg ging ein Rückgang des Anteils ökologisch wirtschaftender Betriebe auf 18 % einher. In der Agrarstatistik wird die Anzahl der MastschweinehalterInnen in Niedersachsen im Mai 2015 mit 5.800 angegeben. Diese hielten 4.235.100 Tiere. Die Mindestbestandsgröße für die Erfassung in

⁷⁴ min: 400 – max: 31.140 Legehennen.

⁷⁵ min: 450 – max: 840.000 Legehennen.

⁷⁶ Förderung 1.12.2015-30.11.2016.

⁷⁷ min: 40 – max: 3.000 Mastschweine.

⁷⁸ min: 33 – max: 3.000 Tiere.

die Agrarstatistik liegt bei Mastschweinen bei 50 Tieren, sodass hier vergleichbare Größenkategorien mit den geförderten Betrieben vorliegen. Der Anteil der 2016 mit der Maßnahme erreichten Schweinemastbetriebe lag dementsprechend bei 2,5 %, der Anteil der Tiere bei knapp 5 %. Für das Bewilligungsjahr 2015 (Förderung 1.12.2015-30.11.2016) wurden ca. 765.000 Euro öffentliche Mittel an 75 Betriebe mit rund 60.000 förderfähigen Mastschweinen ausgezahlt.

Tabelle 45: Im Rahmen von M14 bewilligte Betriebe und Tiere (Legehennen, Mastschweine) für die Jahre 2015/16 und 2016/17 sowie Auszahlungen für 2015/16

	Betriebe		Tiere		öffentliche Ausgaben (Euro)
	2015/16	2016/17	2015/16	2016/17	2015/16
T1 Besonders tiergerechte Haltung von Legehennen					
Bewilligungen	120	170	535.193 (1.820 GVE)	791.855	
Auszahlungen	110		482.353 (1.640 GVE)		814.992
T2 Besonders tiergerechte Haltung von Mastschweinen					
Bewilligungen	79	145	77.507	200.823	
Auszahlungen	75		59.159		964.469

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Bewilligungs- und Auszahlungsdaten.

4.19.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Die Nachfrage war – da es sich um neue Maßnahmen handelt – für die Verwaltung vorab schwer einzuschätzen. Insgesamt war eine höhere Beteiligung für beide Fördergegenstände erwartet worden.

Für beide Fördergegenstände könnte das Verbot einer gleichzeitigen AFP-Förderung in der aktuellen Förderperiode negativ gewirkt haben. Denn vielfach sind mit der Umstellung auf tiergerechtere Haltungsverfahren nicht nur höhere laufende Kosten verbunden (die durch die Prämien abgedeckt werden können), sondern auch Investitionen (in der Mastschweinehaltung bspw. in neue Fütterungs- oder Belüftungstechnik, Beschäftigungsmaterial etc.).

T1: Besonders tiergerechte Haltung von Legehennen

Für die Teilnahmebereitschaft an der Fördermaßnahme wird bei T1 die Begrenzung auf 6.000 förderfähige Hennen (also deutlich unter der durchschnittlichen Bestandsgröße der Legehennenhaltungen) eine Rolle gespielt haben, da viele Betriebe den Aufwand einer Teilnahme an der Fördermaßnahme scheuen, wenn sie nur für einen Teil der Tiere beantragt werden kann.

Seit Ende 2016 wird auf der Basis einer freiwilligen Vereinbarung zwischen der Geflügelwirtschaft und dem BMEL deutschlandweit auf das Schnabelkürzen bei Legehennen verzichtet. Ab diesem Zeitpunkt wurden den für die Legehennenhaltung aufgezogenen Küken die Schnäbel nicht mehr gekürzt. Von der Vereinbarung hätte ein Impuls zur Teilnahme konventionell wirtschaftender LegehennenhalterInnen ausgehen können, was aber nicht der Fall gewesen zu sein scheint. 70 % der Betriebe, die an T1 teilnehmen, halten ihre Legehennen nach den Vorgaben des ökologischen Landbaus – und verzichten daher ohnehin auf das Kupieren der Schnäbel.

Die Verbreitung der Aviären Influenza (Geflügelgrippe) im Winter 2016/2017 hatte aus Sicht des ML keinen direkten Einfluss auf die Maßnahmenteilnahme. Allerdings musste die Kontrolle in den entsprechenden Gebieten auf die Situation Rücksicht nehmen, um das Risiko einer Übertragung auszuschließen.

T2: Besonders tiergerechte Haltung von Mastschweinen

Bei T2 könnten die hohen Anforderungen und das Risiko, welches bei einer solchen ergebnisorientierten Maßnahme für den/die LandwirtIn entsteht, Schweinemastbetriebe von einer Teilnahme abgehalten haben. EinE LandwirtIn, der/die erstmalig unkupierte Schweine hält und hierfür Mehrausgaben bspw. durch eine geänderte Genetik (ev. geringere Schlachtgewichte, schlechtere Futtermittelverwertung), anderes Futter, Beschäftigungsmaterial und mehr Tierbeobachtung hat, kann sich nicht sicher sein, dass diese Mehrausgaben durch die Förderung gedeckt werden. Hierfür sind nicht die entstandenen Kosten und die durchgeführten Managementanpassungen relevant, sondern das Erreichen des Zielwertes der Förderung von 70 % intakten Schwänzen. Ein weiteres Hindernis könnte darin bestanden haben, dass die Betriebe mit allen Mastdurchgängen eines Jahres teilnehmen müssen (bei konventionellen Betrieben klassischerweise drei Durchgänge) und somit die Maßnahme nicht mit einem Mastdurchgang „testen“ konnten.

Der steigende gesellschaftliche Druck auf die Mastschweinehaltung, der sich in vielen kritischen Medienberichten und auch im Verbot der betäubungslosen Kastration (ab 2019) manifestiert, dürfte positiv auf die Bereitschaft konventioneller Betriebe gewirkt haben, an der Maßnahme T2 teilzunehmen. Der Anteil konventioneller Betriebe bei T2 lag deutlich über den Erwartungen des ML. Die Betriebe nehmen wahr, dass der Verzicht auf das Kupieren („nicht die Tiere an die Haltungsbedingungen anpassen, sondern die Haltungsbedingungen an die Tiere“) ein gesellschaftliches Ziel ist,⁷⁹ und sie nutzen die Möglichkeit der Förderung, um Erfahrungen auf diesem Gebiet sammeln zu können („zukunftsfähig werden“). Allerdings zeigen die Ergebnisse der Erhebung (siehe 4.19.4), dass über die Hälfte der Betriebe keine Änderungen umgesetzt hat, also bereits vor der Teilnahme an der Maßnahme keine Schwänze kupiert hat. Für diese Betriebe stellt die Förderung eine Honorierung ihrer Leistungen für eine tiergerechtere Haltung dar. Sie führt aber

⁷⁹ Das Kupieren der Ringelschwänze ist gemäß Tierschutznutztierhaltungsverordnung verboten und nur in Einzelfällen erlaubt. Diese „Ausnahmeregelung“ verliert zunehmend an gesellschaftlicher Akzeptanz.

nicht zu einem „Fortschritt“ im Sinne eines höheren Anteils intakter Schweine in der niedersächsischen Schweinemast.

4.19.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Angaben zur Zufriedenheit mit der Umsetzung der Maßnahme stammen aus der im Frühjahr 2017 durchgeführten schriftlichen Erhebung bei LandwirtInnen, die an der Maßnahme T2 teilnehmen.⁸⁰ Zu T1 liegen diesbezüglich noch keine Erkenntnisse vor.

Ein Großteil der befragten Betriebe (70 %) ist zufrieden mit den vom Ministerium im Zusammenhang mit der Fördermaßnahme bereitgestellten Informationen. Verbesserungsvorschläge beziehen sich auf Konkretisierungen der Förderbestimmungen. Hier geht es einerseits darum, genauer zu erläutern, wann ein Ringelschwanz als „intakt“ zu bewerten ist und andererseits darum, „Ausschlusskriterien“ aus der Förderung sehr prominent aufzuführen (im Merkblatt) und nicht im „Kleingedruckten“ (in der Richtlinie).⁸¹

Mit den „Förderspezifischen Aufzeichnungen“ hatten nur wenige Betriebe Schwierigkeiten. Diese merkten bspw. an, dass die Forderung „taggenauer“ Aufzeichnungen und fehlende Toleranzschwellen praxisfern seien. Es gab auch Betriebe, die Eintragungen für jede einzelne Bucht gemacht hatten und bei der Kontrolle darauf hingewiesen wurden, dass die Einträge für den Gesamtbestand erfolgen sollten. Bemängelt wurde außerdem, dass die Einträge in Papierform vorgenommen werden müssen, obwohl sonst die meisten Einträge auf den Betrieben digital erfolgen. Um diesen Problemen zu begegnen, sollten die „Förderspezifischen Aufzeichnungen“ um Ausfüllhinweise ergänzt und eine digitale Version zur Verfügung gestellt werden. Hinsichtlich der „Toleranzschwellen“ wäre zu erwägen, besser zu kommunizieren, dass die 70 %-Vorgabe bezüglich intakter Ringelschwänze einen Wert darstellt, der bereits eine Toleranzschwelle enthält. Schließlich ist das Ziel einer tiergerechten Haltung 100 % intakte Schwänze. Alternativ könnte geprüft werden, ob der Wert nach oben gesetzt werden und eine „sichtbare“ Toleranzschwelle eingeführt werden kann. Hierfür könnte der Zielwert z. B. auf 80 % intakte Schwänze angehoben werden, bis zu einem Wert von 70 % intakten Schwänzen würde die Prämie – evtl. mit Kürzungen – aber noch ausgezahlt.

Die Antworten zum Zeitbedarf für das Ausfüllen der förderspezifischen Aufzeichnungen weisen eine sehr hohe Variation auf. Der Mittelwert der angegebenen, wöchentlich aufgewendeten Zeit

⁸⁰ Für die Erhebung wurden zunächst zehn leitfadengestützte Interviews durchgeführt und auf dieser Basis ein schriftlicher Fragebogen erstellt, der an alle Betriebe versendet wurde, die für T2 eine Bewilligung erhalten bzw. einen Antrag gestellt hatten. Eine detaillierte Auswertung der Erhebung wird in einem gesonderten Bericht in 2017 veröffentlicht.

⁸¹ Ein Betrieb gab an, wegen der Betriebsübergabe auf den Sohn aus der Fördermaßnahme ausgeschieden zu sein, weil er diese drei Tage zu spät gemeldet habe und nicht wusste, dass eine Betriebsübergabe im Vorfeld gemeldet werden müsse.

liegt bei 23,5 Minuten pro Woche, was umgerechnet auf 1.000 Mastschweine ca. 50 Minuten Zeit wöchentlich bedeuten würde. Allerdings erschwert die starke Streuung die Interpretation und schränkt die Aussagekraft der Werte deutlich ein.

Die Beratungsseminare wurden von der Mehrheit der Betriebe als hilfreich angesehen. Allerdings gab es auch eine Reihe kritischer Stimmen, die bemängelten, dass nicht genug neue Informationen vermittelt worden seien bzw. die Inhalte der Veranstaltungen bereits bekannt gewesen seien.

Die Kontrollen wurden überwiegend als fair, freundlich, kompetent und „auf Augenhöhe“ wahrgenommen. Hier macht sich bezahlt, dass für die Kontrollen eine gute personelle Ausstattung geschaffen wurde und geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die vorher mit dem AFP beauftragt waren und sich mit Tierhaltung und Stallbau auskennen, zur Verfügung stehen. Unangemeldete Kontrollen wurden wegen Schwierigkeiten, diese in den Betriebsablauf einzubinden, von den LandwirtInnen kritisch gesehen und von einigen Betrieben wurde der hohe Zeitaufwand für die Kontrollen angemerkt. Auch die Frage „was ist ein intakter Ringelschwanz?“ wurde bei einigen Betrieben im Laufe der Kontrolle erneut akut und konnte/musste dann mit der Kontrolle geklärt werden. Um die Konsequenzen für mögliche Fehler zu kennen wurde eine Veröffentlichung des Sanktionskatalogs angeregt.⁸²

Generelle Anmerkungen zur Maßnahme vonseiten der teilnehmenden LandwirtInnen beziehen sich auf die Einschätzung, dass die Maßnahme in geschlossenen Systemen mit homogenen Gruppen deutlich einfacher umzusetzen sei als in anderen Verfahren, und auf die Skepsis, dass in großen strohlosen Betrieben vollständig auf das Schwanzkupieren verzichtet werden könne. Kritisch angemerkt wurde, dass bei einer Teilnahme an der Maßnahme der Bedarf an mehr Separierbuchten bestünde, als normalerweise auf den meisten Betrieben vorhanden seien, um Beißer absondern zu können. Die späte Auszahlung (Mehrfachnennung) wurde ebenfalls von mehreren Betrieben als Problem benannt.

Folgende Verbesserungsvorschläge wurden genannt:

- kostenlose Beratung für alle teilnehmenden Betriebe;
- höhere Prämien, um auch Investitionen (die aufgrund der Richtlinienvorgaben nicht über das AFP gefördert werden können) zu finanzieren, sowie Aufhebung des Förderausschlusses;
- Bezug der Bezahlung auf die intakten Schwänze, um die Haltung möglichst vieler intakter Schweine zu stimulieren;

⁸² Der Sanktionskatalog wird vom ML nicht veröffentlicht, um Spielräume für abweichende Entscheidungen zu ermöglichen (wenn sich herausstellt, dass die im Sanktionskatalog festgehaltenen Vorgaben nicht sachgemäß sind). Die Unkenntnis der Antragstellenden über die Konsequenzen von Verstößen kann aber dazu führen, dass Vorgaben (z. B. zur Meldung der Hofübergabe) nicht ernst genug genommen werden und Betriebe negativ von unerwartet hohen Sanktionen überrascht werden.

- Integration von Ferkelaufzuchtbetrieben in das Programm.

Hinsichtlich der Implementationskosten für die Tierschutzmaßnahme wird mit der Vor-Ort-Kontrolle (VOK) aller an der Maßnahme teilnehmenden Betriebe (Kontrollquote = 100 %) ein hoher administrativer Aufwand betrieben. Da es sich um neue Maßnahmen handelt und vom Berufsstand befürchtet worden war, dass die Maßnahme negative Auswirkungen auf das Tierwohl haben könnte („Blutbad im Stall“), kann diese Vorgehensweise in den Anfangsjahren begründet werden. Längerfristig sollten geeignete Instrumente für eine effektive und ggf. risikoorientierte Kontrolle entwickelt werden.

Die Bewertung des Maßnahmenvollzugs und der Anpassungserfordernisse erfolgt auf der Ebene des Landes, des Bundes und der EU.

Land Niedersachsen

Niedersachsen sammelt mit der Umsetzung der Legehennen- und der Mastschweinemaßnahme Erfahrungen in der Umsetzung von Tierschutzmaßnahmen und betritt mit der ergebnisorientierten Honorierung von T2 Neuland in der Tierwohl-Förderpraxis. Die Abläufe und Verfahren sollten zunächst beibehalten und nach einer mehrjährigen „Probephase“ kritisch geprüft und ggf. überarbeitet werden. Daher werden keine weitreichenden Anpassungserfordernisse formuliert. Die unten gegebenen Empfehlungen sind als Vorschläge für die perspektivische Weiterentwicklung der Maßnahmen zu verstehen.

Bund

Momentan besteht für Niedersachsen kein Handlungsdruck für eine GAK-Kofinanzierung, da die Maßnahme vollständig aus Umschichtungsmitteln finanziert wird. Für die Zukunft wäre es allerdings sinnvoll, wenn sich die GAK hinsichtlich der Ergebnisorientierung und der förderfähigen Tierarten weiterentwickeln würde, um eine Kofinanzierung mit GAK-Mitteln für die Niedersächsischen Tierschutzmaßnahmen zu ermöglichen. Aktuell ist weder die ergebnisorientierte Förderung noch die Förderung von Geflügel im Rahmen der GAK-Maßnahmen für umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren möglich. Auf der Ebene des BMEL werden hinsichtlich der Förderung tiergerechter Haltungsverfahren widersprüchliche Signale ausgesendet. Einerseits bestehen Überlegungen, die Maßnahme aus der GAK zu streichen. Andererseits wird im Rahmen der Nutztierhaltungsstrategie betont, dass auch die Option der Tierwohl-Prämienförderung im Rahmen der GAK stärker eingesetzt werden soll. Eine Diskussion über den Änderungsbedarf bei der Maßnahme unter Einbeziehung der Extensivierungs- und der TierschutzreferentInnen aus Bund und Ländern wäre wünschenswert, um die Ursachen für die geringe Nutzung der Maßnahme in den EPLR der Bundesländer zu identifizieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Hierbei sollten inhaltliche und administrative Aspekte (wie z. B. die Kontrollierbarkeit von GAK-Vorgaben) thematisiert werden.

EU

Im Vergleich zum Umweltbereich ist das Maßnahmenspektrum für Tierschutzmaßnahmen sehr eingeschränkt. Die Umsetzung von Tierschutzmaßnahmen ist „freiwillig“⁸³ und nicht zuletzt fehlen für dieses Handlungsfeld ein eigener Schwerpunktbereich⁸⁴ und entsprechende Evaluationsfragen im Rahmen der ELER-Förderung. Hier sollten entsprechende Anpassungen vorgenommen werden, um das Thema Tierwohl auch in der EU-Förderung angemessen zu berücksichtigen.

Tabelle 46: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme Tierwohl und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einfluss-faktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmen-ausgestaltung	Administrative Umsetzung			
T1: Besonders tiergerechte Haltung von Legehennen				
Neue handlungsorientierte Maßnahme	Aufwendige Kontrolle (alle Betriebe werden jährlich kontrolliert)	Geringer als erwartet	Keine	Entwicklung und Bereitstellung elektronischer Formulare („Förderspezifische Aufzeichnungen“)
T2: Besonders tiergerechte Haltung von Mastschweinen				
Neue ergebnisorientierte Maßnahme	Aufwendige Kontrolle (alle Betriebe werden jährlich kontrolliert)	Geringer als erwartet	Keine	Entwicklung und Bereitstellung elektronischer Formulare („Förderspezifische Aufzeichnungen“), kontinuierliche Aktualisierung der Inhalte der Beratungsseminare anhand neuer Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis ⁸⁵

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Tierwohl in der Nutztierhaltung ist ein Thema von großer gesellschaftlicher Relevanz und eine Vielzahl an Problemen hinsichtlich der Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung ist wissenschaftlich belegt. Empfohlen wird daher eine Weiterführung der mit dem Niedersächsischen Tierschutzplan begonnenen Diskussion über die Erreichung von Tierschutzzielen im Rahmen der verschiedenen auf Landesebene zur Verfügung stehenden Instrumente. Dabei sollte die Verwendung von Tierschutzprämien für die Erzielung von Verbesserungen in der Tiergerechtigkeit stärker als bisher in

⁸³ Im Umweltbereich ist eine Programmierung von 25 % der Mittel verpflichtend.

⁸⁴ Die „Einordnung“ der Tierschutzzahlungen (M14) erfolgte in SPB 3A, in dem wirtschaftliche Themen und nicht der Tierschutz im Vordergrund stehen.

⁸⁵ Aus Sicht des Fachreferates erfolgt dies bereits dadurch, dass Inhalte der Beratungsseminare vom „Expertennetzwerk Schwein“ erarbeitet und mit dem Fachreferat Tierschutz im ML abgestimmt werden.

der Strategie berücksichtigt werden. So sollte einerseits der Einsatz der Prämien für die Nutztierarten und Nutzungsrichtungen erwogen werden, die bislang nicht in der Förderung berücksichtigt werden (z. B. Milchviehhaltung, Kälber- und Bullenmast, Geflügelmast). Andererseits sollten die angewendeten ergebnis- und handlungsorientierten Maßnahmen dahingehend überprüft werden, ob durch eine Kombination beider Ansätze die Aspekte Tiergesundheit und Tierverhalten besser abgedeckt werden können.

Bei der Weiterentwicklung der Maßnahme sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Prüfung der Möglichkeiten einer Verringerung von Mitnahmeeffekten, z. B. durch gestaffelte Prämienätze für ökologisch und konventionell wirtschaftende Betriebe;
- Prüfung einer Kombination von AFP und Tierschutzprämien bei notwendigen Investitionen in tiergerechte Haltung;
- T2: Prüfung der Möglichkeit, auch einzelne Mastdurchgänge zu fördern, um Betriebe an die Haltung nicht kupierter Schweine heranzuführen;
- Engere Kopplung der geförderten Beratung mit den Tierschutzprämien (kostenlose Beratung von speziell für die Maßnahmen qualifizierten BeraterInnen) über die derzeit unter T2 geforderte einmalige Teilnahme an einer Beratung/Schulung hinaus;
- Überprüfung der 70 %-Vorgabe für intakte Ringelschwänze.

Mit der Einführung der neuen Teilmaßnahme für Sauen und Ferkel mit dem ersten Änderungsantrag 2017 wird eine relevante Lücke im Förderangebot für die Schweinehaltung geschlossen. Der Einfluss dieser Ausweitung auf den weiteren Verlauf der Inanspruchnahme der Tierwohlförderung wird im Rahmen der Evaluation weiter betrachtet werden.

4.20 Europäische Innovationspartnerschaften Agri (ELER-Code 16.1)

Autorin: Karin Reiter

4.20.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

In Niedersachsen/Bremen wird mit dem neuen Förderinstrument der Europäischen Innovationspartnerschaften Agri (EIP⁸⁶) die Zusammenarbeit von

- landwirtschaftlichen- und gartenbaulichen Unternehmen,
- Forschungsinstitutionen,
- Beratungseinrichtungen und

⁸⁶ EIP - European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability.

- Unternehmen des Agrar- und Lebensmittelsektors,
- Verbänden, landwirtschaftlichen Organisationen und Körperschaften des öffentlichen Rechts

mit dem Ziel unterstützt, **Innovationsprozesse** zu initiieren oder zu beschleunigen.

Ziel der Innovationsförderung ist die langfristige Stärkung der **Wettbewerbsfähigkeit** der Land- und Ernährungswirtschaft unter Beachtung ihrer spezifischen Herausforderungen. Programmiert wurde die Fördermaßnahme unter SPB 2A.

Die spezifischen Herausforderungen sind in der EIP-Richtlinie vom 28.04.2015 als sogenannte „Schwerpunktthemen“ niedergelegt (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Tätigkeiten Operationeller Gruppen im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“ (EIP Agri) in Niedersachsen/Bremen. Erl. d. ML v. 28.04.2015). Sie fokussieren die inhaltliche Ausrichtung des Innovationsgegenstandes und sind kongruent mit den in der SWOT genannten Herausforderungen der Landwirtschaft in Niedersachsen und Bremen. Schwerpunktthemen sind:

- (1) Ressourcenschonende und artgerechte Produktionssysteme in der Tierhaltung, prioritär Aspekte des Tierschutzes, der Tiergesundheit und des Nährstoffmanagements sowie Emissionsminderung von Tierhaltungsanlagen,
- (2) Weiterentwicklung von wettbewerbsfähigen Ackerbau-, Grünland- und Dauerkulturbewirtschaftungssystemen insbesondere für ein Ressourcen schonendes und effizientes Nährstoff- und Pflanzenschutzmanagements,
- (3) Weiterentwicklung von landwirtschaftlichen Bewirtschaftungssystemen in Hinblick auf eine Verbesserung der Treibhausgasbilanz insbesondere auf kohlenstoffreichen Böden,
- (4) Produkt- und Prozessinnovationen entlang der gesamten landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette zur Verbesserung der Treibhausgasbilanz, der Biodiversität, der Ressourceneffizienz und der Lebensmittelsicherheit sowie der Lebensmittelqualität einschließlich entsprechender Geschäftsmodelle.

Fördergegenstand ist laut Richtlinie die Einrichtung und Tätigkeit Operationeller Gruppen (OG), die sich zum Zweck der Durchführung von Innovationsprojekten bilden. Zuwendungsempfänger ist die OG. Ihr obliegt die Koordinierung sowie die ordnungsgemäße inhaltliche und finanzielle Abwicklung des Innovationsprojektes.⁸⁷ Nach der RL vom 28.04.2015 unterliegen EIP-Projekte keiner Förderhöchstgrenze. Insgesamt sind 17,2 Mio. Euro für die EIP eingeplant. Die Bewilligungsstelle ist die LWK NI.

⁸⁷ Zusätzlich: Beteiligung am nationalen und EU-weiten Netzwerk der EIP agri.

Förderfähig ist ein breites Spektrum an Projektausgaben der OG. Alleinstellungsmerkmal der EIP-Förderung ist, dass für an der OG beteiligte LandwirtInnen und GärtnerInnen neben ihrer Arbeitszeit auch die Nutzung ihrer Flächen und Maschinen voll entgolten werden kann.

Die personelle Zusammensetzung der OG wird durch die zwei Richtlinienvorgaben gesteuert: erstens durch Festsetzung der Mindestmitgliederzahl auf drei, zweitens durch Festlegung von Funktionsbereichen, denen die Mitglieder der OG zuzuordnen sind, und zwar:

- Landwirtschaftliche und gärtnerische Unternehmen der Urproduktion,
- Unternehmen des vor- und nachgelagerten Bereiches der Landwirtschaft,
- Forschungs- und Versuchseinrichtungen sowie Hochschulen,
- Beratungs- und Dienstleistungseinrichtungen,
- Verbände, landwirtschaftliche Organisationen und Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Folgende Akteure müssen beteiligt sein:

- Mehrere landwirtschaftliche Unternehmen oder
- Landwirtschaftliche Unternehmen mit mindestens einem Unternehmen des vor- und nachgelagerten Bereiches und/oder ggf. weitere Projektpartner aus der o. g. Gruppe der zugelassenen Partner, oder
- Mindestens eine Forschungseinrichtung, ein landwirtschaftliches Unternehmen und/oder Unternehmen des Verarbeitungs- und Vermarktungssektors sowie ggf. weitere Projektpartner aus der o. g. Gruppe der zugelassenen Partner.

Im Ergebnis muss an jedem EIP-Projekt mindestens ein landwirtschaftliches Unternehmen beteiligt sein.

4.20.2 Darstellung des Outputs

Von 34 eingereichten Projektvorschlägen wurden im ersten Quartal 2016 14 EIP-Projekte bewilligt, kein Projekt ist abgeschlossen.

Die Projektvolumina der für drei Jahre bewilligten 14 EIP-Projekte weisen mit 167.000 bis 1.126.600 Euro⁸⁸ eine breite Spanne auf. Diese ist u. a. darin begründet, dass keine Förderhöchstgrenze bestand. Die durchschnittliche Fördersumme je Projekt beträgt knapp 600.000 Euro. Das bewilligte Gesamtvolumen beläuft sich auf knapp 8,4 Mio. Euro. Dies entspricht einem Wert von rd. gut 6,8 Mio. Euro ohne Umsatzsteuer, der im Monitoring geführt wird.

⁸⁸ Angabe mit Umsatzsteuer.

4.20.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Innovationsförderung ist schon vom Grundsatz her zukunftsorientiert, messbare Effekte für die Wettbewerbsfähigkeit werden demnach i. d. R. nicht während der Projektlaufzeit zu verzeichnen sein. Vor diesem Hintergrund ist der Blick der Evaluation – zumindest in der jetzigen ersten Bewertungsphase – auf die Initiierung des Förderprozesses gerichtet, d. h. auf die Schaffung der Fördervoraussetzung sowie auf die Auswahl der EIP-Gruppen.

Antragsverfahren und Auswahlprozess

Im Juni 2015 fand das erste Antragsverfahren zur Einreichung von EIP Agri Projekten statt, dem mehrere Öffentlichkeitsveranstaltungen vorausgingen. 34 Gruppen folgten dem Aufruf. Unter Maßgabe des durch die RL vorgegebenen Punktwertsystems, das gleichzeitig die PAK darstellt, wurden die Projektvorschläge einem Ranking unterzogen. Die PAK umfassen ein zehn Kriterien umfassendes Punktwertsystem. Durch sie werden im Wesentlichen das Innovationspotenzial der Projektidee und die Angemessenheit des Vorschlages unter Berücksichtigung der o. g. Schwerpunktthemen beurteilt. Die PAK fokussieren nur in geringem Umfang auf die Einhaltung formaler Kriterien und sind überwiegend auf die inhaltliche Bewertung des Projektgegenstandes ausgerichtet. Von 100 möglichen Punkten müssen eine Mindestpunktzahl von 50 sowie Mindestpunktzahlen für einige Einzelkriterien erreicht werden. U. a. zur Einordnung des Innovationspotenzials wurden die Projektvorschläge durch einen (externen) Dienstleister, dem Innovationszentrum Niedersachsen⁸⁹ (IZN) um Kurzdossiers ergänzt. Diese stellen neben den Anträgen eine weitere Grundlage zur abschließenden Bewertung der eingereichten Projekte durch den EIP-Auswahlausschuss⁹⁰ dar. Von den Projektanträgen erreichten 16 die Mindestpunktzahl. Die Antragsteller wurden im zweiten Verfahrensschritt aufgefordert, ergänzende Unterlagen, wie Dokumente zur Bildung einer OG mit Rechtsform und Geschäftsplan einzureichen. In dieser Phase zogen zwei Gruppen ihre Anträge zurück.

Die gewählten PAK und das praktizierte Auswahlverfahren werden von den EvaluiererInnen als zielführend eingestuft. Die Bewertung des Innovationspotenzials der Projektidee bedarf einer ausgesprochenen Fachexpertise. Vor diesem Hintergrund wird die Einbindung des IZN als angemessen bewertet. Positiv ist weiterhin die Transparenz des Auswahlprozesses, insbesondere der Aspekt, dass auch abschlägig beschiedene Projektanträge ihre Bewertungsskala erhielten.⁹¹

⁸⁹ Das Leistungsspektrum des Innovationszentrum Niedersachsen (IZN) umfasst Technologiebeobachtung und -bewertung sowie die Evaluation von Instrumenten zur Innovationsförderung. Das IZN betreut weitere Netzwerke mit Technologiefokus, wie bspw. Industrie Niedersachsen 4.0, Innovationsnetzwerk Niedersachsen, BioRegioN-Life Sciences Niedersachsen, das Netzwerk Mobilität Niedersachsen.

⁹⁰ Der Auswahlausschuss setzt sich aus acht Mitgliedern zusammen, von denen sechs stimmberechtigt sind. Stimmberechtigt ist jeweils ein namentlich benannter VertreterIn des MU, ML, MWK, MW, der NBank und des KTBL. Ohne Stimmberechtigung ein VertreterIn der LWK (Bevolligungsstelle), ein VertreterIn des IZN.

⁹¹ Bewertungsbögen aller beantragten EIP-Projekte liegen vor. Die abgelehnten Projekte weisen keine systematischen Defizite auf. Sie erreichen gleichermaßen die Mindestpunktzahl für Einzelkriterien und/oder die notwendige Gesamtpunktzahl nicht.

Einordnung der bewilligten EIP-Projekte

Alle Projekte weisen einen klaren Wettbewerbsbezug auf. Jeweils fünf Projekte sind den unter Tiert 1 und 2 vorgenannten Schwerpunktthemen zuzuordnen, ein Projekt dem dritten und drei Projekte dem vierten Schwerpunktthema.⁹² Die inhaltliche Ausrichtung der Projekte divergiert. Alle Projektideen sind der Prozess- bzw. Verfahrensinnovation zuzurechnen. Kein Projekt ist auf die Schaffung eines neuen Produktes ausgerichtet, wenngleich zwei Projekte auf entsprechende Forschungsprojekte aufsatteln, die mit Produktpatentierungen endeten und deren Praxisanwendung im Rahmen der EIP-Projekte getestet wird.

Insgesamt sind 100 Partner an den 14 EIP-Projekten beteiligt, die Anzahl der Partner variiert stark über die Projekte und orientiert sich am „Thema“ des jeweiligen Projektes. In elf EIP-Projekten und damit in der deutlichen Mehrheit der Projekte ist mindestens eine Forschungsinstitution eingebunden. An allen Projekten wirken Beratungs- und Dienstleistungseinrichtungen bzw. Verbände landwirtschaftlicher Organisationen mit. Dies sind (regionale) Erzeugerzusammenschlüsse, Beratungsringe oder Vermarktungsgemeinschaften von LandwirtInnen sowie VertreterInnen der großen landwirtschaftlichen Netzwerke Niedersachsens wie bspw. die LWK oder das Kompetenzzentrum für Ökologischen Landbau Niedersachsen (KÖN). Die EIP-Partner aus den Netzwerken fungieren als Multiplikatoren in die und aus der Praxis.

4.20.3.2 Administrative Umsetzung

Wesentliche Hemmnisse bei der Umsetzung der EIP-Projekte konnten weder für die öffentliche Verwaltung noch für die OGs identifiziert werden. Kleinere Anpassungen und Klarstellungen werden aktuell vorgenommen; diese werden am Ende des Kapitels dargelegt.

Wie für alle neuen Fördertatbestände typisch, bestand bis ca. Ende 2015 die wesentliche Aufgabenstellung des zuständigen Fachreferates darin, in Kooperation mit den beteiligten Verwaltungseinheiten, die verwaltungsseitigen Fördervoraussetzungen zu schaffen. Die Besonderheit der EIP-Förderung besteht darin, dass es sich um ein gänzlich neues Förderinstrument handelt, sodass nicht auf Erfahrungswissen anderer Bundesländer oder Mitgliedstaaten zurückgegriffen werden konnte. Vor diesem Hintergrund sind die Verwaltungsaufwendungen der letzten Jahre vergleichsweise hoch und z. T. als Lernkosten einzuordnen. Naheliegend ist auch, dass die EIP Agri wegen ihres originären Förderziels der „Innovationsförderung“ nicht den Regel- oder Standardförderungen zuzuordnen ist und folglich vergleichsweise höhere Verwaltungsaufwendungen für die öffentliche Hand verursacht. Routineeffekte in der Verwaltungsabwicklung werden sich einstellen, jedoch aus nachvollziehbaren Gründen vergleichsweise gering bleiben.

⁹² Zuordnung erfolgte durch die Autorin. Wegen thematischer Überschneidungen zwischen den Schwerpunktthemen ist die Zuordnung zu einem gewissen Grad subjektiv.

Erste Side-Gespräche mit den koordinierenden Partnern der OGs belegen, dass einige Gruppen den administrativen Aufwand der Projektabwicklung unterschätzten und nicht entsprechend in ihrem Projektantrag eingepreist haben. Als aufwendig wurden bspw. die Anforderungen für die Leistungsvergabe hervorgehoben sowie der Nachweis über weitere Beschäftigungsverhältnisse von ProjektmitarbeiterInnen („Stundenzettel“), der der Plausibilitätskontrolle zur Vermeidung von unrechtmäßigen Beschäftigungsverhältnissen dient. Es zeigte sich aber auch, dass koordinierende Partner, die bereits über Erfahrung in der Projektabwicklung verfügen, den Aufwand zwar als hoch, jedoch vergleichbar dem anderer öffentlich geförderter Projekt- und Forschungsvorhaben einstufen.

U. a. um die OG bei Fragen zur (finanziellen) Abwicklung der EIP-Projekte zu unterstützen, wurde Anfang des Jahres 2017 im Innovationszentrum Niedersachsen ein **Innovationsdienstleister** (IDL) eingerichtet.⁹³ Das IZN übernimmt die folgenden Aufgaben:

- Unterstützung der OG bei der Öffentlichkeitsarbeit,
- Vernetzung der EIP bzw. OG untereinander,⁹⁴
- „Scharnierfunktion“ zur Deutschen Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS) und zum EIP Agri Service Point ,
- Vorbereitung des 2. Antragsverfahrens, d. h. Öffentlichkeitsarbeit und z. T. Unterstützung bei der Antragstellung mit dem Ziel, die Qualität der Anträge zu steigern, um die Quote der abgelehnten Anträge zu reduzieren.

Der im Vergleich zu anderen Bundesländern späte Zeitpunkt der Beauftragung des IDL ist wie folgt zu begründen: Vor dem 1. Quartal 2016, also dem Zeitpunkt der Bewilligung der EIP-Projekte, konnte der IDL de facto nicht sein volles Tätigkeitsfeld ausfüllen. Weiterhin war es in der Startphase der EIP-Projekte lt. Fachreferat sinnvoller, den OG direkt zur Verfügung zu stehen, da einige Rückfragen der erstmaligen Richtigstellung bzw. Klärung bedurften.

Basierend auf den ersten Erfahrungen plant das Land einige Anpassungen vorzunehmen, die u. a. Gegenstand des 1. Änderungsantrages (genehmigt in 2017)⁹⁵ waren.

- Die Schwerpunktthemen als Anlage der Richtlinie entfallen. Schwerpunktthemen werden zukünftig Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen sein, um die EIP thematisch flexibler fokussieren und soweit sinnvoll noch stärker auf aktuelle Problemlagen/Themen auszurichten zu können.

⁹³ Die Finanzierung des IDL erfolgt über die Technische Hilfe.

⁹⁴ Ergänzend zum Angebot der Deutschen Vernetzungsstelle.

⁹⁵ Die geänderte Richtlinie befindet sich z. Z. im Mitzeichnungsprozess.

- Klarstellung dazu, dass nicht nur die OG in ihrer (gewählten) Rechtsform der alleinig Begünstigte ist, sondern (ebenso) die Mitglieder der OG. Die Klarstellung dient der Rechtssicherheit der Mitglieder einer OG.
- Anwendung einer Verwaltungspauschale für indirekte Kosten in Höhe von maximal 15 % der Personalkosten. Durch die Pauschale werden die vorher zu belegenden Ausgaben für Büro- und Gebäudeaufwendungen sowie für Büromaterial, Post, Telefon, Strom und Versicherungen und für projektbezogene Gemeinkosten ersetzt. Ziel der Vereinfachung ist es, sowohl den Abrechnungsaufwand für die Projektnehmer als auch den Sichtungs- und Kontrollaufwand für die öffentliche Verwaltung zu reduzieren.
- Die förderfähigen Kosten für Instrumente und Ausrüstungsgegenstände beschränken sich zukünftig auf Leasingkosten oder wahlweise die Wertminderung der Anschaffungen⁹⁶, soweit und solange sie für die Durchführung des Projektes genutzt werden. Die Anpassung in der Förderausgestaltung dient der Vermeidung von Zweckbindungsfristen, die ggf. über die Projektlaufzeit hinausgehen und folglich durch die öffentliche Verwaltung auch nach dem Projektende zu prüfen wären. Vor diesem Hintergrund führt die Regelung u. a. zu einer Minderung von Implementationsaufwendungen.
- Einschränkung des Fördertatbestandes in der Form, dass Investitionsausgaben für am EIP beteiligte Unternehmen des Verarbeitungs- und Vermarktungssektors nicht mehr förderfähig sind. Die Änderung ist Folge der knappen Ressourcen im Rahmen der Maßnahme EIP Agri und führt dazu, dass die Mittel stärker gebündelt werden.
- In die gleiche Richtung wirkt die Beschränkung der Personalausgaben für die Projektkoordination auf 20 % der zuwendungsfähigen Ausgaben und Beschränkung der Förderobergrenze auf 500.000 Euro/Projekt.

Weiterhin werden aktuell einige PAK überarbeitet. Wesentliche Änderung ist, dass die eingegangenen Innovationskonzepte zusätzlich danach beurteilt werden, ob dem Projekt ein überzeugendes Konzept zur Verbreitung der Ergebnisse zugrunde liegt. Hierdurch wird der Grundgedanke der EIP zur Publikationspflicht nochmals gestärkt. Weitere neue Bewertungskriterien sind a) die angemessene Mittelverwendung zur Erreichung des Projektziels und b) die Angemessenheit der Projektressourcen im Verhältnis zur wirtschaftlichen Bedeutung des adressierten Sektors.

4.20.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Erfordernisse zur Anpassung der EIP-Förderung, die über die oben dargestellten Anpassungen des Änderungsantrages hinausgehen, konnten nicht identifiziert werden. Hervorzuheben ist, dass die

⁹⁶ Wertminderung entsprechend linearer Abschreibung für Anlagevermögen nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Buchführung.

Bewertung sich im Wesentlichen auf die Ausgestaltung der Förderung konzentriert. In Anbetracht der kurzen Laufzeit der EIP-Projekte haben die getroffenen Aussagen vorläufigen Charakter.

Tabelle 47: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme EIP und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Initiierung/Beschleunigung von Innovationsprozessen in der Agrarwirtschaft				
Das Wettbewerbs- und Antragsverfahren weist sowohl ein hohes Maß an Transparenz als auch die notwendige zielgerichtete Selektionswirkung auf. Das gewählte Verfahren trägt in hohem Maß zur Sicherung des angestrebten (hohen) Innovationsgrades der EIP-Projekte bei.	Es bestehen keine wesentlichen Hemmnisse. Klärung und kleinere Anpassungen werden in der neuen RL aufgegriffen. Diese befindet sich z. Z. in der Mitzeichnung.	14 Projekte	Keine	Kein Anpassungsbedarf

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Es werden die Ausgestaltung der Förderung betreffend zum jetzigen Zeitpunkt keine Empfehlungen ausgesprochen.

4.21 Landschaftspflege und Gebietsmanagement - LaGe (ELER-Code 16.7)

Autor: Manfred Bathke (entera)

4.21.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Mit der Fördermaßnahme LaGe soll eine kooperative Zusammenarbeit verschiedener Akteure im ländlichen Raum zum Erhalt und zur Förderung der biologischen Vielfalt in der Kulturlandschaft unterstützt werden. Die Maßnahme soll der Effizienzsteigerung anderer Naturschutz- und Agrarumweltmaßnahmen dienen sowie der kooperativen Steuerung der Maßnahmenumsetzung. Die angestrebten Wirkungen liegen damit primär im SPB 4A. Aufgrund der geforderten Netzwerkbildung und des innovativen Charakters der Zusammenarbeit sind auch Wirkungen in den SPB 1A und 1B zu erwarten. LaGe wird in Niedersachsen und Bremen angeboten.

Grundlage der Förderung ist die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Zusammenarbeit in der Landschaftspflege und dem Gebietsmanagement in Niedersachsen und Bremen (Richtlinie Landschaftspflege und Gebietsmanagement – RL LaGe) aus dem Jahr 2015. Gefördert werden danach Ausgaben u. a. für Netzwerkbildung, Beratung und Information, Erarbeitung von Konzepten und Projektentwicklung. Die Förderinhalte der Maßnahme „Qualifizierung für den Naturschutz“ aus der Förderperiode 2007 bis 2013 werden damit wieder aufgegriffen, diese sind allerdings nun in einen sehr viel breiteren Rahmen eingebettet. Bei der Konzeption der Fördermaßnahme wurde auf Erfahrungswerte aus Bremen im Bereich des Gebietsmanagements aufgebaut.

Geplant war der Einsatz von ca. 11,3 Mio. Euro an Fördermitteln (davon 9,0 Mio. Euro ELER-Mittel). Der Kreis der potenziellen Zuwendungsempfänger ist sehr breit gefasst. Mögliche Zuwendungsempfänger sind:

- Gebietskörperschaften und Körperschaften des öffentlichen Rechts,
- Stiftungen, Naturschutzverbände, Träger der Naturparke,
- Vereine und Zweckverbände, die im ländlichen Raum aktiv sind oder mit innovativen Projekten aktiv werden wollen,
- Land- und forstwirtschaftliche Betriebe, Landschaftspflegeeinrichtungen, Realverbände und Jagdgenossenschaften, Wasser- und Bodenverbände sowie
- Sonstige juristische Personen.

Die Zusammenarbeit der einbezogenen Projektpartner muss über eine schriftliche Vereinbarung nachgewiesen werden. Es müssen mindestens zwei Akteure vorhanden sein, einer aus dem Bereich Agrar- oder Forstsektor/ Nahrungsmittelproduktion sowie ein Akteur aus dem Bereich Naturschutz. Die diesbezüglichen Anforderungen sind in einem „Merkblatt für Antragsteller“ (Anlage 1c BDA LaGe) noch weiter konkretisiert. Dem Antrag ist eine Stellungnahme der UNB beizufügen.

Der Fördersatz beträgt 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Er kann bei besonderem landesweitem Interesse auf 100 % angehoben werden. Hierüber entscheiden das MU bzw. der SUBV. Zu den förderfähigen Ausgaben zählen Personalausgaben, Ausgaben für externe Leistungen und sachliche Verwaltungsaufgaben (diese können pauschal mit bis zu 15 % der Personalausgaben geltend gemacht werden). Die Bagatellgrenze liegt bei 10.000 Euro. Die MwSt. kann bei Vorlage entsprechender Nachweise aus Landesmitteln erstattet werden.

Bewilligungsbehörde ist der NLWKN. Anträge aus Bremen sind über den SUBV dort einzureichen. Es gilt ein Stichtagsverfahren (ein Termin pro Jahr je nach Mittelverfügbarkeit).

Die Projektauswahlkriterien fokussieren u. a. auf die konzeptionelle Qualität des Vorhabens, den innovativen Charakter, mögliche Synergieeffekte mit anderen Maßnahmen oder den Beitrag zur

Sicherung und Akzeptanzförderung des Netzes Natura 2000. Maximal können 31 Punkte erreicht werden. Zur weiteren Differenzierung einzelner Projekte werden zusätzliche Kriterien herangezogen (u. a. Erfahrungen auf dem Gebiet der Kooperation oder der Beratung).

4.21.2 Darstellung des Outputs

Alle im ersten Antragsverfahren eingereichten 16 Projekte, mit einem Gesamtfinanzvolumen von 8,84 Mio. Euro, wurden entsprechend den PAK bewertet und bewilligt. Damit sind die zur Verfügung stehenden Mittel (11,3 Mio. Euro) weitgehend gebunden. In Bremen wurde ein größeres Projekt mit einem Finanzvolumen von 2,1 Mio. Euro bewilligt (Kooperatives Management von Grünlandschutzgebieten mit der Landwirtschaft in Bremen). Die Bewilligungen erstrecken sich über mehrere Jahre; die Projekte werden erst 2020 schlussgerechnet. Ein zweiter Aufruf zur Einreichung von Projektanträgen war bis Ende Februar 2017 befristet, Ergebnisse liegen noch nicht vor. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die zur Verfügung stehenden Mittel damit auch gebunden sind. Auszahlungen wurden bisher noch nicht getätigt. Besondere Umsetzungshemmnisse bestehen nicht.

Die 16 bewilligten Projekte decken ein breites Spektrum der für den Naturschutz wichtigen Themen und Gebiete in Niedersachsen und Bremen ab.

Da die einzelnen Projekte sehr unterschiedlich sind, lassen sie sich nur schwer typisieren. Um ein Bild von der Maßnahmenumsetzung zu geben, werden daher nachfolgend repräsentative Projekte einzeln benannt:

- Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren der Landwirtschaft und des Naturschutzes in Ostfriesland (Projektträger: Ostfriesische Landschaft),
- Umsetzung des Managementplanes für das Schutzgebiet "Strohauser Vorländer und Plate" durch Kooperation (Projektträger: Landkreis Wesermarsch),
- Beratung und Qualifizierung von LandwirtInnen zu Agrarumweltmaßnahmen (Projektträger: Landkreis Aurich),
- Zusammenarbeit zur Erhaltung von Streuobstwiesen in Niedersachsen (Projektträger: BUND Landesverband Niedersachsen), Projektinhalte: Gründung eines niedersachsenweiten Streuobstwiesenvereins, Pflege und Erweiterung älterer Streuobstwiesen, Anlage neuer Wiesen, Veranstaltungen rund um Streuobstwiesen, Entwicklung von Vermarktungsideen für Streuobstprodukte, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit,
- Kooperative Landschaftspflege und Gebietsmanagement in der Landgraben-Dummeniederung (Projektträger: NLWKN Betriebsstelle Lüneburg), Projektinhalte: Organisation einer naturschutzorientierten Flächennutzung auf den Grünlandflächen im FFH-Gebiet „Landgraben- und Dumme-Niederung“,

- Grüne Flächenbewirtschaftung in der Rhumeaue (Projektträger: NLWKN Betriebsstelle Süd), Projektinhalte: Entwicklung von Nutzungskonzepten in Zusammenarbeit mit den örtlichen LandwirtInnen und naturschutzfachliche Aufwertung von Eigentumsflächen des Landes im Naturschutzgebiet „Rhumeaue, Ellerniederung und Gillersheimer Bachtal“, Landkreise Göttingen und Northeim,
- Aufbau einer Agentur für Weidetierhaltung (Projektträger: Landschaftspflegeverband Landkreis Göttingen e. V.), Projektinhalte: Unterstützung weidetierhaltender Betriebe bei der Erarbeitung tragfähiger Betriebskonzepte, Beratung zu Fördermöglichkeiten, Begleitung teilnehmender Betriebe bei der Maßnahmenumsetzung, Vernetzung und Weiterbildung der BetriebsleiterInnen, Unterstützung von Vermarktungsinitiativen,
- Kooperatives Management von Grünlandschutzgebieten mit der Landwirtschaft in Bremen (Projektträger: Senator für Umwelt, Bau und Verkehr), Projektinhalte: Betreuung der Schutzgebiete im Bremer Feuchtgrünlandring im Sinne eines umfassenden Gebietsmanagements.
- Auenmanagement im Biosphärenreservat Elbtalaue (Projektträger: Biosphärenreservat Niedersächsische Elbtalaue), Projektinhalte: Aufbau von Kooperationsstrukturen zur Etablierung eines Auenmanagements, Entwicklung von Pflegekonzepten,
- Kooperativer Naturschutz zur Erhaltung und Entwicklung der biologischen Vielfalt im Naturpark Solling-Vogler und den angrenzenden Schutzgebieten (Projektträger: Naturpark Solling-Vogler), Projektinhalte: Förderung der Zusammenarbeit, Entwicklung und Initiierung von Kooperationsvereinbarungen zum Schutz von Arten und Lebensräumen.

Über einzelne Projekte wird die „Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen“ aus der vergangenen Förderperiode in erweiterter Form fortgesetzt (z. B. Landkreis Aurich). Einzelne dieser Projekte wurden bereits in der vergangenen Förderperiode im Rahmen von Fallstudien betrachtet (z. B. Kooperatives Gebietsmanagement in Bremen). In anderen Projekten werden dagegen neue thematische Schwerpunkte außerhalb des Bereiches der Agrarumweltmaßnahmen bearbeitet (z. B. Streuobstwiesenpflege).

Über LaGe wird eine neue bzw. bisher nicht bestehende Zusammenarbeit von mindestens zwei Akteuren gefördert. Bei den bisher bewilligten Projekten bezieht sich diese in jeweils etwa einem Viertel der Fälle auf ein neues Themenfeld oder auf ein neues Themenfeld und gleichzeitig einen neuen Kooperationspartner. In der Hälfte der Förderfälle bezieht sich dies allein auf einen neuen Kooperationspartner.

4.21.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.21.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Gegenüber der Maßnahme der vergangenen Förderperiode (Qualifizierung für Naturschutz) wurden wesentliche Einschränkungen (Bewilligung nur für ein oder zwei Jahre, Beschränkung auf Beratung zu den Agrarumweltmaßnahmen, keine Übernahme von Personalkosten) beseitigt. Wie der hohe Bewilligungsstand zeigt, stößt die breit angelegte und relativ offen gestaltete Maßnahmenkonzeption auf hohes Interesse potenzieller Antragsteller.

Wie die obige Zusammenstellung zeigt, sind die Ansatzpunkte der bisher bewilligten Projekte sehr unterschiedlich, sodass verallgemeinernde Aussagen derzeit noch nicht möglich sind. Die zu erwartenden Wirkungen sollen daher im Rahmen von Fallstudien näher betrachtet werden. Nach den derzeitigen Planungen sind Fallstudien für zunächst folgende Projekte vorgesehen:

- Biosphärenreservat Niedersächsische Elbtalaue: Auenmanagement im Biosphärenreservat Elbtalaue (erste Gespräche wurden bereits geführt),
- Naturpark Solling-Vogler: kooperativer Naturschutz zur Erhaltung und Entwicklung der biologischen Vielfalt im Naturpark Solling-Vogler und den angrenzenden Schutzgebieten,
- Ostfriesische Landschaft: Kooperation Landwirtschaft und Naturschutz in Ostfriesland.

Im Rahmen der Fallstudien soll insbesondere der Fragstellung nachgegangen werden, inwieweit über die Projektförderung Strukturen der Zusammenarbeit aufgebaut werden, die nachhaltig sein können und nach Projektende weiterbestehen. Diesbezüglich wurden in der Förderrichtlinie keinerlei Vorgaben gemacht. Es sind Beispiele aus anderen Bundesländern bekannt, in denen die Übernahme von Personalkosten an die Bedingung geknüpft war, dass in den Projektgebieten Strukturen geschaffen werden, die denen der Landschaftspflegeverbände (gemäß den Satzungen des Deutschen Verbands für Landschaftspflege) entsprechen. Hiermit wurde zumindest eine Voraussetzung geschaffen, dass die neu gegründeten Verbände nach Ende der Förderung ihre Arbeit in Form eines klassischen Landschaftspflegeverbandes fortsetzen können, was allerdings die Bereitschaft der Kommunen voraussetzt, sich daran zu beteiligen.

4.21.3.2 Administrative Umsetzung

Hinweise zur verwaltungstechnischen Umsetzung finden sich, soweit diese die generelle Umsetzung von Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich des NLWKN betreffen, im Kapitel zu den investiven Naturschutz- (EELA, SAB) und Gewässerschutzmaßnahmen (FGE, SEE, ÜKW). Hinweise auf Probleme in der verwaltungstechnischen Umsetzung, die allein die Maßnahme 16.7 LaGe betreffen, liegen nicht vor.

4.21.3.3 Externe Einflussfaktoren

Externe Einflussfaktoren auf die Zusammenarbeit von Akteuren des Naturschutzes und der Landwirtschaft sind alle Faktoren, die zu einer Verschärfung von Nutzungskonkurrenzen im ländlichen Raum beitragen (Siedlungsentwicklung, Infrastruktur, Biogas, Windenergie, Umsetzung der Eingriffsregelung). Es ist zu erwarten, dass aufgrund zunehmender Flächenkonkurrenzen (steigende Pacht- und Kaufpreise, starke Flächennachfrage von Biogas-Betrieben) die Flächenverfügbarkeit noch stärker als in der vergangenen Förderperiode zum kritischen Schlüsselfaktor für die Umsetzung von Naturschutzprojekten wird. In dem Maße, in dem diese Nutzungskonkurrenzen durch Flächenansprüche des Naturschutzes noch verschärft werden, können die Grundlagen einer kooperativen Zusammenarbeit auch eingeschränkt sein.

4.21.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Es ist nach bisheriger Kenntnis der bewilligten Projekte davon auszugehen, dass über LaGe wichtige Wirkungen im Hinblick auf die Förderung der Umsetzung von Natura 2000 erreicht und in den Projektgebieten die Akzeptanz für Vorhaben des Naturschutzes verbessert werden. Inwieweit auch mit dem niedersächsischen eher offen gehaltenen Fördermodell nachhaltige Strukturen der Kooperation und Zusammenarbeit geschaffen werden können, wird im Rahmen von Fallstudien untersucht.

Tabelle 48 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Bewertung.

Tabelle 48: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme LaGe und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Verbesserte Umsetzung von Natura 2000, Verbesserung der Kooperation zwischen VertreterInnen der Land- und Forstwirtschaft und des Naturschutzes				
Zielorientierte Ausgestaltung der Maßnahme	-	Umsetzung bisher plangemäß	-	Kein Anpassungsbedarf

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Die neu konzipierte Maßnahme entspricht in weiten Teilen den Empfehlungen, die seitens der Evaluation in der vergangenen Förderperiode formuliert wurden. Weitere Empfehlungen bezüglich der Maßnahmenausgestaltung bestehen derzeit nicht.

Die große Nachfrage zeigt, dass der Bedarf an Fördermitteln für die kooperative Zusammenarbeit immens ist. Die Ausstattung der Maßnahme mit einem relativ kleinen Budget ist vermutlich der Tatsache geschuldet, dass es sich um eine neue Maßnahme handelt, mit der noch Erfahrungen gesammelt werden sollten. Eine Umschichtung von Finanzmitteln in diesen Bereich würde einer effizienteren Umsetzung von Projekten des investiven Naturschutzes insgesamt zugutekommen.

4.22 ILE-Regionalmanagement (ELER-Code 16.7)

Autor: Kim Pollermann

4.22.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die Ziele der Maßnahme beziehen sich auf die „Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten“ als Teil des SPB 6B „Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten“. Da in den regionalen Strategien die Handlungsfelder zur Gestaltung des demografischen Wandels, der Daseinsvorsorge und der ländlichen Wirtschaft dominieren, sind die meisten Wirkungen auch in diesem Bereich zu erwarten. Der E-LE-ER-Maßnahme 16 werden generell weitere Wirkungen in den SPB 1A und 1B zugeschrieben.

Als landesspezifische Fokussierung wird wie für die LEADER-Regionen auch für die ILE-Regionen ein Beitrag zur „Bewältigung des demografischen Wandels einschließlich Erhalt der Daseinsvorsorge und Lebensqualität in den ländlichen Räumen“ angestrebt (ML et al., 2014).

Die Förderung eines 'ILE-Regionalmanagements' (ILE-ReM) zielt darauf ab, die erarbeiteten strategisch-planerischen Grundlagen für ländliche Entwicklungsprozesse durch Initiierung, Organisation und Umsetzungsbegleitung von Projekten in die Realität umzusetzen (ML et al., 2014). Anders als bei den LEADER-Regionen haben die ILE-Regionen aber kein eigenes Budget mit ELER-Mitteln zur Projektförderung.

Als Fördergegenstand ist ein Regionalmanagement (RM) vorgesehen, welches die Regionen begleitet und in der Umsetzung der zuvor genehmigten regionalen Entwicklungskonzepte (Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK)) unterstützt. Förderfähige Ausgaben sind Leistungen zur Information, Sensibilisierung, Beratung und Aktivierung der Bevölkerung, die Identifizierung und Erschließung lokaler Entwicklungspotenziale, die Identifizierung und Beförderung zielgerichteter Projekte, aber nicht die Projekte selbst. Weiterhin zählen dazu die Ausrichtung von Fortbildungsveranstaltungen, Seminaren und Tagungen sowie die Teilnahme in Deutschland/Europa für die

Akteure an Veranstaltungen anderer Ausrichter, Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit, die Vernetzungsaktivitäten innerhalb der ILE-Regionen und mit den LEADER-Netzwerken (ML et al., 2014).

Potenzielle Zuwendungsempfänger sind sowohl Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Zusammenschlüsse regionaler Akteure mit eigener Rechtspersönlichkeit unter Einschluss von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Bedingung ist die Vergabe des ILE-ReM an eine Stelle außerhalb der öffentlichen Verwaltung. Die Höhe der Förderung beträgt bei öffentlichen Begünstigten 100 %, bei anderen Begünstigten 75 % der förderfähigen Kosten. Der Zuschussbetrag wird nach der Einwohnerzahl der Region gestaffelt und beträgt max. 90.000 Euro jährlich (ML et al., 2014).

Zur Etablierung der 20 ILE-Regionen wurde die Finanzierung von 19 ILE-ReM bewilligt (eine weitere Region arbeitet mit einem eigenfinanzierten Regionalmanagement). Damit verbleiben nur wenige Regionen in Niedersachsen, die weder durch LEADER noch durch ILE-ReM gefördert werden.

Die Zuständigkeit für die Umsetzung obliegt den Regionen, die Rahmenseetzungen werden im ML ausgestaltet. Die Bewilligung und administrative Abwicklung der ausgewählten Projekte erfolgt durch die ÄRL.

Innerhalb dieses Förderansatzes kommen mehrere Lenkungsinstrumente für eine zielgerichtete Förderung und Qualitätssicherung zum Einsatz:

- Auswahl der ILE-Regionen: Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser Maßnahme war eine Teilnahme am Landes-Auswahlverfahren, das als gemeinsames Verfahren für LEADER und ILE-Regionen ausgeschrieben wurde. Im Auswahlverfahren bestand die Möglichkeit sich ausschließlich für LEADER, für LEADER und ILE oder ausschließlich für ILE zu bewerben. Bei einer Bewerbung für beide Bereiche hatte die Bewerbung für LEADER Vorrang. Als Bewerbung war ein Regionales Entwicklungskonzept (REK)⁹⁷ bzw. ILEK⁹⁸ zu erstellen (siehe Kapitel 4.24). Alle eingereichten Konzepte hatten die Mindestpunktzahl erreicht.
- Die Lenkung der Arbeit der ILE-Region erfolgt in einer Lenkungsgruppe, die Projekte über andere Finanzierungsquellen (oftmals ZILE) initiiert/ begleitet. Da es kein eigenes Budget gibt, ist das ILEK aber anders als die LEADER-REK nicht die wesentliche Bewilligungsgrundlage.
- Beobachtung der Umsetzung/Nachsteuerung der REK-Umsetzung: Die ILE-Regionen berichten über Tätigkeits-/Jahresberichte an das ML. Auch eine Selbstevaluation durch die Regionen ist vorgeschrieben, diese ist die Basis für mögliche Änderungen der REK. Die Änderungen müssen durch das zuständige ArL genehmigt werden.
- Informationsaustausch: Zum Informationsaustausch wurde 2017 ein Treffen der ILE-Regionen ausgerichtet. Auch sind die ÄRL in den Lenkungsgruppen als beratende Mitglieder vertreten und das ML organisiert weitere thematische Veranstaltungen/Fortbildungen.

⁹⁷ Bezeichnung bei den LEADER-Regionen.

⁹⁸ Bezeichnung bei den ILE-Regionen.

Gegenüber der Vorgängerperiode ist insgesamt eine hohe Kontinuität der Förderausgestaltung des ILE-Ansatzes festzustellen. Gestiegen sind die Anforderungen an die ILEK. Dies betrifft neben Qualitätsansprüchen auch eine stärkere Fokussierung/Operationalisierung von Zielen.

4.22.2 Darstellung des Outputs

Der erreichte Output wird auf Basis der Förderdaten zu den bisher⁹⁹ bewilligten Projekten dargestellt. Insgesamt wurden in der Fördermaßnahme 3,1 Mio. öffentliche Mittel bewilligt. Gefördert werden 19 ILE-ReM (eine weitere förderberechtigte Region entschied sich, das RM selbst zu finanzieren). Damit ist absehbar, dass der geplante Output im Prinzip erreicht wird. Die beantragten Kosten für die RM liegen jedoch unter der ursprünglichen Planung. So wurde nach der Auftragsvergabe für die RM (nach den rechtlich erforderlichen Ausschreibungen) der endgültige Mittelbedarf klar, der einerseits zu einer Mittelansatzreduzierung geführt hat und andererseits eine konkrete Zuordnung der Mittel zur Übergangsregion und den übrigen Regionen ermöglicht. Die dazu erforderlichen Anpassungen sind für den nächsten Änderungsantrag geplant.

Bei der Förderung war ein wesentlicher Teil die Einrichtung einer Geschäftsstelle bzw. eines ILE-ReM. Die „alten“ ILE-Regionen oder vormalige LEADER-Regionen konnten auf vorhandene Organisationsstrukturen aufbauen, „neue“ Regionen mussten ihre Strukturen erstmalig etablieren. Da vorgesehen ist, das RM extern zu vergeben, ist als wesentliche Trägerstruktur das jeweils beauftragte Büro zu nennen (in einem Fall auch ein eingetragener Verein eines Regionalparks) (Angaben aus der Regionsabfrage 2017¹⁰⁰). Zum Teil erfolgt eine Unterstützung durch Geschäftsstellen bei kommunalen Institutionen.

4.22.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.22.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Einfluss der Maßnahmenkonzeption auf die Implementierung des ILE-Ansatzes

Die Indikatoren zu den Beurteilungskriterien zur Implementierung des ILE-Ansatzes zeigen zu den einzelnen Merkmalen überwiegend ein positives Bild:

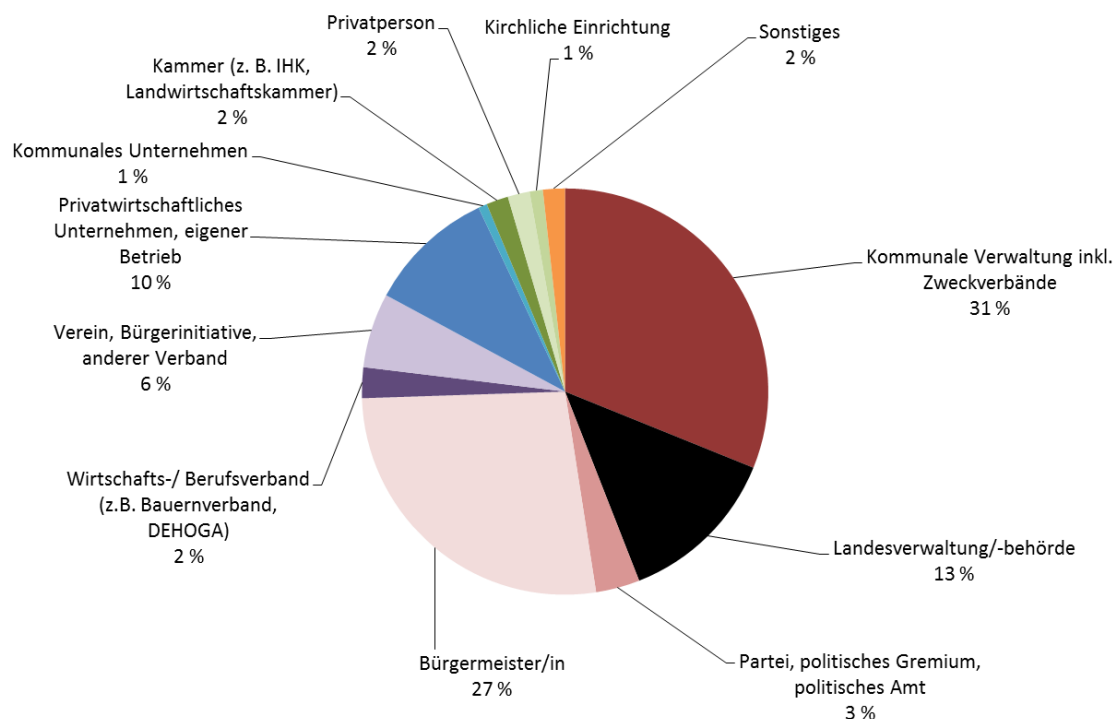
⁹⁹ Stand Januar 2017.

¹⁰⁰ Die Angaben der hierzu befragten RM bezogen sich auf das Kalenderjahr 2016. Nicht einbezogen wurde das durch die Region selbstfinanzierte RM sowie eine Region, die das RM erst 2017 etabliert hatte. Somit liegen Angaben von 18 der 20 ILE-Regionen vor. Es wurden insbesondere die Strukturen und Kapazitäten des Regionalmanagements, der Lenkungsgruppe und der weiteren Beteiligungsgremien erfasst. Zudem wurden über offene Fragen auch bisherige Erfolge, Probleme und Verbesserungsansätze abgefragt.

Aktivierung von Akteuren der Region

Zusammensetzung der Lenkungsgruppe (LG): Über alle LGs gerechnet sind knapp drei Viertel der Akteure den öffentlichen Akteuren zuzurechnen (siehe **Abbildung 20**). Insgesamt gibt es 287 LG-Mitglieder (davon 75 beratende). Der Frauenanteil unter den stimmberechtigten Mitgliedern beträgt allerdings lediglich 21 %. Wesentliche Ursache für diesen geringen Anteil ist, dass unter der Akteursgruppe „kommunale VertreterInnen“ auch in Niedersachsen allgemein männliche Akteure stark überrepräsentiert sind. Es ist aber herauszustellen, dass die weiche Soll-Formulierung in der Wettbewerbsausschreibung zu einer deutlichen Verbesserung gegenüber der letzten Förderperiode (Frauenanteil 7,5 %) beigetragen hat.

Abbildung 20: Institutionelle Zuordnung der Mitglieder in den Lenkungsgruppen



Quelle: Regionsabfrage 2017

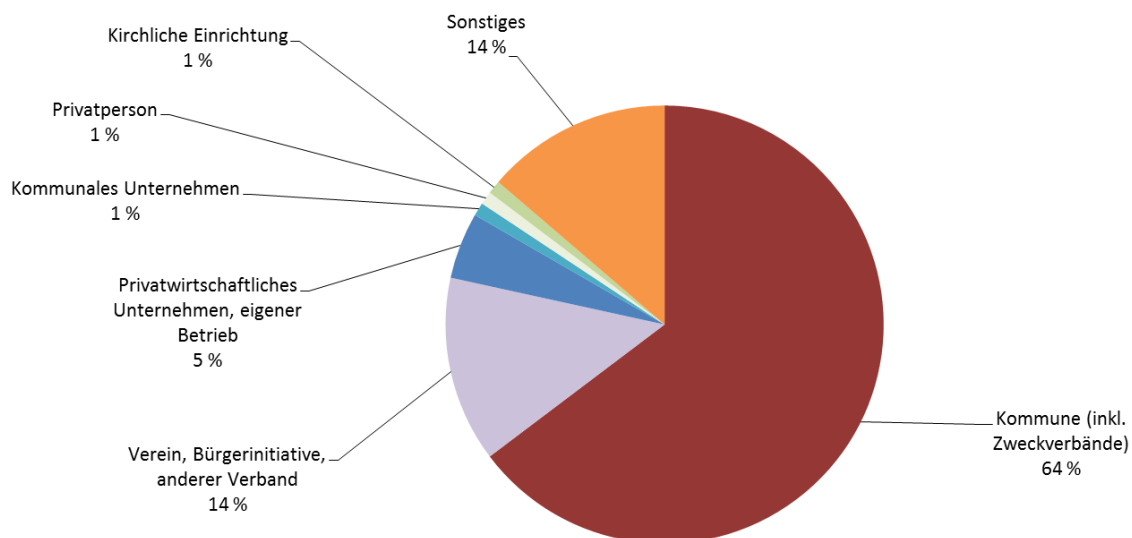
Als weitere Beteiligungsmöglichkeiten bestanden insgesamt 51 **Arbeits- und Projektgruppen** mit ca. 600 Aktiven (knapp 300 private Akteure) im Jahr 2016. Solche Gruppen gab es in allen ILE-Regionen bis auf zwei. Von diesen Gremien waren 14 % für alle BürgerInnen offene Angebote (Regionsabfrage 2017). Das Land hatte keine näheren Vorgaben zum Ausmaß der Beteiligung gemacht. Somit ist positiv hervorzuheben, dass viele Regionen durchaus Interesse haben, über die Lenkungsgruppen hinaus weitere Akteure einzubinden, wobei die Mehrzahl der ILE-Regionen nicht über dauerhafte Angebote in Form von Arbeits- und Projektgruppen zur offenen Bürgerbeteiligung verfügt.

Ein weiterer Beleg für die Breite von Information und Beteiligung der Öffentlichkeit sind insgesamt 100 weitere **Veranstaltungen** (Regionsabfrage 2017):

- Themen der Veranstaltungen waren insbesondere die Entwicklung der Region und deren aktuelle Herausforderungen. Insgesamt waren die Themen sehr breit gestreut, die häufigsten thematische Zuordnungen (Mehrfachnennungen waren möglich) waren: Siedlungsentwicklung/(integrierte) kommunale Entwicklung (42 Nennungen), Tourismus, Naherholung (36), Freizeit/Soziales/Gesellschaft (20) sowie Sonstiges (14).
- 35 % der Veranstaltungen richteten sich an die gesamte Öffentlichkeit, 51 % an gezielt angesprochene Personen (z. B. mögliche Projektträger, Personen mit bestimmter Expertise, Interessensgruppen) und 14 % waren offen für bestimmte Zielgruppen (z. B. Jugendliche).
- Die Gesamtanzahl der Teilnehmenden aller Veranstaltungen betrug 79.305 Personen. Ein Großteil davon (77.969 Personen) nahm an den öffentlichen Veranstaltungen teil (u. a. Veranstaltungen mit dem Titel *Klein- und Mittelstädte als Anker ländlicher Entwicklung* oder *Azubis werben Azubis*). An 14 Veranstaltungen für bestimmte Zielgruppen nahmen 769 Personen und an den 51 Veranstaltungen, für die gezielt einzelne Personen angesprochen wurden, 567 Personen teil.

In der **Projektumsetzung** waren unterschiedliche regionale Akteure beteiligt (siehe **Abbildung 21**), insgesamt überwogen die öffentlichen Akteure. Weitere relevante Gruppen waren insbesondere Vereine (14 %) und privatwirtschaftliche Unternehmen (5 %).

Abbildung 21: Institutionelle Zuordnung der Projektträger



Quelle: Regionsabfrage 2017.

Gute Vernetzung der ILE-Regionen ist etabliert: D. h., die ILE--Prozesse sind mit weiteren Prozessen zur Regionalentwicklung vernetzt. In den ILEK war eine Darstellung der anderen relevanten Planungen gefordert. Insgesamt wurden von den RegionalmanagerInnen 57 weitere Prozesse benannt.¹⁰¹ Bei knapp der Hälfte (=26) dieser Prozesse bestand eine Zusammenarbeit (z. B. Teilnahme an Sitzungen, Treffen, Absprachen zu Projekten/Aufgabenfeldern, Stellungnahmen etc.), bei 20 Prozessen bestand ein regelmäßiger Informationsaustausch und bei 10 Prozessen bestand kaum Kontakt bzw. nur sporadischer Austausch.

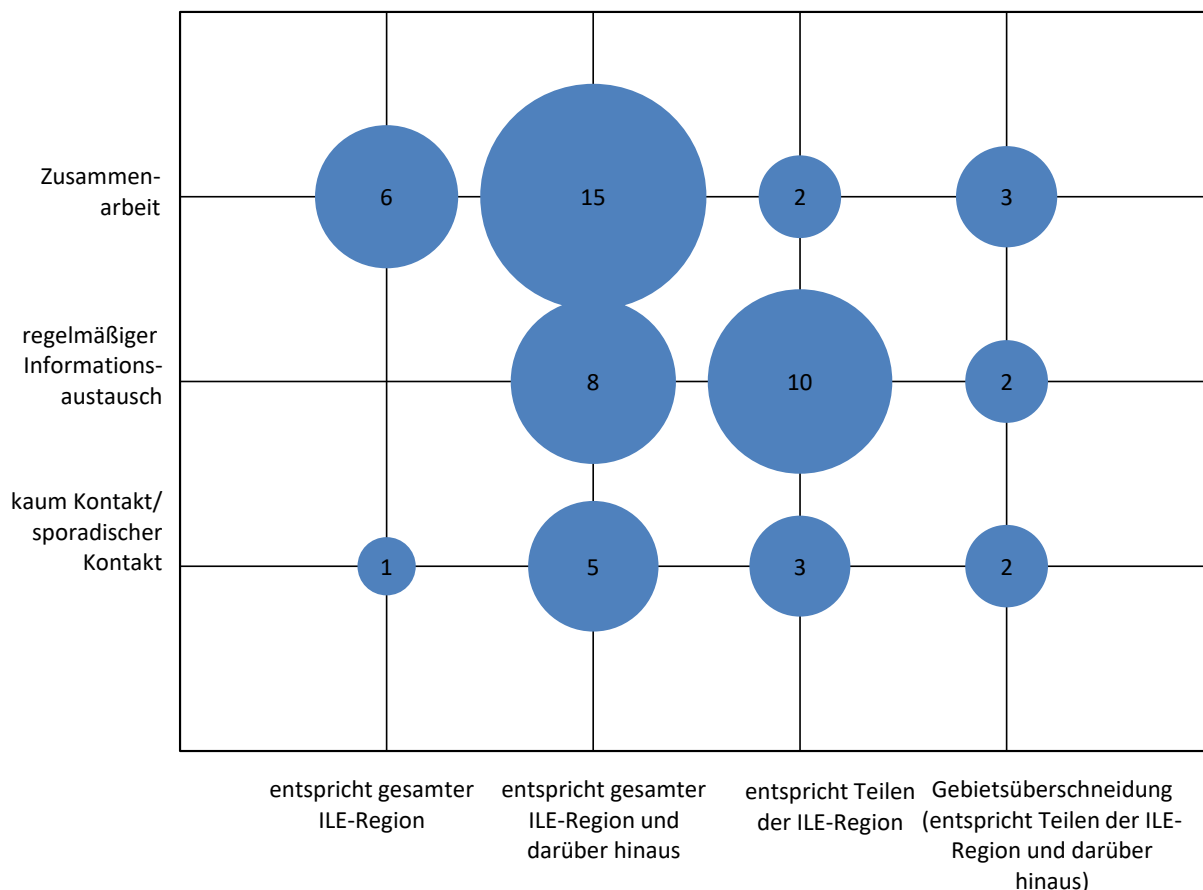
Von den 46 Prozessen mit der Einstufung als „Zusammenarbeit“ oder „Informationsaustausch“ waren häufige Nennungen Planungen oder Kooperationen in verschiedenen thematischen Bereichen:

- Tourismus (13 Nennungen, z. B. Tourismusregionen und -arbeitsgemeinschaften, thematische Kooperation, Masterplan Wandern),
- Dorfentwicklung (12 Nennungen, z. B. Dorfgemeinschaften, Zukunftsfonds Ortskernentwicklung),
- Regionalentwicklung (zehn Nennungen, z. B. RIK-Prozess (Regionales Investoren-Konzept), Metropolregion, Kleinere Städte und Gemeinden, Regionale Produkte),
- Umweltthemen (fünf Nennungen, z. B. Klimaschutzkonzepte, Hochwasserschutz, Modellvorhaben ILE Flussgebietspartnerschaft),
- Mobilität (vier Nennungen, z. B. Mobilitätskonzepte, E-Bike-Netzwerk, Mobilität/Demografischer Wandel),
- Sonstiges (zwei Nennungen: Fachkräftebündnis Nordwest, Abstimmung zum Thema „Bürgerhaushalt“ in der Region).

Abbildung 22 visualisiert den Grad der Zusammenarbeit und die Regionsabgrenzungen. 12 % der Prozesse bezogen sich auf die gleiche Regionsabgrenzung wie die der ILE-Region, 49 % gingen in ihrer Abgrenzung über die ILE-Region hinaus und 26 % waren kleiner als die ILE-Region. Die übrigen Prozesse (12 %) wurden als „gebietsüberschneidend“ eingestuft, also hinsichtlich ihrer Größe nicht direkt vergleichbar. Insgesamt zeigt sich eine vielfältige Einbindung der ILE-Regionen, insbesondere bei gleichem oder größerem Gebietszuschnitt. Auffällig ist, dass die Regionalen Handlungsstrategien (RHS) in der Abfrage nicht benannt wurden. Dies wird auch dem deutlich größer-räumigeren Gebietszuschnitt der RHS zuzuschreiben sein, hier wird zukünftig zu beobachten sein, ob/wie eine Verknüpfung mit den ILE-Prozessen gelingt. Das Thema „Demografischer Wandel“ spielt bei den Prozessen zur Dorfentwicklung und denen zur Mobilität oftmals eine Rolle.

¹⁰¹ Einzutragen waren „Angaben zu anderen Regionalentwicklungsprozessen in Ihrer Region. Gemeint sind weitere Prozesse zur Regionalentwicklung, die Aspekte der ländlichen Entwicklung miteinbeziehen (Beispiele: Metropolregionen, Modellvorhaben, Destinationsentwicklung etc.).“

Abbildung 22: Art der Zusammenarbeit mit anderen Prozessen (getrennt nach Gebietsabgrenzungen)



Quelle: Regionsabfrage 2017.

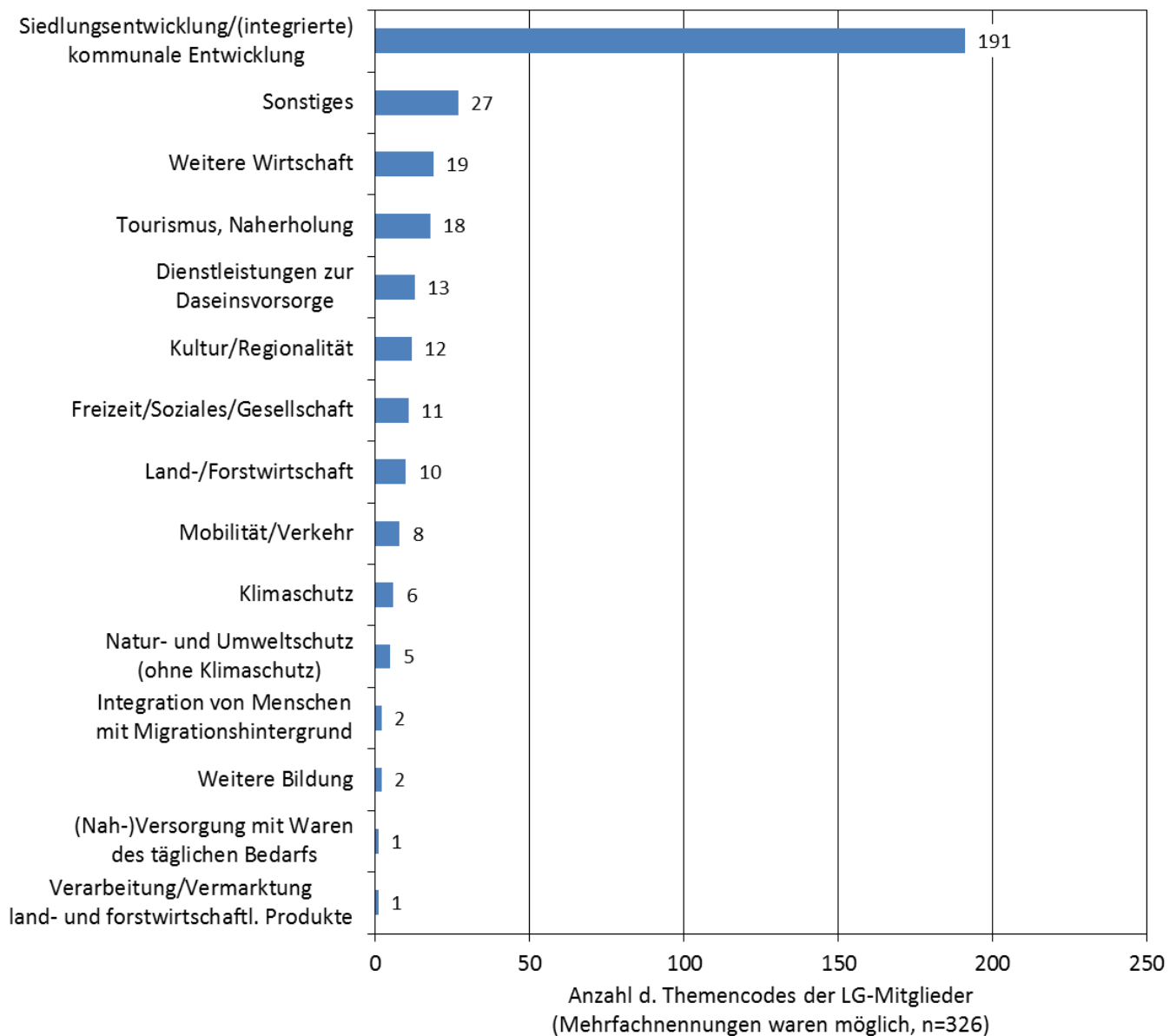
ILE-ReM auf Regionsebene ist etabliert: Die ILE-ReM wurden in allen Regionen erfolgreich eingerichtet, die letzten konnten allerdings erst 2017 ihre Arbeit aufnehmen. Im Durchschnitt liegt deren Arbeitskapazität bei 26 Wochenstunden, dabei stand in vier Regionen eine Arbeitskapazität von unter 20 Stunden zur Verfügung (bei LEADER in Niedersachsen betrug der Durchschnitt knapp 40 Stunden, die anderen untersuchten Bundesländer weisen ca. 56 bis 62 Stunden auf). Hier wird zukünftig anhand weiterer Auswertungen zu hinterfragen sein, inwieweit die in einzelnen Regionen sehr geringe Ausstattung¹⁰² die Umsetzung des ILE-Ansatzes ausreichend unterstützen kann.

Multisektoraler Ansatz wird verfolgt: Dieser wird in den Regularien durch Anforderungen an Design und Umsetzung der ILEK sowie an die LG-Zusammensetzung aufgegriffen. Im Ergebnis ist

¹⁰² Bei der Interpretation der Arbeitskapazitäten ist aber auch zu bedenken, dass die Planungsbüros eher die Nettostunden angeben, während in den Zahlen von Angestellten in der Verwaltung in den Stundenzahlen auch der Overhead an Büroorganisation enthalten ist.

zwar insgesamt eine thematische Vielfalt der Akteure in den LGs vorhanden (siehe **Abbildung 23**). Allerdings stellen die kommunalen VertreterInnen die mit Abstand größte und in vielen LGs auch einzige Gruppe dar, lediglich etwas über die Hälfte der LGs hat stimmberechtigte nichtöffentliche Akteure. Somit führt die kommunalzentrierte Zusammensetzung zur thematischen Übermacht der Kategorie „Siedlungsentwicklung/(Integrierte) kommunale Entwicklung.“ (In der zweithäufigsten Kategorie „Sonstiges“ treten beispielsweise Einzelpersonen/-unternehmen oder für mehrere Themen zuständige Institutionen auf). Demgegenüber ist die Themenvielfalt der initiierten Projekte durchaus thematisch breit aufgestellt (Regionsabfrage 2017).

Abbildung 23: Themencode der LG-Mitglieder



Quelle: Eigene Darstellung nach Regionsabfrage 2017.

Die Ausrichtung der Arbeitskreise lässt ebenfalls eine große Themenvielfalt erkennen (Schwerpunkte sind insbesondere Tourismus/Naherholung, Siedlungsentwicklung und Mobilität (jeweils mindestens zehn Nennungen) aber auch Themen wie Dienstleistungen zur Daseinsvorsorge, Umwelt/Naturschutz, Soziales, Nahversorgung, Wirtschaft, Kultur/Regionalität spielten häufiger eine Rolle (mindestens fünf Nennungen).

Innovativer Ansatz: Das ILE-ReM soll eine organisatorische Innovation für die Region, mit dem Ziel die regionale Entwicklung zu unterstützen, etablieren. Mit der Förderung des ILE-ReM durch PFEIL haben sich in acht neu geförderten Regionen neue Akteure zusammengefunden bzw. in den zwölf bestehenden Regionen wurde der vorherige Akteurskreis verändert und/oder die Arbeit des Regionalmanagements wurde auf neue Themenfelder ausgedehnt.

4.22.3.2 Administrative Umsetzung

Um mögliche Hemmnisse der Inanspruchnahme und Umsetzung zu eruieren, wurden Erkenntnisse über Stärken und Schwächen der verwaltungstechnischen Umsetzung der Maßnahmen analysiert.¹⁰³ Dazu werden zunächst Erkenntnisse zur Verwaltungsorganisation (Organisation der Verwaltungsabläufe, Handlungsfähigkeit/Ressourcen der Verwaltungsstellen) dargestellt und danach die Auswirkungen der verwaltungstechnischen Anforderungen sowie die Kommunikation der Anforderungen an die Regionen und (potenziellen) Projektträger.

Verwaltungsorganisation

- **Aufbau und Ablauforganisation:** Der etablierte Aufbau der Verwaltung mit den ÄrL als Bewilligungsstellen hat sich bewährt. Die Klärung der Abläufe zu Beginn der Förderperiode führte aber zu einer hohen Beanspruchung der ÄrL und des Fachreferates im ML, sodass dadurch ein gewisser Engpass vorlag. Für die ILEK-Umsetzung sind die Aussagen zur ZILE-Förderung (siehe insbesondere Kapitel 4.11 und 4.13) auch für die ILE/ReM relevant, da ein Großteil der Projekte darüber gefördert wird.
- **Funktionalität der IT:** Die IT zur Verwaltung der Fördermitteldaten (ZILE-III) funktioniert noch nicht im vollen Umfang, dies erschwert die Arbeit der ÄrL.

Verwaltungstechnische Anforderungen

- **Rechtliche Regelungen zu den Anforderungen an das Verfahren:** Letztlich sind für die verwaltungstechnische Umsetzung selbst keine Probleme zu vermerken. Bei der Umsetzung von Projekten waren jedoch insbesondere für private Projektträger negativ wirkende Einflüsse der Verwaltungsanforderungen der entsprechenden Fördertöpfe relevant. Hier führten die **büro-**

¹⁰³ Eine wesentliche Grundlage dieses Arbeitsschrittes waren die in der Regionsabfrage 2017 von den Regionalmanagements genannten Probleme und Verbesserungsvorschläge.

kratischen Hürden zu verschiedenen Kritikpunkten der befragten RegionalmanagerInnen der ILE-Regionen (Regionsabfrage 2017):

- Eine Nennung war beispielsweise: So „stellt die **Vorfinanzierung eines Projekts** eine große Umsetzungshürde dar und die strengen Bestimmungen zum **Vergaberecht wirken abschreckend**“.
- Konkret zu **Verwaltungsabläufen** wurde auf das Problem der Antragsstichtage verwiesen, die es ab 2018 nur noch einmal jährlich geben wird: „Damit verlängern sich die Umsetzungszeiten von Projekten mit der möglichen Folge einer Demotivierung der AntragstellerInnen.“
- Bezüglich der **Fördermöglichkeiten** hieß es: „kleine und weiche Maßnahmen schwierig zu fördern bzw. zu unterstützen“ oder „Fehlende bzw. zu sehr eingeschränkte Förderprogramme, insbesondere der verwehrt Zugriff¹⁰⁴ auf den Bereich "Dorfentwicklung" innerhalb der ZILE-Richtlinie. Komplizierte/umfangreiche Antragstellung. Langwieriges Prüfungsprozedere (bis zu vier Monaten) seitens der zuständigen Bewilligungsbehörden.“

Kommunikation

Für die ILE-Regionen selbst wurde erst spät (5/2017) ein erstes Vernetzungstreffen durchgeführt. Die Förderregularien zu den ILE-ReM selbst waren den Beteiligten transparent. Wenn in der Regionsabfrage von Einzelnen die fehlende Verlässlichkeit der Aussagen der Verwaltungen zu Förderregularien benannt wurde, bezog sich dies eher auf Projektförderungen anderer Bereiche. (insbesondere ZILE). Generell ist es durch die personelle Mehrbelastung in der Anfangsphase schwierig, immer zeitnahe Klärungen herbeizuführen.

4.22.3.3 Externe Einflussfaktoren

Ein genereller **Einflussfaktor sind die Kommunen** bzw. deren Finanzlage und Bereitschaft als Projektträger zu fungieren. Gerade in strukturschwachen Gebieten mit schlechter Finanzsituation der Kommunen kann dies ein Problem darstellen. Das Land verfügt mit der Kofinanzierungszuweisung (siehe Kapitel 3.2 und 5.1.1) über ein Instrument zur Milderung.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Eine Förderung der DE ist in dieser Förderperiode nur in den ausgewählten Dorfgemeinschaften möglich (s. Kap. 4.11).

¹⁰⁵ Dies allein kann aber nicht landesweit die gesamte Problematik auflösen, so lautete ein Beitrag eines Befragten der Regionsabfrage: „Finanzielle Engpässe einiger Kommunen im ländlichen Raum stehen der Umsetzung regionaler Projekte entgegen. Die seitens des Landes Niedersachsen zur Verfügung gestellte Kofinanzierungszuweisung für finanzschwache Kommunen greift nach bisheriger Definition der Bedarfparameter nur für wenige Bedarfsgemeinschaften und ist damit für viele Kommunen im ländlichen Raum nicht nutzbar. Demzufolge werden zumeist keine zusätzlichen Projekte seitens der Kommunen angeschoben. Selbst für die Erfüllung der Pflichtaufgaben, z. B. für die Sanierung der baufälligen Bildungsinfrastruktur oder Verkehrswege, fehlt oft das Geld“ (Regionsabfrage 2017). Seitens des Landes ist bei der Kofinanzierungszuweisung (siehe Kapitel 3.2) eine klare Fokussierung auf sehr finanzschwache Kommunen vorgesehen, inwieweit hier eine Förderlücke gegeben ist, muss noch weiter untersucht werden.

Zudem können **andere Förderprogramme** oder weitere thematische Überschneidungen mit anderen Prozessen¹⁰⁶ zu einer Konkurrenz um geeignete Projektträger führen. Dies ist bei den ILE-Regionen für den Bereich Projektumsetzung aber weniger relevant, da es ja kein eigenes Budget gibt, sondern ohnedies nach verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten gesucht werden muss.

Insbesondere im Bereich Natur- und Umweltschutz wurde eine problematische Situation durch den **wachsenden Flächendruck** bzw. daraus resultierende steigende Bodenrichtwerte gesehen. Beispielsweise werden oftmals keine bezahlbaren Ausgleichsflächen und Kompensationsflächen gefunden, die im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren oder bei der Siedlungsentwicklung im Sinne des Naturschutzes nötig wären. Als konkreter Verbesserungsansatz wurde die Erhöhung¹⁰⁷ der Fördersätze für den Erwerb von Grundstücken vorgeschlagen (Regionsabfrage 2017).

4.22.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Für die Fördermaßnahme ILE-ReM wird der finanzielle Output aller Voraussicht nach erfüllt werden.

Bei der Regionsabfrage wurden als **erste Erfolge** insbesondere die Etablierung des ILE-ReM und der Arbeitsstrukturen und Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit genannt (Etablierung der Websites, Umsetzung der Jugendbeteiligung, Veranstaltungen etc.). Erste Ergebnisse der Arbeit liegen in der Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit und einer stärkeren Vernetzung der Kommunen untereinander durch regelmäßige Austauschtreffen (z. B. zu Klimaschutz, ÖPNV, Siedlungs- und Wohnraumentwicklung). Dies fasste ein Befragter wie folgt zusammen: „Die Kommunen der ILE-Region arbeiten erstmalig in einem gemeinsamen Entwicklungsprozess zusammen. Daher sind die Einrichtung der Arbeitsgruppen und erste Ergebnisse zu Teilprojekten als Erfolg für die Region zu werten. Die Kommunen vernetzen sich zunehmend untereinander erfolgreich, tauschen sich themenspezifisch aus und erarbeiten gemeinsam Lösungen“.¹⁰⁸ Auch gibt es Vernetzungen von ILE- und LEADER-Regionen (z. B. eine gemeinsam konzipierte Machbarkeitsstudie). Auch bezüglich der Projektumsetzungen sind erste Erfolge zu vermelden. So konnten in einigen Regionen bereits größere Finanzbeträge eingeworben werden: „Allein durch die in 2015 und 2016 beantragten und bewilligten Projekte sind in die ILE-Region über 400.000 Euro an Fördermitteln geflossen“ oder „Bindung von rund 750.000 Euro Fördermitteln und einer Gesamtinvesti-

¹⁰⁶ Beispiele aus der Regionsabfrage: „Themen im ILEK überschneiden sich mit anderen Konzepten aus Klimaschutz, Wohnraumversorgung, Dorfentwicklung etc.; Konzepte und Erstellungsverfahren sind für die Bürger schwer voneinander abzugrenzen“ oder „Überschneidungen mit anderen Konzepten, bzw. mit der Dorfentwicklung (teilweise unklare Aufgabenverteilung“.

¹⁰⁷ Derzeit wird der Grunderwerb i. d. R. mit max. 10 % der Projektgesamtkosten gefördert (Regionsabfrage 2017).

¹⁰⁸ Weitere Nennungen: „Auch innerhalb der Region stieg die Kooperationsbereitschaft zwischen den Kommunen deutlich“ oder „vor allem die Vernetzung unterschiedlichster Interessengruppen sowohl gemeinde- als auch themenübergreifend wurde seitens der Akteure sehr positiv hervorgehoben. Es besteht großes Interesse an der gemeinsamen regionalen Zusammenarbeit“ (Regionsabfrage 2017).

tion von ca. 1,5 Mio. Euro im Rahmen der Projektumsetzung im ersten Umsetzungsjahr“ (Regionsabfrage 2017).

Es gibt aber auch **Probleme** in der Vermittlung des ILE-Gedanken an die Öffentlichkeit und Aktivierung der Akteure „Die Projektgruppenarbeit ist aufgrund fehlender zeitlicher Kapazitäten der kommunalen VertreterInnen eingeschränkt, weshalb voraussichtlich nur kleine Entwicklungsschritte möglich sind und die Umsetzung von regionalen Projekten sehr langwierig sein wird“. Die „Aktivierung privater Akteure ist schwierig. Gründe sind u. a. ‚Respekt‘ vor der Antragstellung inkl. Vergabe und Abrechnung zum Projektabschluss, Vorfinanzierung des Projekts, Einwerben der erforderlichen Kofinanzierung“ (Regionsabfrage 2017). Zum Teil steht die Projektumsetzung auch noch ganz am Anfang: „Eine Umsetzung neuer Leitprojekte war bisher nicht möglich. Dies hätte vorausgesetzt, dass bereits im Rahmen der REK-Erstellung eine konkrete Projektentwicklung hätte betrieben werden müssen“ (Regionsabfrage 2017).

Seitens des Landes werden über die Bewilligungsstellen (ÄrL) und das Ministerium **Unterstützungsstrukturen** für die regionale Umsetzung bereitgestellt. Dazu gab es eine Einschätzung, dass die ILE-Regionen weniger Beachtung finden: „Benachteiligung der ILE-Regionen gegenüber den LEADER-Regionen und dadurch mangelhafte Unterstützung durch das zuständige Ministerium und fehlende Vernetzung der einzelnen Regionen untereinander (kein Netzwerk)“ (Regionsabfrage 2017). Neben einer stärkeren Nutzung der ÄrL zur Vernetzung/Unterstützung (sofern deren Kapazitäten dies möglich machen) wäre zu überlegen, inwieweit eine weitere Vernetzung zu unterstützen wäre.

Die Problematik durch die **Pause zwischen Strategieerstellung und den ersten umgesetzten Projekten** besteht auch bei den ILE-Regionen. So kam es in Niedersachsen z. T. zu einem sehr späten Start des Regionalmanagements. Hier besteht im Hinblick auf die Förderperiode ein Optimierungsbedarf. Bei dem Übergang von einer Förderperiode zur nächsten ist auch die Programmevaluation zu beachten (siehe LEADER-Kapitel 4.24).

Der ILE-Ansatz wurde durch die Förderung weitgehend erfolgreich etabliert. Insgesamt bieten die **Konzeption und die inhaltliche Ausgestaltung** der Maßnahme einen geeigneten Rahmen, um Beiträge zu den Zielen der Maßnahme zu erreichen. Der wesentliche Unterschied zu LEADER liegt außer in dem fehlenden Budget in einer deutlich stärker kommunal geprägter Akteursstruktur der ILE-Regionen. Das ist für bestimmte Bereiche (z. B. Verbesserung interkommunaler Kooperationen) durchaus passend, bringt aber bestimmte idealtypische LEADER-Potenziale (z. B. Aktivierung von Wirtschaft/Zivilgesellschaft, Vernetzung der Regionen) weniger zur Geltung.

Eine Synopse der Analyseergebnisse ist in **Tabelle 49** zusammengefasst, der Anpassungsbedarf wird über die Empfehlungen im nächsten Abschnitt konkretisiert.

Tabelle 49: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für ILE-ReM und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel: Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten und Aktivierung regionaler Akteure				
Durch die ILE/ReM wird ein notwendiger Kapazitätsaufbau zur Unterstützung der Umsetzung der ILEK geleistet.	Gut eingespielte Abläufe der Verwaltung zur Abwicklung der Förderung der TM 16.7. Probleme entstehen in der Umsetzung durch administrative Bedingungen der anderen Fördertöpfe (z. B. ZILE), dementsprechend sind auch hier die Personalressourcen ein wesentlicher Faktor.	Bewilligungsstand entspricht Maßnahmenzielen. Durch die Etablierung der Regionalmanagements konnte der ILE-Ansatz (weitgehend) erfolgreich etabliert werden.	In einigen Regionen limitiert die Finanzsituation der Kommunen die Handlungsspielräume.	Um die Wirkungspotenziale des ILE-Ansatzes optimal zu nutzen, besteht ein Handlungsbedarf bei einigen Rahmensetzungen. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Personalkapazität des RM in allen Regionen ausreichend ist und eine stärkere Unterstützung zur Vernetzung erfolgen sollte (Fortführung und/oder Intensivierung der landesweiten Treffen aller Regionen).

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen an die ILE-Regionen

- Eine Aufgabe der einzelnen ILE-Regionen ist es, die **inhaltliche Ausrichtung der Entwicklungsstrategien** im Rahmen von Selbstevaluationen zu prüfen.
- Der unverhältnismäßige Aufwand der Förderverfahren für **Projekte mit geringem Finanzvolumen** sollte die ILE-Regionen dazu anregen, nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten zu suchen, um für „kleine“ Projekte (z. B. oftmals weiche Projekte im Bereich Jugend) einen völlig von ELER-Mitteln getrennten¹⁰⁹ Finanztopf für Kleinprojekte zu akquirieren (z. B. durch Akquise bei Sparkassen, weiteren Unternehmen und Kommunen der Region).

¹⁰⁹ Die spezifische Ausgestaltung ist jeweils im Einzelfall zu entwickeln und rechtlich zu prüfen.

- Insbesondere die Regionen mit bisher sehr **geringen Stundenzahlen für das Regionalmanagement** und Geschäftsstellen sollten prüfen, ob die Kapazitäten aufgestockt werden können.

Empfehlungen an das Land

Verbesserungen/Vereinfachungen der ZILE-Förderungen könnten sich positiv auf die Umsetzungsprozesse in den ILE-Regionen auswirken. Daraus ergeben sich Prüfaufträge zu Aspekten der Kofinanzierungsunterstützung¹¹⁰, der Anzahl der Antragsstichtage pro Jahr (z. B. Einführung eines zweiten Termins) sowie bessere Fördermöglichkeiten für „weiche“¹¹¹ Projekte. Zu dem Vorschlag eines RM „Freischaltung des Teilbereiches ‚Dorfentwicklung‘ der ZILE-Richtlinie für alle ILE-Regionen auch außerhalb der Dorfgemeinschaften“ wäre nach zukünftigen Evaluationsergebnissen zu prüfen, inwieweit sich die Landesregelung einer engen Fokussierung auf Dorfgemeinschaften tatsächlich bewährt hat.

Zudem ist zu prüfen, inwieweit eine stärkere Unterstützung zur Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit¹¹² der ILE-Regionen erfolgen sollte. Zudem sollten die Kommunikationsflüsse und Informationsbereitstellungen zwischen ML, ÄRL und Regionen optimiert werden (hierzu ist wie bei LEADER ein entsprechendes „living paper“/FAQ zu empfehlen). Auch ist zu prüfen, inwieweit ausreichend Beratungskompetenz bereitgestellt werden kann (ggf. auch über andere Ministerien oder als unabhängige Beratungsstelle, siehe Kapitel 4.24).

4.23 Transparenz schaffen (ELER-Code 16.9)

Autorin: Birgit Fengler

4.23.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die Fördermaßnahme „Transparenz schaffen“ (ELER-Code 16.9) wurde unter SPB 6B programmiert und verfolgt in Niedersachsen und Bremen gemäß PFEIL folgende Zielsetzungen:

- Die Akteure sollen aufgrund von Netzwerkaktivitäten durch die Zusammenarbeit von LandwirtInnen, VerarbeiterInnen und KonsumentInnen in ihrer Region und darüber hinaus profitieren.

¹¹⁰ Aussage aus der Regionsabfrage 2017: „Die Voraussetzungen für eine Kofinanzierungszuweisung für finanzschwache Kommunen sollten gelockert werden und sich möglicherweise nur an der Steuereinnahmekraft der Kommunen orientieren.“

¹¹¹ Aussage aus der Regionsabfrage 2017: „Fördermöglichkeiten für ehrenamtliche Arbeit, Veranstaltungen etc. (abseits von infrastrukturellen Maßnahmen schaffen).“

¹¹² Hier wünschte ein Befragter „Unterstützung bei der Vermittlung des Themas ILE/Regionalmanagement/ZILE in der Region (beispielsweise Film zur Erklärung, s. LEADER) (Regionsabfrage 2017).“

- Landwirtschaftliche Betriebe und Betriebe der Ernährungswirtschaft sollen dazu befähigt werden, sich bei jungen KonsumentInnen bekannter zu machen und neue Entwicklungen und Wünsche der KonsumentInnen kennenzulernen und zu nutzen. Hierdurch sollen die Betriebe sowohl Anregungen für betriebliche Weiterentwicklungen (z. B. auch für neue betriebliche Standbeine) als auch für die Verbesserung der Wahrnehmung ihrer Aktivitäten und Produktionsmethoden im ländlichen Umfeld erhalten.

Im Rahmen der Fördermaßnahme werden eine zentrale Koordinierungsstelle und sogenannte regionale Bildungsträger gefördert, deren Aufgabe es ist, Akteure in ländlichen Regionen zu vernetzen. Die Vernetzung erfolgt laut Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Durchführung von Bildungs- und Informationsveranstaltungen zu den Themenfeldern Umwelt, Landwirtschaft und Ernährung zur Schaffung von Netzwerken (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Durchführung von Bildungs- und Informationsveranstaltungen zu den Themenfeldern Umwelt, Landwirtschaft und Ernährung zur Schaffung von Netzwerken (RL Transparenz schaffen - von der Ladentheke bis zum Erzeuger), 2016) über das gemeinsame Durchführen von Informations- und Bildungsangeboten für junge KonsumentInnen (Veranstaltungstyp B). Die Informations- und Bildungsangebote sind den Themen „Umwelt, Landwirtschaft und Ernährung“ zugeordnet. Darüber hinaus werden die Netzwerkarbeit (Veranstaltungstyp A) und öffentlichkeitswirksame Informationsveranstaltungen (Veranstaltungstyp C) unterstützt.

Bereits in der Förderperiode 2007 bis 2013 gab es eine Fördermaßnahme Transparenz schaffen, die allerdings mit dem Ende der Förderperiode abgeschlossen wurde. Eine Übergangsregelung oder Übergangsförderung gab es nicht. Die aktuelle Förderung ist mit der zugehörigen Richtlinie, der Auswahl einer zentralen Koordinierungsstelle und neuer regionaler Bildungsträger mit neu etablierten Netzwerken im Jahr 2016 gestartet. Die Abwicklung der Förderung erfolgt über die LWK NI als Bewilligungsstelle (siehe **Abbildung 3** in Kapitel 3.2).

4.23.2 Darstellung des Outputs

Insgesamt wurden bisher Fördermittel in Höhe von rund 2,1 Mio. Euro bewilligt. Die Bewilligungssummen der einzelnen regionalen Bildungsträger bewegen sich im Schnitt um die 30.000 Euro für den Förderzeitraum bis Juli 2018. Die höchste Bewilligungssumme verzeichnet die zentrale Koordinierungsstelle mit rund 800.000 Euro für die gesamte Förderperiode.

Als zentrale Koordinierungsstelle wurde das Bildungs- und Tagungszentrum Ostheide (BTO Barendorf) ausgewählt. Auch in der vorangegangenen Förderperiode war hier die zentrale Koordinierungsstelle angesiedelt, allerdings in anderer personeller Besetzung. Aufgaben sind neben den Arbeiten im Rahmen der Anerkennung von regionalen Bildungsträgern Tätigkeiten rund um die Koordinierung und das Management der gesamten Fördermaßnahme sowie die breite Unterstützung der regionalen Bildungsträger und ihrer Netzwerkpartner. Dazu kommt noch die Entwicklung von pädagogischen Konzepten. Zweimal jährlich organisiert das BTO Barendorf einen zwei-

tägigen landesweiten Austausch zwischen den regionalen Bildungsträgern, bei dem z. B auch die LWK NI als Bewilligungsstelle teilnimmt und Besonderheiten und Anforderungen im administrativen Ablauf vorstellt und erläutert.

Die regionalen Bildungsträger sind Teil eines Netzwerks, das aus land- und/oder ernährungswirtschaftlichen Betrieben, Interessenverbänden, Bildungseinrichtungen und weiteren regionalen Akteuren zusammengesetzt ist. In das Netzwerk muss mindestens ein aktiver landwirtschaftlicher Betrieb eingebunden sein. Neben Bildungs- und Informationsveranstaltungen müssen die regionalen Bildungsträger mindestens eine öffentlichkeitswirksame Informationsveranstaltung pro Kalenderjahr sowie mindestens eine Veranstaltung für die Netzwerkbildung pro Halbjahr durchführen.

Die 43 ausgewählten regionalen Bildungsträger verteilen sich über ganz Niedersachsen und Bremen. Viele von ihnen waren bereits in der vorangegangenen Förderperiode an der damaligen Maßnahme Transparenz schaffen beteiligt. Auch in Bremen wird die Fördermaßnahme sehr gut angenommen. Im Wesentlichen lassen sich vier größere Gruppen von Projektträgern ausmachen:

- 15 Umweltbildungszentren: beispielsweise die regionalen Umweltbildungszentren Hollen, Reinhausen und Ökowerk Emden,
- 13 Landvolkverbände: Kreisverbände z. B. Wesermarsch, Diepholz und Oldenburg,
- acht Naturschutzorganisationen: NABU Niedersachsen, Biologische Station Haseniederung e. V. und weitere,
- sechs Schulbauernhöfe und ein Freilichtmuseum.

Auffällig ist die große Bandbreite an unterschiedlichen Trägern. Die Bildung der notwendigen Netzwerke war für die regionalen Bildungsträger mit Aufwand verbunden. Durch die zeitliche Lücke zur Vorgängermaßnahme haben sich damals bestehende Netzwerke aufgelöst, und die Akteure standen teilweise nicht mehr zur Verfügung. Neue Akteure mussten eingebunden werden, die aber zum Teil noch über wenig Erfahrung in der Bildungsarbeit verfügen und entsprechende Unterstützung benötigen. Auch müssen bei den Bildungseinrichtungen neue Kontakte hergestellt bzw. neue AnsprechpartnerInnen gewonnen werden.

Die Durchführung von Veranstaltungen hat Ende 2016 begonnen. Bis Sommer 2017 wurden ca. 1.900 Veranstaltungen durchgeführt, der Großteil als Informations- und Bildungsangebote für junge KonsumentInnen (Veranstaltungstyp B) mit Angeboten wie „Vom Korn zum Brot“, „Das Leben in der Wiese“ oder „Das Bienenjahr“. Neu ist die Möglichkeit, öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen (z. B. Aktionstage) auch in Städten durchzuführen. Hierzu wurden bereits Veranstaltungen durchgeführt – z. B. „Redet mit uns statt über uns“ im Januar 2017 in Braunschweig.

4.23.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

Der Ablauf der Förderung ist so gestaltet, dass die zentrale Koordinierungsstelle im Rahmen einer europaweiten Ausschreibung für die Förderperiode bis 2023 ausgewählt wurde (BTO Barendorf).

Nur für die Maßnahme anerkannte regionale Bildungsträger können eine Förderung erhalten. Für eine Anerkennung muss ein entsprechender Antrag auf Anerkennung als regionaler Bildungsträger mit umfangreichen Nachweisen gestellt werden. Die eingegangenen Anträge auf Anerkennung wurden durch die zentrale Koordinierungsstelle geprüft und mit einer Empfehlung an die Bewilligungsbehörde weitergeleitet. Die Anerkennung als regionaler Bildungsträger wurde von der Bewilligungsstelle auf der Grundlage der Empfehlung ausgegeben und gilt bis zum 30.06.2020 (erster Förderzeitraum).

Der Zuwendungsantrag musste 2016 für den Zeitraum vom Inkrafttreten der Richtlinie am 11.7. bis zum 30.6.2018 gestellt werden und ein detailliertes Konzept zur Umsetzung der Netzwerkaktivitäten, Bildungs- und Informationsveranstaltungen sowie einen entsprechenden Ausgabenplan für die beantragten Maßnahmen enthalten.¹¹³ Die fachlich-didaktische Bewertung der Anträge führt die zentrale Koordinierungsstelle durch. Die Zuwendungsanträge wurden anhand der Auswahlkriterien bewertet und entsprechend der erreichten Punktzahl in eine Rankingreihenfolge gebracht. Der Schwellenwert lag bei 40 Punkten. Dieser wurde von allen Anträgen erreicht. Da ausreichend Fördermittel vorhanden waren, konnten alle 43 Zuwendungsanträge (darunter zwei aus Bremen/Bremerhaven) im November 2016 bewilligt werden. Die maximale jährliche Zuwendungshöhe für einen regionalen Bildungsträger beträgt 20.000 Euro.

Mindestens zehn Tage vor der Durchführung von Veranstaltungen müssen die regionalen Bildungsträger einen „Meldebogen für Veranstaltungen“ an die LWK übersenden. Die Abrechnung von Veranstaltungen ist einmal jährlich zum 15.7. möglich. Im Jahr 2017 konnte zu diesem Zeitpunkt ein Auszahlungsantrag gestellt werden, im Jahr 2018 muss ein Verwendungsnachweis erstellt werden. Hierzu sind neben dem entsprechenden Antragsformular eine Vielzahl von Unterlagen einzureichen, z. B. Teilnehmerlisten, Rechnungen und Zahlungsnachweise für abgerechnete Personalausgaben, Abrechnungen für Personal, Honorare, Reisekosten, Veranstaltungen, Beleglisten, Erfassungsbögen der Arbeitszeiten. In der Regel sind ein Original und digitale Datenblätter einzureichen, ergänzt durch Originalrechnungen, Kopien aller Kontoauszüge usw.

¹¹³ Für die Förderzeiträume 1.7.2018 bis 30.6.2020 und 1.7.2020 bis 30.6.2023 müssen erneut Zuwendungsanträge gestellt werden.

4.23.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Die Maßnahme Transparenz schaffen ist spät, aber gut angelaufen und – auch durch die Vorerfahrung der an der Umsetzung beteiligten Akteure – in der Umsetzung etabliert. Die bisher erreichte Inanspruchnahme (regionale Bildungsträger und deren Veranstaltungen) zeigt, dass das Interesse an der Maßnahme groß ist und sie auf im Land vorhandene Bedarfe trifft. Mit einer im Vergleich zum Gesamtprogramm geringen Fördersumme werden hier vielfältige Bildungs- und Netzwerkveranstaltungen umgesetzt.

Eine Besonderheit und Stärke der Maßnahme stellt die zentrale Koordinierungsstelle dar. Dadurch, dass hier koordinierende und vermittelnde Aufgaben sowie inhaltliche Weiterentwicklungen geleistet werden, können die regionalen Bildungsträger ihre Aufgabe besser erfüllen.

Trotzdem bleibt der administrative Aufwand für die regionalen Bildungsträger hoch, um die EU-konforme Abwicklung zu gewährleisten. Die Dokumentationspflichten sind sehr umfangreich (z. B. Nachweis jeder einzelnen Fahrt eines Referenten/einer Referentin zu einem Bildungsort) und erfordern große Disziplin bei der Umsetzung der Veranstaltungen. Vonseiten der Bewilligungsstelle wird hier sehr umfangreiche Unterstützung geleistet. So sind alle relevanten Dokumente auf einer zentralen Website zum Herunterladen (als Download) verfügbar und für die Verwendungsnachweiserstellung wurde ein Leitfaden entwickelt. Nur durch diese guten Unterstützungsstrukturen (zentrale Koordinierungsstelle, Bewilligungsstelle, ML) ist der Aufwand vonseiten der regionalen Bildungsträger zu bewältigen. Die zentrale Koordinierungsstelle nimmt insgesamt die Funktion eines Bindeglieds zwischen den regionalen Bildungsträgern ein, das die pädagogische Weiterentwicklung der Maßnahme entscheidend voranbringt.

Tabelle 50: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für die Fördermaßnahme Transparenz schaffen und Anpassungsbedarf

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel 1: Vernetzung				
Sehr ausdifferenzierte Ausgestaltung mit umfangreichen Vorgaben	Hoher Aufwand für zentrale Koordinierungsstelle und regionale Bildungsträger durch Auswahlverfahren	Zentrale Koordinierungsstelle und regionale Bildungsträger ausgewählt	Netzwerkbildung aufwendig durch Pause nach der Maßnahme der letzten Förderperiode	Kein Anpassungsbedarf
Ziel 2: landw. Betriebe bekannter machen bei KonsumentInnen, Anregungen für betriebliche Weiterentwicklung				
Sehr ausdifferenzierte Ausgestaltung mit umfangreichen Vorgaben	Hoher Aufwand für regionale Bildungsträger für die korrekte administrative Umsetzung	rund 1.900 Veranstaltungen durchgeführt		Kein Anpassungsbedarf

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Zum jetzigen Zeitpunkt werden keine Empfehlungen ausgesprochen.

4.24 LEADER (ELER-Code 19)

Autor: Kim Pollermann

4.24.1 Eckpunkte der Fördermaßnahme

Die Ziele von LEADER beziehen sich auf die „Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten“ als Teil des SPB 6 „Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten“. Der LEADER-Ansatz verfolgt zudem das Ziel einer Aktivierung regionaler Akteure: Dies soll über die Implementierung des LEADER-Prinzips mit den dazugehörigen Merkmalen (Lokale Partnerschaften mit öffentlichen Akteuren und WiSo-PartnerInnen, Bottom-up, Vernetzung, Kooperation, Innovation etc.) erreicht werden. In dieser Förderperiode erfolgte eine deutliche Stärkung des Ansatzes mit nun 41 Regionen (statt 32 Regionen in der letzten Förderperiode).

Als landesspezifische Fokussierung wird ein Beitrag zur „Bewältigung des demografischen Wandels einschließlich Erhalt der Daseinsvorsorge und Lebensqualität in den ländlichen Räumen“ (ML et al., 2014) angestrebt. Bezüglich der Querschnittsziele soll LEADER „in seiner Gesamtheit einen Beitrag zu den übergreifenden Zielsetzungen Innovation, Umweltschutz sowie Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen“ leisten (ML et al., 2014).

Als Fördergegenstände sind sowohl investive als auch konzeptionelle Projekte möglich. Im Rahmen der LEADER-Methode werden auf der Basis regionaler Entwicklungskonzepte (REK) der 41 niedersächsischen LEADER-Regionen¹¹⁴ die „Unterstützung für die Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen der LAG“ (ELER-Code 19.2), „Vorbereitung und Umsetzung von Kooperationsaktivitäten der LAG“ (ELER-Code 19.3) und „Laufende Kosten und Sensibilisierung“ (v. a. Finanzierung von Regionalmanagements) (ELER-Code 19.4) angeboten. Die „Vorbereitende Unterstützung“ (ELER-Code 19.1) diene lediglich zu Beginn der Förderperiode zur Finanzierung der REK-Erstellung.

Potenzielle ZuwendungsempfängerInnen sind sowohl öffentliche als auch private Akteure. Auch die LAGs sind mögliche Zuwendungsempfänger, soweit diese eine Rechtspersönlichkeit besitzen.

Das Budget der LEADER-Regionen wird aus ELER-Mitteln bereitgestellt (insgesamt sind 103 Mio. Euro vorgesehen). Die nationale Kofinanzierung muss von Dritten aufgebracht und vom Antragsteller bzw. in der Region organisiert werden, da das Land keine Landesmittel bereitstellt. Zur Vermeidung von Schwierigkeiten bei der Förderung von Vorhaben privater Träger haben einzelne Regionen eigene Kofinanzierungstöpfe etabliert.

Die Zuständigkeit für die Umsetzung der REK obliegt im Wesentlichen den LAGs. Diese wählen die zu fördernden Projekte aus. Die Rahmenseetzungen werden im ML ausgestaltet. Die Bewilligung (Prüfung der *Förderfähigkeit*)¹¹⁵ und administrative Abwicklung der ausgewählten Projekte erfolgt durch die ÄRL. Die *Förderwürdigkeit* ist dabei nicht zu prüfen, diese Festlegung erfolgt mit der Projektauswahl durch die LAG.

Innerhalb dieses Förderansatzes kommen mehrere Lenkungsinstrumente für eine zielgerichtete Förderung und Qualitätssicherung zum Einsatz:

- **Auswahl der LEADER-Regionen:** Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser Maßnahme war eine Teilnahme am Landes-Auswahlverfahren, das als gemeinsames Verfahren für LEADER- und ILE-Regionen ausgeschrieben wurde. Im Auswahlverfahren bestand die Möglichkeit, sich ausschließlich für LEADER, für LEADER und ILE oder ausschließlich für ILE zu bewerben. Bei einer Bewerbung für beide Bereiche hatte die Bewerbung für LEADER Vorrang. Zur Bewerbung war ein REK zu erstellen. Das REK legt auch das Verfahren für die Projektauswahl

¹¹⁴ Es gibt keine LEADER-Region in Bremen.

¹¹⁵ Eine Förderung erfolgt nur, wenn die Umsetzung über LEADER einen Mehrwert gegenüber der Mainstreamförderung darstellt. Zur Abgrenzung erfolgt eine gegenseitige Abstimmung im Bewilligungsverfahren.

und die Förderbedingungen zur REK-Umsetzung fest. Die Bewerbungen wurden von einem Gremium unter Beteiligung des ML qualitativ bewertet. Das Verfahren war als Wettbewerb konzipiert, sodass aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Finanzmittel die 41 bestbewerteten REK (bei 50¹¹⁶ Bewerbungen) als LEADER-Regionen ausgewählt wurden.

- **Projektauswahlkriterien:** Diese werden von den Regionen in den REK festgelegt und durch die LAGs zur Projektauswahl genutzt. Die ÄRL bewilligen die Projekte, wobei die Einhaltung der Projektauswahlkriterien abgeprüft wird.
- **Beobachtung der Umsetzung/Nachsteuerung der REK-Umsetzung:** Die LEADER-Regionen berichten über Tätigkeits-/Jahresberichte an das ML. Auch eine Selbstevaluation durch die LAGs ist vorgeschrieben; diese ist die Basis für mögliche Änderungen der REK.
- **Informationsaustausch:** Der Informationsaustausch wird durch einen LEADER-newsletter sowie den LEADER-Lenkungsausschuss¹¹⁷ betrieben. Auch sind die ÄRL in den LAGs als beratende Mitglieder vertreten, und das ML organisiert weitere thematische Veranstaltungen/Fortbildungen.¹¹⁸

Gegenüber der Vorgängerperiode ist insgesamt eine hohe **Kontinuität der inhaltlichen Förderausgestaltung** des LEADER-Ansatzes festzustellen. Gestiegen sind die Anforderungen an die REK. Dies betrifft neben Qualitätsansprüchen auch eine stärkere Fokussierung. Zugleich sind die REK nun zentrale Grundlage zur Bewilligung, sodass die LAGs durch deutlich weniger einschränkende Förderbedingungen limitiert werden: Im Prinzip ist alles förderfähig, was den Zielen der REK dient.

4.24.2 Darstellung des Outputs

Der erreichte Output wird auf Basis der Förderdaten zu den bisher¹¹⁹ bewilligten Projekten (= Mittelbindung) dargestellt, die tatsächliche Mittelverausgabung ist noch gering und würde ein weniger umfassendes Bild zeichnen (siehe hierzu Kapitel 3).

Projektumsetzung in LEADER - Vorbereitende Unterstützung (ELER-Code 19.1)

Über 19.1 wurde lediglich die REK-Erstellung in der Bewerbungsphase gefördert (49 Förderfälle), sodass die Förderung bereits abgeschlossen ist.

¹¹⁶ Es hatten sich insgesamt 64 Regionen auf die Anerkennung als ILE- bzw. LEADER-Region beworben, davon 24 Konzepte ausschließlich für LEADER, 26 Konzepte für LEADER und ILE und 14 Konzepte nur für ILE.

¹¹⁷ Im Jahr 2016 gab es zwei zweitägige Sitzungen: 4/2016 und 10/2016.

¹¹⁸ Beispielsweise drei regionale Veranstaltungen zum Thema Vergaberecht und Vergabepfung (Visselhövede am 3./4.8.2016 mit 18 TeilnehmerInnen, Bad Nenndorf am 18./19.8.2016 mit 16 TeilnehmerInnen und in Bovenden am 23./24.9.2016 mit 14 TeilnehmerInnen) sowie eine Schulung der LAGs zum Thema „Zuwendungsrecht“ am 14.06.2016 (34 TeilnehmerInnen).

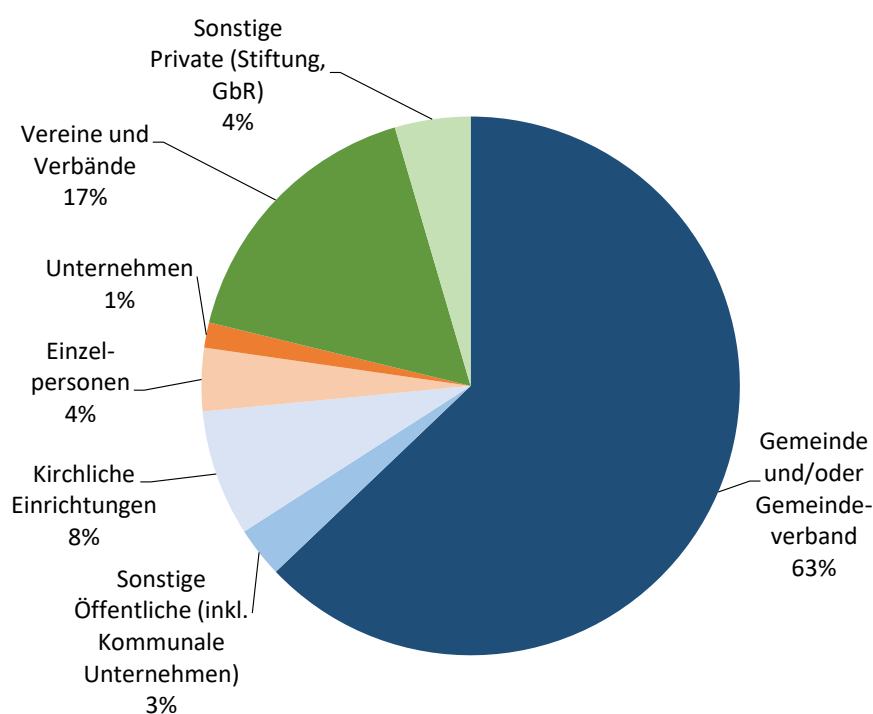
¹¹⁹ Stand Januar 2017.

Projektumsetzung in LEADER - Umsetzung LAG (ELER-Code 19.2)

Bis Anfang 2017 wurden 132 Projekte bewilligt (mit 8,9 Mio. Euro öffentlichen Mitteln). Dabei überwogen investive Projekte (v. a. zu Tourismus- und Freizeitinfrastrukturen (inkl. Wege) und sozialen Treffpunkten); aber auch einzelne konzeptionelle/prozessbezogene Projekte¹²⁰ wurden gefördert.¹²¹

Unter den Projektträgern überwiegen mit insgesamt 66 % die öffentlichen Träger. Bei den privaten Projektträgern kommen insbesondere Vereine und Verbände (17 %) vor (siehe **Abbildung 24**).

Abbildung 24: Projektträgertypen (ELER-Code 19.2)



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage der Förderdaten (Stand 1/2017, N=132).

¹²⁰ Beispielsweise ein Interkommunales Gewerbeflächenkonzept, eine Machbarkeitsstudie zur Weiterentwicklung einer Museumsanlage, ein Ortsentwicklungsprozess, Weiterentwicklung einer Regionalmarke oder die Anschubfinanzierung zur Einrichtung eines Koordinierungsbüros für Flüchtlingsarbeit & Integration.

¹²¹ Eine genauere thematische Zuordnung der Projekte kann erfolgen, sobald in den Förderdaten auch ein entsprechender Themencode kategorisiert wird (anvisiert für Ende 2017). Erst dann kann auch eine genauere Einschätzung zum Beitrag der Projekte mit Hinblick auf die landesspezifische Fokussierung in Niedersachsen (=Demografischer Wandel, Daseinsvorsorge, Lebensqualität) und deren Beiträge zu den Querschnittszielen geliefert werden.

Projektumsetzung in LEADER - Kooperationsaktivitäten LAG (ELER-Code 19.3)

Gemäß den Bewilligungsdaten gibt es bisher fünf Kooperationsprojekte mit 13 kooperierenden LAGs (0,1 Mio. öffentliche Mittel). Die Projektträger waren in jeweils zwei Fällen Landkreise bzw. Zweckverbände und in einem Fall ein Kreissportbund (also zu 80 % öffentliche Projektträger).

LEADER - laufende Kosten (ELER-Code 19.4)

Insgesamt wurden 20,6 Mio. öffentliche Mittel bewilligt (Angabe Zahlstelle zum 31.12.2016). Bei der Förderung der Arbeit der LAG war ein wesentlicher Teil die Einrichtung einer Geschäftsstelle bzw. eines Regionalmanagements (RM). Die „alten“ LEADER-Regionen konnten auf vorhandene Organisationsstrukturen aufbauen; „neue“ Regionen mussten ihre Strukturen erstmalig etablieren. Als Trägerstruktur des RM ist in etwa der Hälfte der Regionen eine Verortung alleinig bei einem öffentlichen Träger gegeben, bei einem weiteren Viertel sind öffentliche Träger zu unterschiedlichen Anteilen beteiligt. In drei Fällen ist das RM als ein Verein organisiert (jeweils vollständig). In gut 40 % sind Planungsbüros beteiligt (zumeist als Mischform mit öffentlichen Trägern) (Angaben aus der Regionsabfrage 2017¹²²).

4.24.3 Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme und Umsetzung

4.24.3.1 Maßnahmenkonzeption und inhaltliche Ausgestaltung

Einfluss der Maßnahmenkonzeption auf die Implementierung der LEADER-Merkmale

Stärker als in der vorherigen Förderperiode wird die Ausgestaltung des methodischen Ansatzes (Umsetzung der LEADER-Merkmale) in Regelungen aufgegriffen. Die Regelungen basieren auf EU-Verordnungen¹²³, Leitfäden und Arbeitspapieren der KOM zu LEADER und CLLD¹²⁴ sowie den „Mehrheitlichen Empfehlungen zur LEADER-Projektauswahl“ (LEADER-Referenten des BMEL und der Bundesländer, 2015) sowie der Ausschreibung im gemeinsamen LEADER/ILE-Auswahlverfahren.

¹²² Die Angaben der hierzu befragten RM bezogen sich auf das Kalenderjahr 2016. Die Rücklaufquote lag bei 100 %, sodass die Angaben von allen 41 LEADER-Regionen vorliegen. Es wurden insbesondere die Strukturen und Kapazitäten des RM, der LAG und der weiteren Beteiligungsgremien erfasst. Zudem wurden über offene Fragen auch bisherige Erfolge, Probleme und Verbesserungsansätze abgefragt. Diese offenen Fragen wurden auch den mit LEADER befassten Dienststellen der ÄrL gestellt (Rücklaufquote dort ebenfalls (100 %).

¹²³ VO (EU) Nr. 1303/2013 (ESI-Verordnung), Artikel 32-35 (CLLD – Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung), VO (EU) Nr. 1305/2013 (ELER), Artikel 42-44 (LEADER als Ausgestaltung von CLLD), VO (EU) Nr. 808/2014 (Durchführungsverordnung).

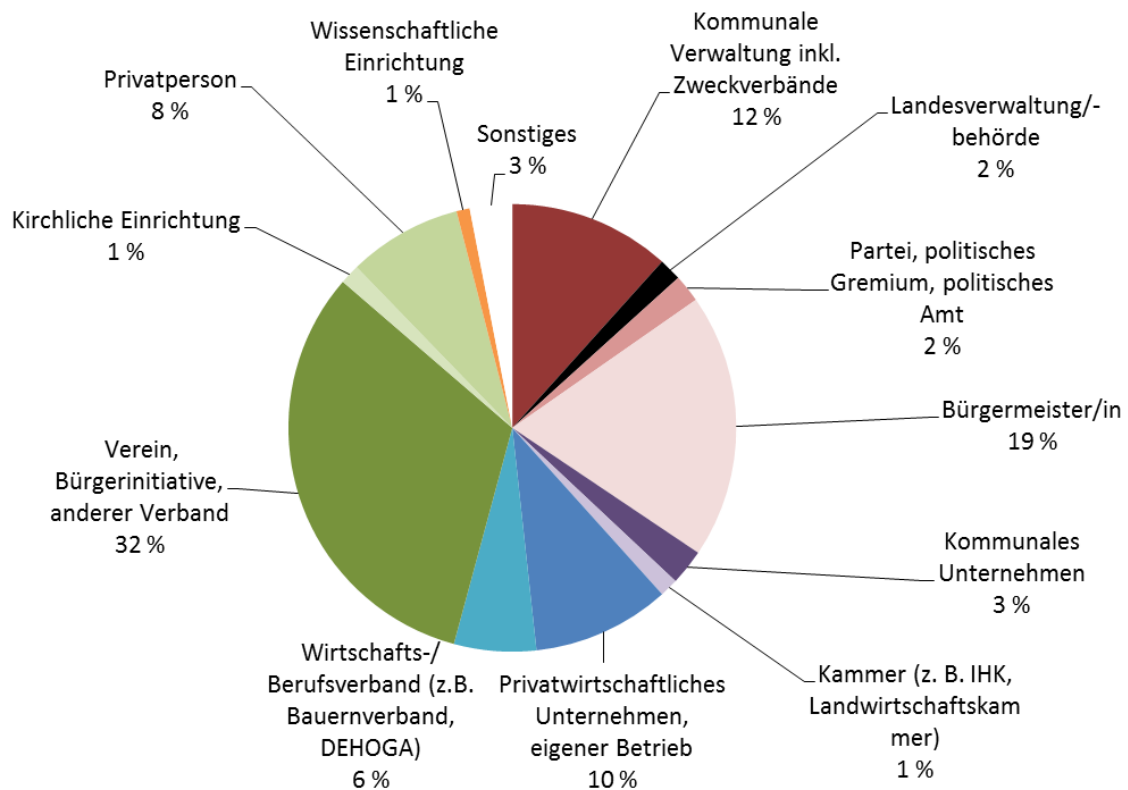
¹²⁴ Z. B. EU-KOM (2013).

Nach Auswertung der „Strukturdaten“ zu den Regionen zeigen die Indikatoren zu den Beurteilungskriterien zur Implementierung des LEADER-Ansatzes zu den einzelnen Merkmalen ein überwiegend positives Bild:

Lokale Partnerschaften mit öffentlichen Akteuren und WiSo-PartnerInnen wurden etabliert (partnerschaftlicher Ansatz): Die EU-Kriterien wurden befolgt, in allen LAGs liegt der WiSo-Anteil der stimmberechtigten Mitglieder über 50 %, über alle LAGs gerechnet liegt der WiSo-Anteil bei 69 % (siehe **Abbildung 25**). Insgesamt gibt es 1.475 LAG-Mitglieder in den Entscheidungsgremien. Auffällig ist, dass relativ wenige Wirtschaftsakteure in den Gremien vertreten sind (siehe **Abbildung 25**). Der Anteil der WiSo-Partner, die unter relativ direktem kommunalen Einfluss stehen¹²⁵, ist mit ca. 10 % der stimmberechtigten WiSo-PartnerInnen (= 6 % der LAG-Mitglieder) eine nicht zu vernachlässigende Größe. Durch den hohen Gesamtanteil der WiSo-PartnerInnen ist eine diesbezügliche Gefahr „verdeckter“ Dominanz öffentlicher Akteure in den allermeisten Regionen aber nicht zu befürchten. Letztlich waren die Regelungen ausreichend, um eine breite Mischung institutioneller Herkünfte zu ermöglichen. Dennoch wäre seitens des Landes eine engere Definition der WiSo-Akteure hilfreich gewesen.

Der Frauenanteil unter den stimmberechtigten Mitgliedern beträgt 29 %. Dies stellt eine geringfügige Erhöhung gegenüber der letzten Förderperiode dar (2012: 28 %). Somit hat die weiche Soll-Formulierung in der Wettbewerbsausschreibung, anders als bei ILE-ReM, keine größeren Verschiebungen erbracht.

¹²⁵ V. a. kommunale Unternehmen: Verkehrsbetriebe, Touristik GmbH oder in Parteien.

Abbildung 25: Institutionelle Zuordnung der Mitglieder in den Entscheidungsgremien der LAGs

Quelle: Eigene Darstellung nach Regionsabfrage 2017.

Bottom-up-Ansatz ist umgesetzt mit Entscheidungsmacht für die LAG zur Entwicklung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien: Die Projektauswahl erfolgt bottom-up durch die LAGs, die erfolgreich als Entscheidungsgremien etabliert wurden. Als weitere Beteiligungsmöglichkeiten bestehen insgesamt 119 Arbeits- und Projektgruppen mit im Jahr 2016 ca. 1.400 Mitarbeitenden (knapp 60 % private Akteure). Hiervon waren 25 % für alle BürgerInnen offene Angebote. Das Land hatte keine näheren Vorgaben zum Ausmaß der Beteiligung gemacht, sodass von den Regionen keine Arbeitsgruppen verpflichtend einzurichten waren. Dass die Beteiligung dennoch relativ breit aufgestellt wurde, zeigt, dass die Regionen von diesem Aspekt des LEADER-Ansatzes selbst überzeugt sind.

Ein weiterer Beleg für die Breite von Information und Beteiligung der Öffentlichkeit sind insgesamt 104 durchgeführte Veranstaltungen (Regionsabfrage 2017):

- Themen der Veranstaltungen waren insbesondere die Entwicklung der Region und deren aktuelle Herausforderungen (z. B. in zahlreichen Zukunftswerkstätten, zwei Jugendworkshops oder einer Flüchtlingstagung). Insgesamt waren die Themen sehr breit gestreut, die häufigsten thematischen Zuordnungen waren: Freizeit/Soziales/Gesellschaft (17 Nennungen), Siedlungsentwicklung/(integrierte) kommunale Entwicklung (12), Tourismus/Naherholung (12) sowie Integration von Menschen mit Migrationshintergrund (9).

- 64 % der Veranstaltungen richteten sich an die gesamte Öffentlichkeit, 31 % an gezielt angesprochene Personen (z. B. mögliche Projektträger, Personen mit bestimmter Expertise, Interessensgruppen) und 5 % waren offen für bestimmte Zielgruppe (z. B. Jugendliche).
- Die Gesamtanzahl der Teilnehmenden aller Veranstaltungen betrug knapp 1,6 Mio. Menschen. Ein Großteil davon waren BesucherInnen der öffentlichen Veranstaltungen (u. a. Messen wie die mehrfach gezählte Grüne Woche in Berlin, der Ideen-Expo oder einem Stadtfest). An fünf Veranstaltungen für bestimmte Zielgruppen nahmen gut 700 Personen und an den 32 Veranstaltungen, für die gezielt einzelne Personen angesprochen wurden, knapp 900 Personen teil.

Hinsichtlich der Transparenz der LAG-Arbeit lässt sich festhalten, dass alle LAGs eine Homepage mit weiteren Informationen unterhalten.

Generell bedeutet der Bottom-up-Ansatz aber auch einen **zeitintensiven Gremienweg** (Beratung mit RM, Vorstellung bei/Beschluss durch LAG, Bewilligung durch ArL). Dies beeinflusst die Antragsbereitschaft potenzieller Projektträger.

Da die **REK** nun zentrale Grundlage zur Bewilligung sind, können regionspezifische Projekte zur lokalen Entwicklung gefördert werden. So stellt die Ausgestaltung der jeweiligen REK einen ganz wesentlichen Einflussfaktor dar, wobei wiederum die Projektauswahlkriterien ein grundlegendes Steuerungsinstrument in der Region sind. Hier gab es in der Regionsabfrage verschiedene Problemennungen¹²⁶ – gerade auch vonseiten der befragten ÄRL. So werden in der Evaluation bei den REK die Vorgaben und Handhabungen zukünftig noch spezifischer betrachtet werden. Vereinzelt wurde in den Regionen bereits ein regionsindividueller Überarbeitungsbedarf sichtbar (Regionsabfrage 2017). Wichtig ist also auch, dass die REK angepasst werden können. Dies ist gemäß der Regularien per Antrag und Genehmigung des zuständigen ArL möglich, sofern die Änderungen nachvollziehbar begründet werden.

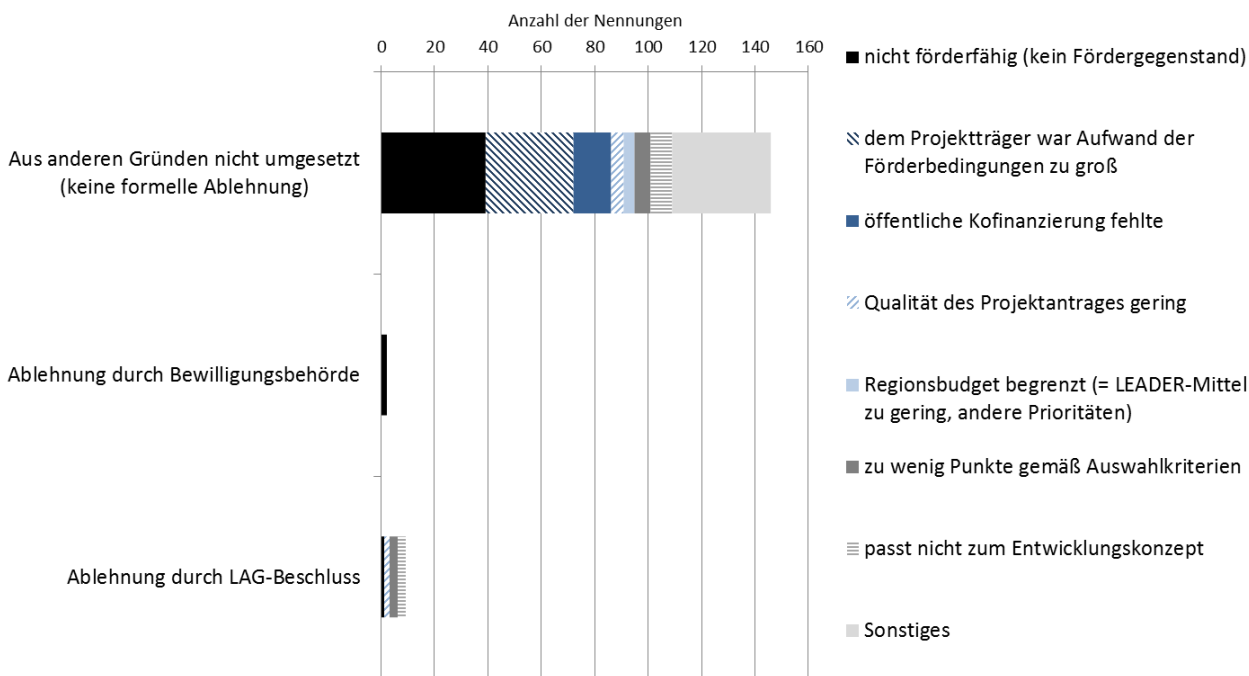
Projektauswahlprozess ist etabliert und geeignet: Die PAK sind auf die Entwicklungsstrategien abgestimmt und werden angewendet. Zu den PAK wurden sowohl Anforderungen an das Verfahren¹²⁷ als auch die Inhalte formuliert. Diesbezüglich ist von den einzelnen LEADER-Regionen zu prüfen, ob Optimierungen (dann in Form von Änderungen der REK) erforderlich sind. Insgesamt wurden von den regionalen Akteuren zur Frage „Was“ förderfähig ist, weniger Defizite benannt als zur Frage „Wie“ die Förderung abläuft.

¹²⁶ „Im REK sind zu viele Ziele formuliert“, „So positiv der Anspruch des REK beschrieben wurde, so liegt darin auch das größte Problem. Wurden die Ziele zu eng formuliert, um Spielräume in der Projektentwicklung zu lassen?“ (Regionsabfrage 2017).

¹²⁷ Auf der Entscheidungsfindungsebene dürfen weder der öffentliche Sektor noch eine einzelne Interessensgruppe mit mehr als 49 % der Stimmrechte vertreten sein. Dabei ist zu gewährleisten, dass mindestens 50 % der Stimmen in den einzelnen Auswahlentscheidungen von Partnern aus dem nichtöffentlichen Bereich stammen.

In der Regionsabfrage genannte Gründe für „nicht-umgesetzte“ Projekte¹²⁸ waren in neun Fällen die Ablehnung durch einen LAG-Beschluss, in zwei Fällen die Ablehnung durch die ÄrL. Bei den (wenigen) durch die LAGs abgelehnten Projekten waren eine zu geringe Qualität und fehlende Passfähigkeit zum REK ausschlaggebend. In 146 Fällen lagen andere Gründe vor, das heißt, es ist nicht zu einer formalen Beantragung gekommen.

Abbildung 26: Nicht umgesetzte Projekte mit Art der Ablehnung und Gründen



Quelle: Eigene Darstellung nach Regionsabfrage 2017 (N=177, Gründe für die 157 nicht umgesetzten Projekte).

Häufigste Ursachen des Nicht-Zustandekommens der Projekte (siehe **Abbildung 26**) waren „dem Projektträger war Aufwand der Förderbedingungen zu groß“ und „nicht förderfähig (kein Fördergegenstand)“ und „Sonstiges“¹²⁹. Zudem spielte das Fehlen einer öffentlichen Kofinanzierung eine Rolle. Hiervon waren ausschließlich private Projekte betroffen.

Diese Verteilung der Gründe für eine Nicht-Umsetzung belegt zum einen den Handlungsbedarf zur Vereinfachung und ist zum anderen als ein Indiz für eine positive Filterwirkung der Entwick-

¹²⁸ Da die Definition, was ein „nicht-umgesetztes Projekt“ ist, nicht ganz klar sein kann (denn ab wann ist eine Projektidee ein Projekt?) und die Eintragungen auch von der Ausfüllfreude der Antwortenden abhängen, ist das hier dargestellte Bild sicher nicht vollständig. Die insgesamt genannten 157 Fälle erlauben aber einen Blick in die Praxis.

¹²⁹ So wurden Projekte mit anderer/ohne Förderung umgesetzt (24 % der „Sonstiges“-Angaben) oder scheiterten an fehlenden Eigenmitteln/fehlendem Antragsteller (16 %). Zudem wurden Projekte zurückgezogen (13 %) oder die Projektideen noch weiter überarbeitet (11 %).

lungsstrategien bzw. Projektauswahlkriterien (wobei nicht-inhaltliche, eher nicht intendierte Filter deutlich häufiger zu vermerken waren) zu werten.

In sehr vielen Regionen wurde auf die offene Frage nach Problemen die fehlende Kofinanzierung für **private Projekte** als Hemmnis genannt (Regionsabfrage 2017). Nur wenige Regionen reagierten mit der Einrichtung eines eigenen Kofinanzierungstopfes aus Mitteln der Kreise/Kommunen, die die Kofinanzierung für (private) Projekte pauschal übernehmen können.¹³⁰ Neben den Kommunen können auch einige Stiftungen Kofinanzierungsmittel bereitstellen. Welche Stiftungsmittel als nationale öffentliche Kofinanzierung anerkannt werden, liegt als interne Liste den ÄRL vor. Eine Veröffentlichung der Liste unterbleibt auch als Schutz der Kofinanzierungsmittelgeber vor einer möglicherweise hohen Nachfrage nach Unterstützung. Dennoch sind in dieser Förderperiode bereits zahlreiche private Projekte bewilligt worden: Lag der Projektanteil privater Träger in der letzten Förderperiode bei rund 20 %, sind es in der aktuellen Förderperiode bereits 34 %. Demnach gibt es eine im Sinne des LEADER-Ansatzes wünschenswerte Verschiebung zugunsten der Privaten. Insbesondere Vereine/Verbände konnten ihren Anteil ausweiten. **Abbildung 24** belegt also durchaus eine breit gestreute Mischung.¹³¹

Gute Vernetzung der Lokalen Partnerschaften ist etabliert: D. h., die LEADER-Prozesse sind mit weiteren Prozessen zur Regionalentwicklung vernetzt. In den Entwicklungsstrategien war eine Darstellung der anderen relevanten Planungen gefordert. Insgesamt wurden von den RegionalmanagerInnen 119 Prozesse benannt. Bei knapp der Hälfte (= 58) dieser Prozesse bestand eine Zusammenarbeit (z. B. Teilnahme an Sitzungen, Treffen, Absprachen zu Projekten/Aufgabenfeldern, Stellungnahmen etc.), bei gut einem Viertel (= 35) bestand ein regelmäßiger Informationsaustausch und bei ebenfalls gut einem Viertel (= 36) der Prozesse kaum Kontakt bzw. nur sporadischer Austausch.

Von den 93 Prozessen mit der Einstufung als „Zusammenarbeit“ oder „Informationsaustausch“ waren häufige Nennungen unterschiedliche Planungen oder Kooperationen in thematischen Bereichen wie insbesondere:

- Dorf- und Stadtentwicklung (19 Nennungen, z. B. Dorfentwicklungsplanungen, Dorfmoderation, Stadtumbau West, kleinere Städte und Gemeinden),
- Regionalentwicklung/Wirtschaftsförderung (16 Nennungen, z. B. Regionalmarketing, Wirtschaftsentwicklung),
- Tourismus (17 Nennungen, z. B. Destinationsentwicklung, Marketing, thematische Kooperation),

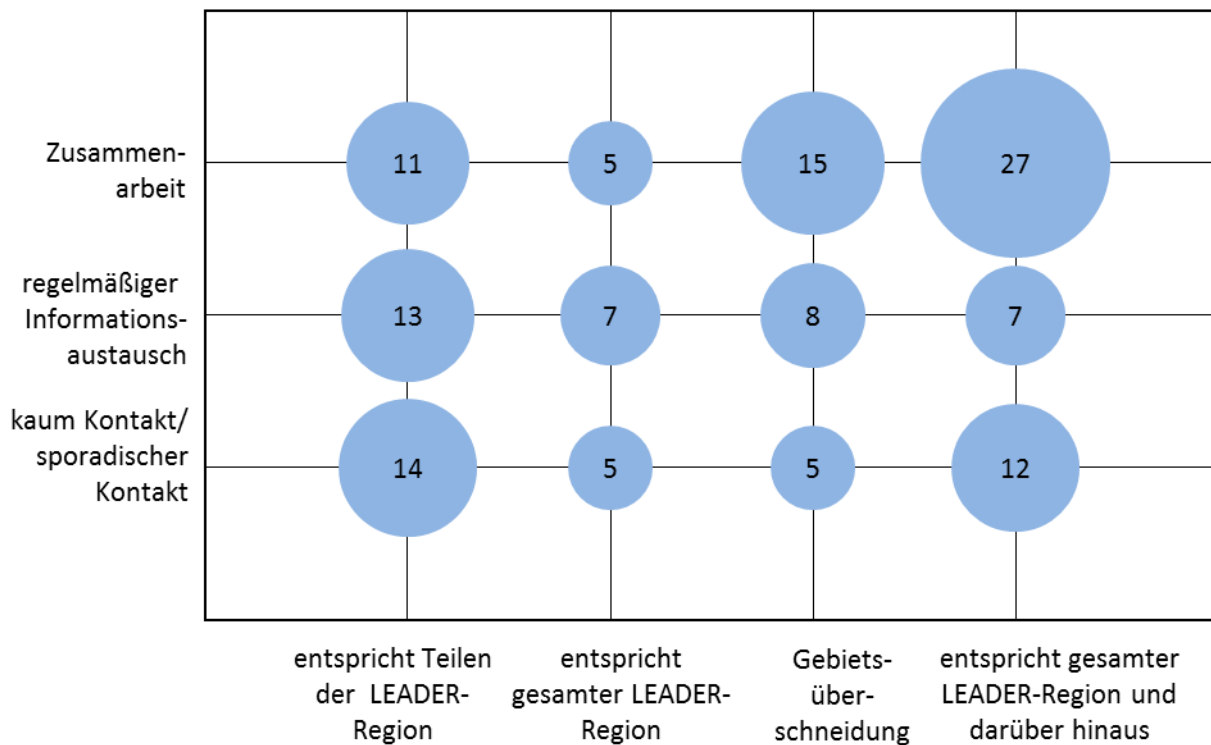
¹³⁰ Beispiel Regionsabfrage (2017): „Das größte Problem liegt in der nationalen Kofinanzierung der privaten Antragsteller. Sie wird in Niedersachsen nicht durch das Land gewährt und muss eigenständig gesucht und gefunden werden. Die LAG hat dies frühzeitig erkannt und hat ab dem Förderjahr 2017 ein Kofinanzierungsbudget verabredet, in welches alle beteiligten Kommunen inklusive des Landkreises einzahlen werden.“

¹³¹ Dabei war die Auswertungsbasis mit 132 Projekten noch recht klein.

- Daseinsvorsorge/Nahversorgung/Mobilität (14 Nennungen, z. B. Mobilitätskonzepte, E-Carsharing, Demografiewerkstatt Kommunen, Gesundheitsregion),
- Umweltthemen (elf Nennungen, z. B. Klimaschutzkonzepte, Naturparke, Hochwassermanagement),
- Metropolregionen (vier Nennungen, z. B. Metropolregion Hamburg, Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg) benannt.

Abbildung 27 visualisiert den Grad der Zusammenarbeit und die Regionsabgrenzungen der Prozesse.

Abbildung 27: Art der Zusammenarbeit der LAG mit anderen (Planungs-)Prozessen, die sich mit Fragen der regionalen Entwicklung beschäftigen differenziert nach Gebietsabgrenzungen



Erläuterung: „Gebietsüberschneidung“ bedeutet, dass sich Teile der LEADER-Region und der Gebietsbezug des „anderen Prozesses“ überschneiden, d. h., der „andere Prozess“ kann in seinem Gebietsbezug insgesamt größer aber auch kleiner als die LEADER-Region sein.

Quelle: Eigene Darstellung nach Regionsabfrage 2017.

13 % der Prozesse bezogen sich auf die gleiche Regionsabgrenzung wie die der LEADER-Region, 36 % gingen in ihrer Abgrenzung über die LEADER-Region hinaus und 29 % waren kleiner als die LEADER-Region. Die übrigen Prozesse (22 %) wurden als „gebietsüberschneidend“ eingestuft, also

hinsichtlich ihrer Größe nicht direkt vergleichbar. Die Prozesse, zu denen kaum Kontakt bestand, waren zumeist auf kleinteilige Gebiete bezogen (= nur bestimmte Teile der LEADER-Region, zumeist Dorfentwicklungsprozesse) oder aber großräumiger als die LEADER-Regionen (z. B. Metropolregionen, regionale Handlungsstrategien oder ein Masterplan zum Klimaschutz). Insgesamt zeigt sich aber eine vielfältige Einbindung der LEADER-Regionen. So kann die Zusammenarbeit für die kleinräumigen Prozesse eine Bereicherung durch den regionalen Blick der LEADER-Regionen bedeuten und die LEADER-Region kann sich in noch großräumiger konzipierte Prozesse einbringen. Für eine noch stärkere Vernetzung wären mehr Kapazitäten in den Regionalmanagements erforderlich. Auffällig ist, dass die vier Regionalen Handlungsstrategien nur viermal genannt wurden (zwei Einstufungen als „Kaum Kontakt“, je einmal als „Zusammenarbeit“ und „Informationsaustausch“). Letztlich wurden diese anscheinend nur selten als mit LEADER verknüpfte Prozesse wahrgenommen. Dies wird auch dem deutlich großräumigeren Gebietszuschnitt der RHS zuzuschreiben sein, hier wird zukünftig zu beobachten sein, ob/wie eine Verknüpfung mit den LEADER-Prozessen gelingt. Demgegenüber hat bereits jetzt durchaus eine vielfältige Vernetzung in Richtung des vom Land gesetzten Zielbereiches für LEADER (= demografischer Wandel) stattgefunden (14 Nennungen zu Prozessen zu Daseinsvorsorge/Nahversorgung/Mobilität).

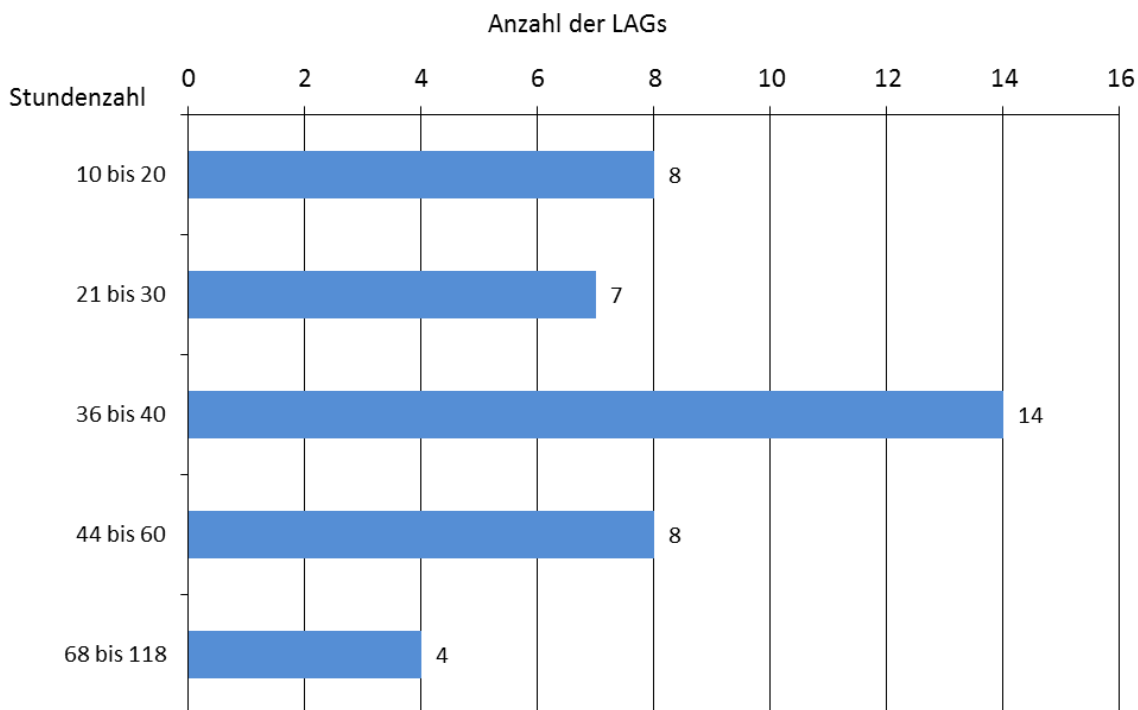
Kooperationsprojekte werden umgesetzt: Es lagen Daten zu fünf bewilligten Kooperationsprojekten mit 13 LAG-Beteiligungen vor (Bewilligungsstand 1/2016). Es gibt noch keine internationalen Kooperationsprojekte. Im Vergleich zur letzten Förderperiode (hier machten die 41 Kooperationsprojekte nur 2,6 % der Projekte zur Umsetzung der REK aus) lässt dieser Umsetzungsstand (Anteil von 3,6 % aller Projekte unter 19.2 und 19.3) also eine kleine Steigerung erwarten. Für eine deutlichere Steigerung wäre wohl der Einsatz weiterer Instrumente seitens des Landes erforderlich (weiche Steuerung in Form der Vernetzungsförderung oder harte Steuerungsalternative mit einem reservierten Budget für Kooperationsprojekte). Allerdings ist nach den Erfahrungen aus der letzten Förderperiode zu erwarten, dass aufgrund der komplexen Förderbedingungen nicht alle Kooperationsprojekte auch unter ELER-Code 19.3 verbucht werden. Stattdessen könnten kooperationswillige Regionen jeweils ein Projekt aus unter ELER-Code 19.2 beantragen. Für belastbare Rückschlüsse sind zukünftig vertiefte Analysen erforderlich.

Management auf Regions-Ebene ist etabliert: Die RM wurden in allen Regionen erfolgreich eingerichtet. Die letzten RM konnten allerdings erst im Frühjahr 2017 ihre Arbeit aufnehmen. Im Durchschnitt liegt deren Arbeitskapazität bei knapp 40 Wochenstunden, dabei stand in 15 LAGs eine Arbeitskapazität von unter 36 Stunden zur Verfügung (siehe **Abbildung 28**). Die Arbeitskapazität von 40 Wochenstunden stellt im Vergleich zu der alten Förderperiode (ca. 34 Stunden) eine leichte Verbesserung dar, dennoch wurde der von der EU ursprünglich anvisierte Umfang von zwei Stellen bei Weitem verfehlt. Die anderen drei untersuchten Bundesländer weisen im Durchschnitt ca. 56 bis 62 Stunden auf. Es wird zukünftig anhand weiterer Auswertungen herauszufin-

den sein, inwieweit die in einzelnen Regionen geringe Ausstattung¹³² die Umsetzung des LEADER-Ansatzes ausreichend unterstützen kann.

Probleme lagen in einigen Regionen in einem späten Start: „Das Regionalmanagement konnte erst zum 01.01.2016 beginnen, sodass später als bei der Erstellung des REKs gedacht "richtig" in die Förderperiode gestartet werden konnte“ oder in der Abstimmung von Aufgaben zwischen Regionalmanagement und Geschäftsstelle.

Abbildung 28: Arbeitskapazitäten der RM/Geschäftsstellen

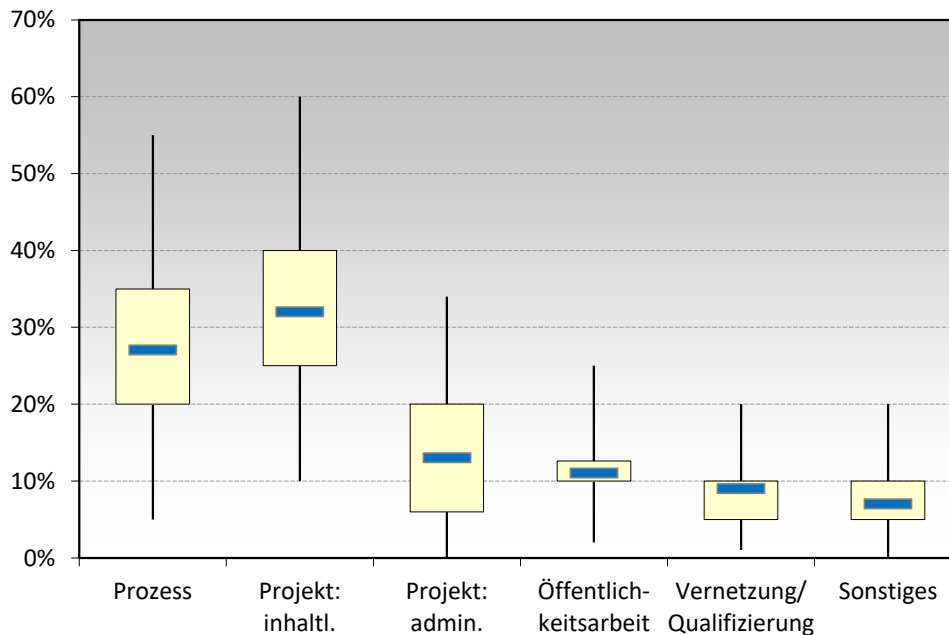


Quelle: Eigene Darstellung nach Regionsabfrage 2017 (N=41).

Die **Verteilung der Arbeitskapazitäten auf die unterschiedlichen Aufgaben** der RM/Geschäftsstellen verdeutlicht **Abbildung 29**. Die wichtigsten Aufgaben sind erwartungsgemäß die Prozesssteuerung und die inhaltliche Projektbegleitung. Dass die administrative Seite der Projektbegleitung ebenso viel Arbeitszeit beansprucht wie in etwa die Öffentlichkeitsarbeit oder die Vernetzung/Qualifizierung, sollte als Warnsignal für einen hohen Verwaltungsaufwand gesehen werden.¹³³

¹³² Bei der Interpretation der Arbeitskapazitäten ist aber auch zu bedenken, dass die Planungsbüros eher die Nettostunden angeben, während in den Zahlen von Angestellten in der Verwaltung in den Stundenzahlen auch der Overhead an Büroorganisation enthalten ist.

¹³³ Beispielaussage: „Inhaltliche Arbeit kaum oder nur beschränkt durch den Bürokratieaufwand möglich“ (Regionsabfrage 2017).

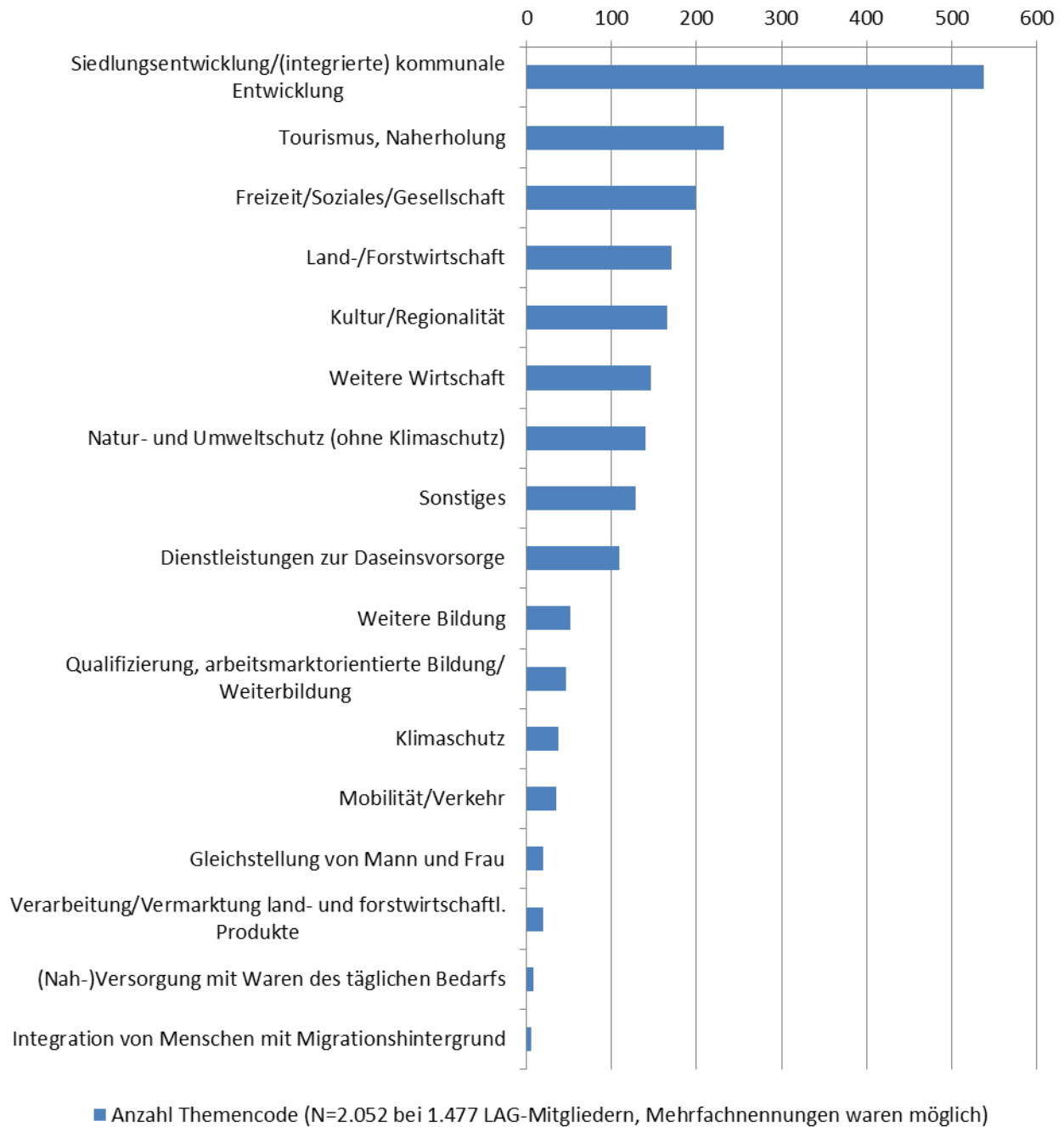
Abbildung 29: Aufteilung der Arbeitskapazitäten auf unterschiedliche Aufgabenfelder

Legende: Der vertikale Strich beschreibt Maximal- und Minimalwert, der blaue Querstrich markiert den Median und der grüne Kasten umfasst die beiden mittleren Quartile (d. h. die Hälfte der einzelnen Werte der Regionen befindet sich in diesem Bereich).

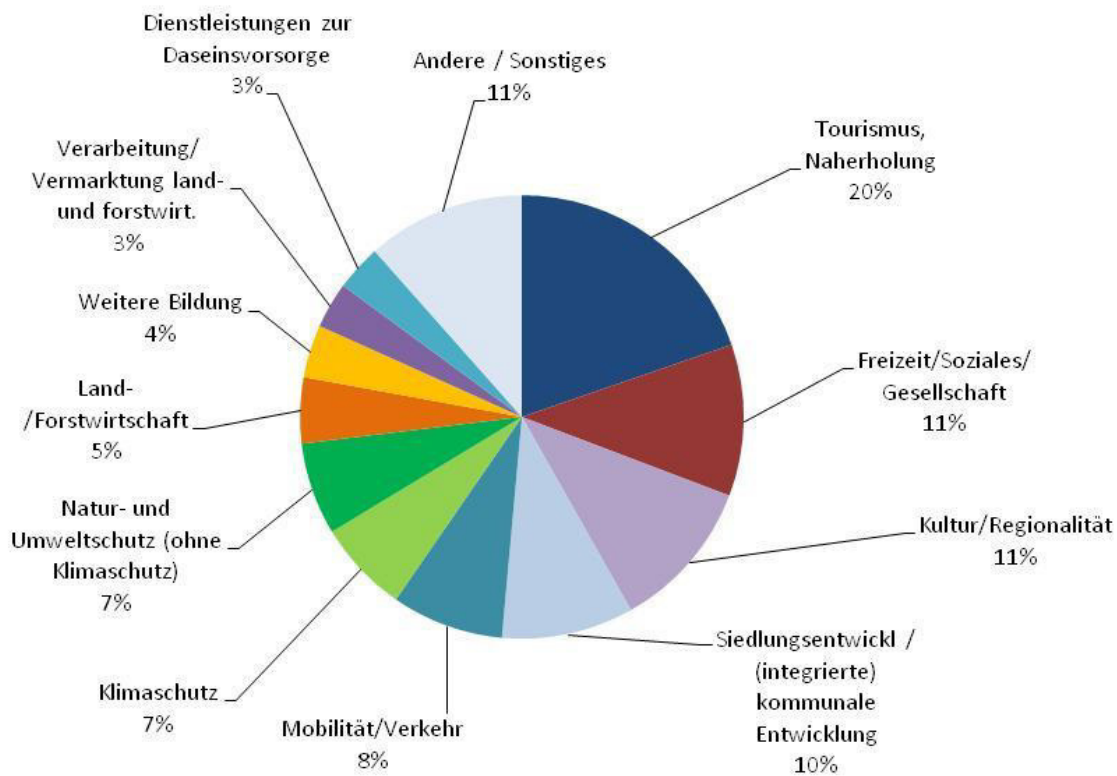
Quelle: Eigene Darstellung nach Regionsabfrage 2017.

Multisektoraler Ansatz: Dieser Ansatz wird in den Regularien durch Anforderungen an Design und Umsetzung der Entwicklungsstrategie sowie an die LAG-Zusammensetzung aufgegriffen. Im Ergebnis ist eine große thematische Vielfalt der Akteure in den LAGs hervorzuheben (siehe **Abbildung 30**). Die an die REK formulierten Ansprüche zur Multisektoralität waren also wirksam. Auch die bewilligten Projekte bestätigen in ihrer Themenvielfalt den multisektoralen Ansatz. Zudem lässt die Ausrichtung der Arbeitskreise ebenfalls eine große Themenvielfalt erkennen (siehe **Abbildung 31**).

Abbildung 30: Themencode der LAG-Mitglieder



Quelle: Eigene Darstellung nach Regionsabfrage 2017.

Abbildung 31: Themen der Arbeitsgruppen

Quelle: Regionsabfrage (2017) N=208 Themen in 119 Gruppen.

Innovative Ansätze werden umgesetzt: Die Einschränkungen durch Förderbedingungen sind ersten Analysen zufolge gegenüber der letzten Förderperiode weitgehend aufgehoben. Allerdings sind insbesondere die genannten Hemmnisse für private Projektträger weiter zu beobachten, da deren Projekte besonders häufig innovativen Charakter aufweisen¹³⁴, aber auch von den teilweise unverhältnismäßigen bürokratischen Hürden im Förderverfahren besonders betroffen sind.

4.24.3.2 Administrative Umsetzung

Um mögliche Hemmnisse der Inanspruchnahme und Umsetzung herauszuarbeiten, wurden Erkenntnisse über Stärken und Schwächen der verwaltungstechnischen Umsetzung der Maßnah-

¹³⁴ Dies lässt sich durch Befunde der alten Förderperiode in Niedersachsen belegen und für die aktuelle Förderperiode bestätigt bislang auch die Kategorisierung der Bewilligungsbehörden in Schleswig-Holstein diese Annahme. (Der Anteil der für das ganze Bundesland neuartigen/modellhaften Projekte lag hier bei den privaten Projekten mit knapp einem Viertel etwa doppelt so hoch wie der Anteil bei den öffentlichen Projektträgern).

men analysiert.¹³⁵ Dazu werden zunächst Erkenntnisse zur Verwaltungsorganisation (Organisation der Verwaltungsabläufe, Handlungsfähigkeit/Ressourcen der Verwaltungsstellen) dargestellt und danach die Auswirkungen der verwaltungstechnischen Anforderungen sowie die Kommunikation der Anforderungen an die Regionen und (potenziellen) Projektträger.

Verwaltungsorganisation

- Verwaltungstechnische Anforderungen **Aufbau und Ablauforganisation**: Der etablierte Aufbau der Verwaltung mit den ÄrL als Bewilligungsstellen hat sich bewährt. So konnte der Ablauf mit dem nötigen Fachwissen zu EU- und LEADER-spezifischen Anforderungen entsprechend organisiert werden. Die Kapazitäten der ÄrL wirken sich direkt auf den für die langfristige Akzeptanz sehr wichtigen Faktor „Dauer der Bewilligung“ aus, diese wiederum war je nach ÄrL und Region unterschiedlich. Insbesondere zu Beginn der Förderperiode kam es durch knappe personelle Ressourcen bei einigen ÄrL¹³⁶ zu (zu) langen Bewilligungsdauern. Auch führte die Klärung der Abläufe zu Beginn der Förderperiode zu einer hohen Beanspruchung bei den ÄrL und dem Fachreferat im ML, sodass dadurch ein gewisser Engpass vorlag. Die Problematik ist seitens des Landes durch 14 neue Stellen bei den ÄrL bereits entschärft worden (allerdings sind diese Stellen auf zwei Jahre befristet).
- Das neue **Eine-Tür-Prinzip** bei LEADER – die Ämter sind für die Bewilligung aller LEADER-Vorhaben unabhängig von deren inhaltlicher Ausrichtung zuständig – wird für die Antragstellenden eine Erleichterung mitbringen, da sie nur noch einen AnsprechpartnerIn haben und sich nicht mehr ggf. an den NLWKN oder die LWK richten müssen.
- **Funktionalität der IT**: Die IT zur Verwaltung der Fördermitteldaten (ZILE-3) funktionierte zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht in vollem Umfang. Dies erschwert sowohl die Arbeit der ÄrL als auch der Evaluation (so liegt zu den Projekten noch kein Themencode vor).

Rechtliche Regelungen zu den Anforderungen an das Verfahren

Die bürokratischen Hürden führten zu verschiedenen Kritikpunkten der befragten RegionalmanagerInnen (Regionsabfrage 2017), allgemeine Aussagen dazu lauteten etwa: „Die Rahmenbedingungen sind für private AntragstellerInnen und AntragstellerInnen ohne Fördererfahrung abschreckend“ oder „viele komplexe und teils undurchschaubare bürokratische Hürden“. Konkret wurden insbesondere folgende Aspekte benannt:

- die Einhaltung des **Vergaberechts** ist mit hohem Aufwand verbunden und führt zu Unsicherheiten: „Angst insbesondere der privaten Antragsteller vor dem Vergaberecht“ (Regionsab-

¹³⁵ Eine wesentliche Grundlage dieses Arbeitsschrittes waren die in der Regionsabfrage 2017 von den Regionalmanagements genannten Probleme und Verbesserungsvorschläge, die dann gemeinsam in der evaluationsbegleitenden Arbeitsgruppe mit VertreterInnen der Regionalmanagements, der ÄrL und des Fachreferates des ML diskutiert wurden.

¹³⁶ Folgendes führte eine Region zum Umsetzungsstand aus: „Es ist bis Ende 2016 kein einziges Projekt (von 11 von der LAG beschlossenen) umgesetzt worden, lediglich zwei Projekte wurden bis Jahresende bewilligt“ (Regionsabfrage 2017).

frage 2017). Ursache sind die entsprechenden Rechtsgrundlagen¹³⁷ in Niedersachsen. Dazu wurden seitens des Landes bereits Schulungsmaßnahmen für die LAGs, insbesondere das RM angeboten. Neben dem Wissenszuwachs ist die Kenntnis über die Komplexität des Rechtsgebietes und die vielen Fußangeln gewachsen, sodass noch mehr Verunsicherung entstanden ist und weiterer Fortbildungsbedarf besteht. Die Rechtsmaterie ist aber so komplex, dass darüber hinaus individuelle Beratungen oder der Zukauf von Einzelfallberatungen bei entsprechenden FachanwältInnen notwendig sind (siehe hierzu Kapitel 5.4.3).

- Die ELER-induzierten **Sanktionsregelungen** führten zu (zunehmenden¹³⁸) Verunsicherungen. Die in der Befragung verwendeten Begriffe wie „Angst insbesondere der privaten AntragstellerInnen vor dem Vergaberecht und den damit in Verbindung stehenden finanziellen Risiken“, „Verlagerung der Verantwortlichkeit für regelkonformen Umgang mit EU-Fördermitteln auf Zuwendungsempfänger und LAG, dadurch große Hemmschwelle bei Projektträgern“ (Regionsabfrage 2017) verdeutlichen die Stimmung bei einigen Projektträgern bzw. den antwortenden RegionalmanagerInnen.
- Der Verwaltungsregularien **binden auch einen Teil der Personalkapazitäten**, so wird beklagt: „Fehlende Zeitkapazitäten des ReM/GS, aufgrund von Änderungen (z. B. Publikationsvorschriften, Vordrucke des ML, sich ändernde Aussagen zu Richtlinien und Vorschriften) während des laufenden Prozesses. Hohe Arbeitsintensität bei der Antragsberatung, aufgrund des bürokratischen Aufwandes für die Antragsteller“ (Regionsabfrage 2017). Die „Freiheit der Ziele“ im REK wurde wiederum als Grund für Mehrarbeit in den ÄrL benannt (Regionsabfrage 2017).
- Vereinzelt wurden weitere Einflussfaktoren benannt: „Eine **Vorfinanzierung** der Zuwendung muss durch den Projektträger geleistet werden. Dies wirkt gerade bei Vereinen und lokalen Initiativen als Bremse“ (ebenda).
- Auch die **Formulare** wurden in der Regionsabfrage vereinzelt thematisiert: „unverständlicher und zu umfangreicher und schlecht gegliederter Leader-Fördermittelantrag“ (ebenda).
- Die Verfahren und Regeln zur Anbahnung und Durchführung von **Kooperationsprojekten** wurden als „schwierig und zu unhandlich“ eingestuft (ebenda).

¹³⁷ Regelungen im Nds. Tariftreue- und Vergabegesetz von 2013 (§ 2 Abs. 5) in Verbindung mit GWB § 99 (4) (siehe ausführlichere Darlegungen in Kapitel 5). Zu beachten ist auch, dass auch nach einer für 2018 zu erhoffenden Gesetzesänderung für die bereits ausgesprochenen Bewilligungen die vorher gültige Rechtslage gilt und Gegenstand der Kontrollen ist.

¹³⁸ So lauteten Antworten der Regionsabfrage (2017): „Nach meinem Eindruck hat sich dort [bei den Bewilligungsstellen] eine Sorge vor evtl. fehlerhaften Entscheidungen (Nachkontrolle) ausgebreitet“ und „es herrscht die Angst etwas falsch zu machen und somit die Zuwendung auch nach Jahren auf Grund eines kleineren Fehlers zurückzahlen zu müssen.“ Ein Befragter eines ArL fasst die Problematik wie folgt zusammen: „Wir haben bei uns so gut wie keinen Missbrauch von Fördermitteln feststellen können. Vor allem die öffentlichen AntragstellerInnen, aber auch die Privaten sind uns gegenüber ehrlich. Daher sehen wir keinen zusätzlichen Nutzen in den immer strenger werdenden Vorschriften. Im Gegenteil, sie verhindern sinnvolle und zukunftsweisende Projekte“ (Regionsabfrage 2017).

Zusammenfassend wirken die Vorgaben zur verwaltungstechnischen Umsetzung insbesondere für private Projektträger abschreckend: „Für den Vorstand eines Heimatvereines mit einem kleinen aber sinnvollen LEADER-Projekt sind die Vorgaben, selbst bei bester Beratung durch das RM, unverständlich und schwer nachvollziehbar. Dies wird mittelfristig insbesondere diese AntragstellerInnen verprellen“ (Regionsabfrage 2017). Der im Vergleich zur letzten Förderperiode gestiegene Anteil von nicht-öffentlichen Projektträgern zeigt aber auch, dass die Umsetzung auch in dieser Hinsicht dennoch erfolgreich angelaufen ist.

Kommunikation

Durch die etablierte Vernetzung bestehen direkte Kommunikationskanäle. Dennoch waren zu einzelnen Punkten Unklarheiten zu vermerken, die in der Regel nach der Anlaufphase ausgeräumt werden konnten. Durch Änderungen waren einige Informationen nur kurzlebig aktuell und andere Erläuterungen waren für einige Befragte „sehr allgemein“ z. B. die LEADER-BDA und RL, sodass jeweils Nachfragebedarfe entstanden. Auch wurde von Einzelnen die fehlende Verlässlichkeit der Aussagen zu Förderregularien benannt. Generell ist es durch die personelle Mehrbelastung in der Anfangsphase schwierig, immer zeitnahe Klärungen herbeizuführen.¹³⁹ Im Ergebnis führte dies dazu, dass einige RegionalmanagerInnen aufgrund ihres damaligen Wissensstandes in der Regionsabfrage Aspekte kritisch anmerkten, die tatsächlich bereits geklärt waren (z. B. Förderfähigkeit von Personalkosten, Möglichkeit von Zwischenzahlungen, Einbringen unbarer Eigenleistungen). Dies zeigt, dass Regularien transparenter dargestellt werden sollten. Allerdings gibt es immer auch ein Spannungsfeld zwischen „einheitlichem Handeln der Verwaltungen“ (was transparent kommuniziert werden kann) und „individuellen Bedingungen des Einzelfalls“.

4.24.3.3 Externe Einflussfaktoren

Andere Förderprogramme sind in einigen Themenfeldern attraktiver. Aussagen wie „viele finanziell gut aufgestellte Förderprogramme in direkter Konkurrenz zu LEADER“, „andere Fördertöpfe sind für Umweltprojekte einfach attraktiver“ sind ein Beleg für die Konkurrenzsituation. Diese limitiert z. T. die Attraktivität einer LEADER-Förderung. „Für viele Arten von Projekten, die vorher (2008 bis 2014) über LEADER gefördert wurden, gibt es nun alternative Förderprogramme mit z. T. höherer Förderquote (z. B. für Mobilitätszentralen oder Biotop-Aufwertungen). Das ist für die Region und die Projektträger gut, für die Beliebtheit und die Akzeptanz von LEADER weniger.“ (Regionsabfrage 2017). Auch thematische Überschneidungen mit anderen Prozessen können zur Konkurrenz um Projektträger führen.

Ein weiterer **Einflussfaktor sind die Kommunen** bzw. deren Finanzlage und Bereitschaft, als Projektträger zu fungieren. Gerade in strukturschwachen Gebieten mit schlechter Finanzsituation

¹³⁹ So lautete der Eindruck eines Befragten: „Seitens der ArL Geschäftsstellen werden teils uneinheitliche Informationen an die LEADER-Regionen weitergegeben“ (Regionsabfrage 2017).

der Kommunen ist dies ein Problem.¹⁴⁰ Zur Gegensteuerung gibt es seitens des Landes Niedersachsen eine Kofinanzierungszuweisung (siehe Kapitel 3.1), die für sehr finanzschwache Kommunen nutzbar ist.¹⁴¹

Die Motivation der Kommunen wurde in der Regel positiv gesehen, vereinzelt wurde aber noch ein Vermittlungsbedarf zum Verständnis von „Regionalentwicklung“ oder der Aktivierung der Bevölkerung¹⁴² gesehen (Regionsabfrage 2017).

4.24.4 Bewertung des Maßnahmenvollzugs und Empfehlungen

Für LEADER zeichnet sich anhand der bisherigen Implementierung insgesamt eine gute Umsetzung ab. Dass in der Umsetzung bisher noch wenig Mittel ausgezahlt wurden, war aufgrund der erforderlichen Anlaufphase zu erwarten. Auch wenn die Anzahl bereits abgeschlossener Projekte gering ist, ist das Erreichen der **Output-Ziele** angesichts von bereits 10,1 Mio. bewilligter Mittel für diese Förderperiode wahrscheinlich. Dabei lassen die Förderdaten Unterschiede zwischen den Regionen erkennen, sodass z. T. Anstrengungen erforderlich sein werden, um einen Verfall einiger 2015er Mittel zu vermeiden.

Bei der Regionsabfrage wurden als **erste Erfolge** insbesondere die Etablierung von RM und Partizipation, Aktivierung der Akteure, erste Projekte/Umsetzungserfolge und Aktivitäten zur Öffentlichkeitsarbeit genannt. Eine Region benannte bereits die Förderung des interkommunalen Austausches (zu Integration, Daseinsvorsorge, Jugendbeteiligung und Naturschutz) (Regionsabfrage 2017). Vereinzelt gab es sehr positive Gesamteinschätzungen: „Der Umsetzungsstand entspricht zur vollen Zufriedenheit den Erwartungen. Es wurden insgesamt 15 Vorhaben von der LAG verabschiedet. Hiervon wurden 11 Vorhaben vom ArL zeitnah bewilligt“ (Regionsabfrage 2017).

In der Wahrnehmung der Befragten haben sich die Rahmenbedingungen **gegenüber der vorherigen Förderperiode** hinsichtlich der Fördermöglichkeiten eher verbessert, wobei jedoch der verwaltungstechnische Aufwand eher gestiegen ist: „Grundsätzlich wurden gute Rahmenbedingungen geschaffen, in die es gilt, sich einzufinden. Der Anteil administrativer Tätigkeiten nimmt jedoch weiterhin zu und beansprucht viel Zeit“ (Regionsabfrage 2017). Hier ist auch wichtig, dass

¹⁴⁰ Beispiele aus der Regionsabfrage (2017): „Finanzschwäche der Kommunen stellt sowohl für die Kofinanzierung eigener Projekte wie auch für die Kofinanzierung von privaten Projektträgern ein Problem dar“ oder „Kofinanzierung: Haushaltslage der Kommunen wirkt sich als Denkverbot aus“.

¹⁴¹ Dies allein kann aber nicht landesweit die gesamte Problematik auflösen. Seitens des Landes ist bei der Kofinanzierungszuweisung eine klare Fokussierung auf sehr finanzschwache Kommunen vorgesehen, inwieweit hier eine Förderlücke gegeben ist, muss noch weiter untersucht werden.

¹⁴² Beispiel aus der Regionsabfrage (2017): „LEADER-Gedanke ist bei Bevölkerung noch nicht angekommen.“ Es gibt somit einen großen Bedarf an Öffentlichkeitsarbeit.

durch die Kommunikation der Anforderungen eine unrealistische Erwartungshaltung gerade bei den Privaten vermieden wird.

Insgesamt bieten die **Konzeption und die inhaltliche Ausgestaltung** der Maßnahmen einen geeigneten Rahmen, um Beiträge zu den Zielen der Maßnahme zu erreichen. Der auch von der EU gewünschten höheren Bedeutung der Entwicklungskonzepte hat das Land durch höhere Qualitätsanforderungen (im Rahmen des Auswahlprozesses) Rechnung getragen.

Die erneute **Etablierung des LEADER-Ansatzes** war ganz überwiegend erfolgreich und eine breite Aktivierung regionaler Akteure (rund 2.850 Aktive in den LAGs und weiteren Arbeitsgruppen) wurde erreicht.

Die aufgezeigten Restriktionen zeigen aber einen **Handlungsbedarf bezüglich hemmender Rahmenbedingungen** insbesondere hinsichtlich der Teilhabe Nicht-Öffentlicher in der Projektumsetzung. Ursachen liegen vor allem in der Kofinanzierungsproblematik und den abschreckenden Förderregularien und Sanktionsrisiken. Demnach sollten durch eine verbesserte verwaltungstechnische Umsetzung der Aufwand und Unsicherheiten reduziert werden.

Die Problematik, dass eine **Pause zwischen Strategieerstellung und den ersten umgesetzten Projekten** besteht und so Motivationsverluste auftreten können, trat auch diese Förderperiode auf: „Der späte Start in die Förderperiode ist ein Problem. Und noch schlimmer ist die lange Pause zwischen Ende der alten und Beginn der neuen Förderperiode. Erst werden alle Bürger motiviert und aktiviert, dann passiert lange gar nichts. Bezüglich Bürger- und Beteiligungsprozess ist dann jedes Mal eine erneute Motivation nötig“ (Regionsabfrage 2017). Andererseits hatten einige Regionen diesbezüglich auch einen gelungenen Übergang festgestellt: „Schwung der REK-Erstellung trotz Übergangszeit ohne Regionalmanagement gut mitgenommen.“ „Die ‚LEADER-Pause‘ (Anfang 2015 bis April 2016) hat das Engagement und Interesse der regionalen Akteure an LEADER gemindert. Dank Einführungsveranstaltung (LEADER-Forum) und verstärkter Öffentlichkeitsarbeit (u. a. Newsletter, gezielte Ansprache der Kommunen) ist es auf einem guten Weg dahin, das vorherige Engagement und Interesse zu übertreffen.“ Hier besteht hinsichtlich der nächsten Förderperiode also ein Optimierungsbedarf, so kam es in Niedersachsen z. T. zu einem sehr späten Start des RM.¹⁴³

Seitens des Landes werden über die Bewilligungsstellen und das Ministerium **passende Unterstützungsstrukturen** für die regionale Umsetzung bereitgestellt. Durch den regelmäßigen LEADER-Lenkungsausschuss ist ein Forum zum Informationsaustausch gesichert. Durch die Regionalmanagements erfolgt eine Beratung der (potenziellen) Projektträger vor Ort.

¹⁴³ Auch ist eine Person für das Regionalmanagement abgesprungen, weil zu lange Unklarheit bestand, wobei der Rahmen für einen gelungenen Übergang eigentlich da war (bis 31.12.2015 (alt) zu 1.1.2016 (neu)).

Auch wenn sich die benannten Probleme zur **Kommunikation** v. a. auf zu Beginn noch nicht etablierte Regelungen und mittlerweile behobene Informationsdefizite der Anfangsphase bezogen, wird deutlich, dass diesem Bereich weitere Aufmerksamkeit zukommen sollte. Vor dem Hintergrund der Komplexität der verwaltungstechnischen Anforderungen könnten Informationen noch übersichtlicher und schneller auffindbar bereitgestellt werden (z. B. auch für den Fall, dass in den nächsten Jahren neue Akteure hinzukommen).

Eine Synopse der Analyseergebnisse ist in **Tabelle 51** zusammengefasst, der Anpassungsbedarf wird über die Empfehlungen im nächsten Abschnitt konkretisiert.

Tabelle 51: Ergebnisse der Vollzugsanalyse für Maßnahme 19 und Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Zielerreichung

Maßnahmenumsetzung		Maßnahmen-Output	Externe Einflussfaktoren	Anpassungsbedarf
Maßnahmenausgestaltung	Administrative Umsetzung			
Ziel : Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten und Aktivierung regionaler Akteure				
Da die REK nun zentrale Grundlage zur Bewilligung sind, können regionsspezifisch Projekte zur lokalen Entwicklung gefördert werden.	Gut eingespielte Abläufe der Verwaltung, direkte Kommunikation von LEADER-Regionen, ÄRL und ML Insbesondere in der Anfangsphase aber auch Defizite bezüglich der Klarheit/ Einheitlichkeit von Informationen und z. T. lange Dauer von Bewilligungen, dazu ist die Personalausstattung wesentlicher Faktor Sanktionsregularien des ELER sind nicht angemessen. Förderverfahren im Detail insbesondere für private AntragstellerInnen kompliziert.	Bewilligungs- und v. a. Auszahlungsstand in Regionen unterschiedlich (insbesondere bei ELER-Code 19.2 in einigen Regionen Nachholbedarf). Durch die Etablierung der RM (ELER-Code 19.4) konnte der LEADER-Ansatz (weitgehend) erfolgreich etabliert werden.	Für einige Themen gibt es attraktivere Konditionen bei anderen Fördermöglichkeiten. In einigen Regionen limitiert die Finanzsituation der Kommunen Handlungsspielräume.	Um die Wirkungspotenziale des LEADER-Ansatzes optimal zu nutzen, besteht ein Handlungsbedarf bei einigen Rahmensetzungen der Förderung (insbesondere gegenüber privaten Projektträgern u. a. beim Problem der Kofinanzierung, Vereinfachung). Personelle Ausstattung der ÄRL anpassen

Anpassungsbedarf (siehe Tabelle 2)

Abschaffen bzw. aus dem Programm nehmen	Geringer Anpassungsbedarf
Grundlegender Anpassungsbedarf	Kein Anpassungsbedarf

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen

Empfehlungen an die LEADER-Regionen

- Eine Aufgabe der einzelnen LEADER-Regionen ist es, die inhaltliche Ausrichtung der Entwicklungsstrategien und die Funktionalität der **Projektauswahlkriterien** im Rahmen von Selbstevaluationen zu prüfen.
- Der unverhältnismäßige Aufwand der Förderverfahren für **Projekte mit geringem Finanzvolumen** sollte die LEADER-Regionen dazu anregen, nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten zu suchen, um für „kleine“ Projekte (z. B. oftmals weiche Projekte im Bereich Jugend) einen völlig von ELER-Mitteln getrennten¹⁴⁴ Finanztopf zu akquirieren (z. B. durch Akquise bei Sparkassen, weiteren Unternehmen und Kommunen der Region).
- Insbesondere die Regionen mit bisher sehr **geringen Stundenzahlen für das RM** und Geschäftsstellen sollten prüfen, ob die Kapazitäten aufgestockt werden können.

Empfehlungen an LEADER-Regionen und Land zur Reduzierung der Kofinanzierungsproblematik

- Die einfachste Lösung wäre eine **Bereitstellung von Landesmitteln** zur Kofinanzierung privater Projekte. Für das Land mit weniger Finanzaufwand verbunden wäre eine anteilige finanzielle Unterstützung **regionaler Förderfonds** („Kofinanzierungstöpfe“), die die Regionen selbst einrichten und finanzieren. So unterstützt beispielsweise das Land Schleswig-Holstein jeden von den Regionen in einen solchen Fonds eingebrachten Euro mit einem Euro Landesmittel. Aufgrund der großen Relevanz dieses Themas sollten Verbesserungsoptionen noch für die laufende Förderperiode geprüft werden.

Empfehlungen zu fördertechnischen Aspekten

Insgesamt ist zu überlegen, **wo Vereinfachungen möglich** sind. Wo dies nicht möglich ist, ist zu hinterfragen, ob die Regelungen transparent genug dargelegt sind. Hier sind seit Beginn der Förderperiode bereits wesentliche Schritte erfolgt, des Weiteren ist konkret zu prüfen

- inwieweit eine Gesetzesänderung mit Vereinfachungen beim **Vergaberecht** zu erreichen ist und wann im Fall einer Gesetzesänderung die Vereinfachungen greifen. Hier ist insbesondere eine klare Darstellung des neuen Sachverhaltes notwendig. Darüber hinaus sind ggf. vermehrte Schulungen der Akteure zu den vergaberechtlichen Bedingungen und fachliche Beratungen¹⁴⁵ zur Vergabe sinnvoll.
- wo/wie noch **Pauschalen** möglich sind: z. B. für Verwaltungs- und Gemeinkosten. (Die von der EU eröffnete Möglichkeit, mehrere (Klein-)Projekte über ein Sammelprojekt (sog. Umbrella-

¹⁴⁴ Die spezifische Ausgestaltung ist jeweils im Einzelfall zu entwickeln und rechtlich zu prüfen.

¹⁴⁵ Als zentrale Beratungsstelle ist die entsprechende Stelle im MW zuständig. (dort ist zwar keine Einzelfallberatung, aber eine Erläuterung der Rechtslage möglich).

Projekt) abzurechnen, hat sich in den Ländern, wo diese Option genutzt wurde, als kompliziert/nur bedingt empfehlenswert herausgestellt.

- inwieweit die 10.000-Einwohner-Grenze (als Förderfähigkeitseinschränkung) nicht erhöht werden sollte,
- inwieweit die Notwendigkeit der **Vorfinanzierung** für private AntragstellerInnen entproblematisiert werden könnte. (Hier könnten Möglichkeiten für Zwischendarlehen durch Landesinstitutionen eruiert werden¹⁴⁶).
- inwieweit nach den Anfangsschwierigkeiten in einigen ÄrL die **Bearbeitungszeiten bis zur Bewilligung** verkürzt werden können und inwieweit für eine dauerhafte Lösung die 16 temporären Stellen (Befristung: zwei Jahre) ausreichend sind,
- inwieweit **Antragsvordrucke** verständlicher bzw. besser handhabbar gestaltet werden können.

Die unangemessenen **Sanktionsregularien** des ELER sollten EU-seitig hinterfragt und geändert werden (siehe hierzu auch Kapitel 5). Ziel muss ein Abbau des „grundsätzlichen Misstrauens gegenüber Projektträgern“ sein. Kurzfristig ist jedoch auch seitens der Zahlstelle zu prüfen, ob die Umsetzung der EU-Sanktionsleitlinien in den Sanktionskatalog des Landes problemmildernd umgesetzt werden kann. Zudem können die RM durch gezielte Aufklärung als „Warnen ohne Abzuschrecken“ helfen, negative Effekte zu verringern.

Empfehlungen zur Kommunikation im Dreieck ML, ÄrL und LEADER-Regionen

Um die Transparenz der Rahmenbedingungen und Informationsflüsse über alle Verwaltungsebenen und zu den LEADER-Regionen zu optimieren, könnte eine Art „Förderfibel“ oder „Förder-Wiki LEADER“ bzw. ein digitales „living paper“ (im Sinne einer zu aktualisierenden Übersicht) erstellt werden, die alle relevanten Regularien übersichtlich zusammenstellt und Links zu weiteren Informationsquellen bereitstellt. So könnten nicht nur bestehende Lösungen übersichtlich dargestellt werden, um Nachfragen und die subjektive Wahrnehmung von Unklarheit zu reduzieren, sondern auch neu auftretende Klärungsbedarfe eingepflegt werden. Ein solches „living paper“ könnte einheitliche Vorgaben/Formblätter/Checklisten/Merkblätter und Verfahrensanweisungen in schriftlicher Form für alle transparent machen. Grundstruktur könnten regelmäßig zu aktualisierende Fragen (FAQ) sein.

Um ein einheitliches Handeln der ÄrL zu fördern, sollten die bisherigen landesweiten Vernetzungstreffen (zwei bis drei im Jahr) fortgeführt werden. In der Kommunikation und Auskunftszu-

¹⁴⁶ So wurde in Sachsen die Möglichkeit geschaffen, auf Grundlage des Bewilligungsbescheides einen günstigen Kredit über ein Landeskreditinstitut zu erhalten.

ständigkeit ist eine klare Rollendefinition¹⁴⁷ des ML u. der ÄRL erforderlich, um gleiche Informationsstände zu sichern.

Empfehlungen an den Bund

Es ist zu prüfen, inwieweit die Vorgaben für Kooperationsprojekte vereinfacht und vereinheitlicht werden können, um auch bundeslandübergreifende/internationale Kooperationsprojekte zu erleichtern.

Empfehlung an die EU

Um die Interventionslogik des LEADER-Ansatzes umzusetzen, ist über die bereits angemahnte Neu-Konzipierung von Sanktionsregularien hinaus eine grundlegende Neuaufstellung der verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen in Richtung „Vereinfachung“ erforderlich. So fasste ein Befragter zusammen, es sollte „ein Neustart im ELER Fördersystem mit vereinfachten Regeln und einer Abkehr von der Kultur des Misstrauens und der Sanktionen stattfinden. Insgesamt sollte das Regelwerk "nutzerfreundlicher" sein, damit das Bottom-up-Prinzip tatsächlich stattfinden kann“ (Regionsabfrage 2017).

¹⁴⁷ Bei Kontakt/Kommunikation zwischen ML und Regionalmanagements sollte z. B. das zuständige ÄRL darüber (per cc in E-Mail) in Kenntnis gesetzt werden. Zu beachten ist, dass viele Informationsbedarfe oft sehr spezifisch sind. Daher ist jeweils prüfen, was in die zu erstellenden FAQ kommt, oder was bilateral bzw. trilateral verbleiben sollte.

5 Stärken und Schwächen der Programmumsetzung

Autorinnen: Barbara Fähmann, Regina Grajewski

In diesem Kapitel werden die maßnahmenbezogenen Ergebnisse aus Kapitel 4 verdichtet und mit Erkenntnissen aus der Programmperspektive ergänzt und gespiegelt. Die Darstellung der Programmsicht beruht auf Expertengesprächen, Dokumentenanalysen und einem Rückgriff auf die Ergebnisse der Implementationskostenanalyse der vorhergehenden Programmperiode (Fähmann et al., 2015). Zur besseren Einordnung der Ergebnisse aus den Erhebungen und Gesprächen in Niedersachsen und Bremen werden auch Aussagen aus den Interviews im Rahmen der 5-Länder-Evaluation mit weiteren Zahlstellen und Verwaltungsbehörden einbezogen.

Für die Einschätzung der Stärken und Schwächen der Programmumsetzung wird auf die Ausprägung der drei zentralen Steuerungsgrößen für eine erfolgreiche Programmimplementierung abgehoben: Zielorientierung/Wirksamkeit, Inanspruchnahme/Akzeptanz und Umsetzungsrahmen/Aufwand. Diese Aspekte stehen in engen Wechselbeziehungen zueinander, sodass erfolgreiche Förderung insgesamt entscheidend davon abhängt, wie gut austariert diese Steuerungsgrößen sind (siehe **Abbildung 32**). Die Herausforderung besteht in einer angemessenen Balance.

Abbildung 32: Die drei Steuerungsgrößen für eine erfolgreiche Programmumsetzung



Quelle: Eigene Darstellung.

Im folgenden Kapitel 5.1 werden Inanspruchnahme und Akzeptanz nach Maßnahmengruppen (investive Maßnahmen, Flächenmaßnahmen und Bildungs-/Beratungs-/Kooperationsmaßnahmen) näher beleuchtet und vor dem Hintergrund notwendiger Handlungserfordernisse diskutiert. Unter Kapitel 5.2 wird herausgearbeitet, inwieweit PFEIL durch die Ausgestaltung des Programms und der einzelnen Maßnahmen die Zielorientierung gestärkt hat. Kapitel 5.3 reflektiert

die Neuausrichtung der Förderung auf die regionale Landesentwicklung und einen stärkeren fondsübergreifenden Ansatz vor dem Hintergrund ihrer Auswirkungen auf die Förderausgestaltung und den Umsetzungsrahmen des PFEIL-Programms. Hierbei handelt es sich um eine Bestandsaufnahme aus der ELER-Perspektive. Unter Kapitel 5.4 werden Kernelemente der administrativen Umsetzung wie Organisationsstruktur, Personalausstattung, Rechtsrahmen und IT-Systeme beleuchtet, die Rahmen, Handlungsfähigkeit und Aufwand der Akteure bestimmen und damit direkt und indirekt sowohl die Inanspruchnahme als auch die Wirksamkeit beeinflussen.

5.1 Inanspruchnahme und Akzeptanz

Als Indikator für die Inanspruchnahme der Förderangebote von PFEIL wird im Folgenden der Bewilligungs- und Auszahlungsstand der Fördermaßnahmen betrachtet. Insbesondere die Bewilligungsdaten geben dabei Hinweise, wieweit die Fördermaßnahmen auf den mit den Planzahlen geschätzten Bedarf und eine entsprechende Akzeptanz bei den Zielgruppen treffen. Sie vermitteln zudem einen Eindruck über den Spielraum, der in der verbleibenden Förderperiode noch besteht, und weisen auf den Handlungsbedarf hin. Dieser liegt entweder darin, die Inanspruchnahme zu steigern, rechtzeitig die Mittel in andere Maßnahmen umzuschichten oder für stark nachgefragte wirksame Maßnahmen Mittelmehrbedarfe zu realisieren. Die Auszahlungsdaten lassen Rückschlüsse auf den tatsächliche Realisierungsstand von Vorhaben und Projekten und die erforderlichen Zeitspannen zu. Näher eingegangen wird auch auf Aussagegehalt und Implikationen des in dieser Förderperiode implementierten Leistungsrahmens.

5.1.1 Bewertung des Umsetzungsstandes

Die Darstellung der Bewilligungsdaten beruht auf den Statistiken, die für die Berichterstattung gegenüber der KOM erstellt werden und folgt damit den Vorgaben der KOM bzw. weiteren Erläuterungen in einem Handbuch der Bund-Länder-Arbeitsgruppe EU-Monitoring (Elbe et al., 2017). Die definitorischen Vorgaben und der unterschiedliche Charakter der Fördermaßnahmen müssen bei der Interpretation der Bewilligungsdaten berücksichtigt werden, vor allem bezüglich der Einschätzung, wie groß der verbleibende finanzielle Spielraum in der Programmplanungsperiode noch ist. Auch bei den Zahlungsdaten sind verschiedene definitorische Aspekte zu berücksichtigen, die die Interpretation und Vergleichbarkeit einschränken.

Bewilligungsstand im Vergleich der PFEIL-Fördermaßnahmen

Bis zum 31.12.2016 wurden Bewilligungen für Fördermaßnahmen in Höhe von 680 Mio. Euro ausgesprochen. Damit sind rund 30 % des indikativen Mittelansatzes gebunden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bewilligungszahlen für AUKM und Ökolandbau auf den jährlich gestellten Auszahlungsanträgen beruhen und somit die 5-Jährigkeit der Verpflichtungen unberücksichtigt

lassen.¹⁴⁸ Der tatsächliche Bindungsgrad der Programmmittel ist also wesentlich höher. **Tabelle 52** stellt den Bewilligungsstand in den einzelnen PFEIL-Fördermaßnahmen dar.

Tabelle 52: Bewilligungsstand der PFEIL-Fördermaßnahmen zum 31.12.2016, inklusive der nationalen Top-ups und Leistungsrahmen

ELER-Code	Kürzel	Geplante öffentliche Mittel in Mio. Euro*	Bewilligungsstand zum 31.12.2016
Investive Fördermaßnahmen			
4.1	AFP	61,7	38 %
4.2	VuV	48,6	27 %
4.3	Flurbereinigung	190,7	33 %
4.3	Wegebau	22,0	115 %
4.4	FKU	24,0	0 %
4.4	SAB	11,0	54 %
5.1	HWS	103,5	29 %
5.1	KüS	502,9	5 %
7.2	DE	246,5	38 %
7.3	Breitband	83,9	66 %
7.4	Basisdienstleistungen	39,8	45 %
7.5	Tourismus	25,2	29 %
7.6	EELA-V	19,5	32 %
7.6	Kulturerbe	27,2	40 %
7.6	FGE	53,0	33 %
7.6	SEE	9,1	4 %
7.6	ÜKW	5,7	0 %
19.2	LEADER - Umsetzung	100,8	13 %
19.3	LEADER - Kooperation	1,9	5 %
Flächen- und Tiermaßnahmen			
10.1	AUKM	299,1	34 %
11	Ökolandbau	97,6	32 %
13.2	AGZ	99,0	34 %
14	Tierwohl	27,5	17 %
Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, planerische Aktivitäten, Kooperationen			
1.1	BMQ	9,4	5 %
1.2	GSB	74,9	49 %
2.1	EB	9,6	28 %
7.1	DEP	4,3	67 %
7.1	EELA-P	9,2	25 %
16.1	EIP	17,5	39 %
16.7	LaGe	11,8	75 %
16.7	ReM	13,8	68 %
16.9	TS	7,8	27 %
19.1	LEADER - Vorbereitung	2,2	100 %
19.4	LEADER - Laufende Kosten	24,3	85 %

(*) Einschließlich nationaler Top-ups und Leistungsrahmen.

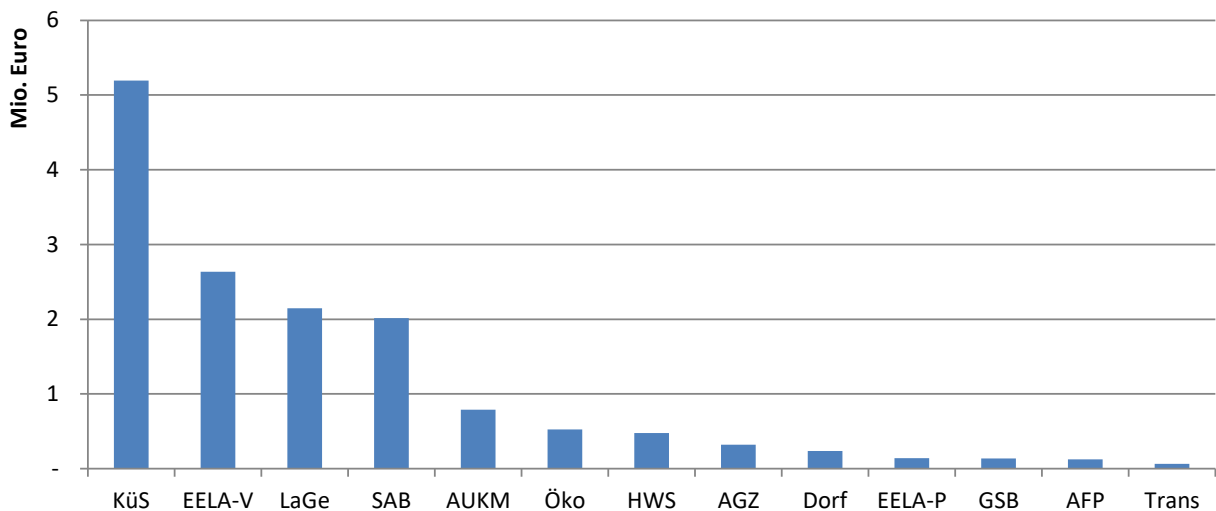
Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2017a; Oppermann und Willenbrock, 2017a).

¹⁴⁸ Dieses Vorgehen wurde in Deutschland in Absprache mit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Monitoring gewählt, um möglichst realistisch die Umsetzungsdynamik darstellen zu können, da die im Erstantrag bewilligten Verpflichtungen nur den groben Rahmen setzen, der durch die jährlich gestellten Auszahlungsanträge umgesetzt wird.

Der Bewilligungsstand zwischen den Maßnahmengruppen und innerhalb der Maßnahmengruppen ist somit sehr unterschiedlich.

Rund 15 Mio. Euro wurden in Bremen für ZWE bewilligt.¹⁴⁹ An erster Stelle steht der Küstenschutz mit knapp über 5 Mio. Euro, gefolgt von den investiven Naturschutzmaßnahmen SAB und EELA-V. Auch LaGe hat mit rund 2 Mio. Euro eine große Bedeutung im Maßnahmenportfolio Bremens. **Abbildung 33** stellt die Bewilligungsstände für ZWE in Bremen nach Fördermaßnahmen dar.

Abbildung 33: Bewilligungen für ZWE in Bremen (Stand 31.12.2016)



Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2017a).

Investive Maßnahmen

In der Gruppe der investiven Fördermaßnahmen¹⁵⁰ liegt der durchschnittliche Bewilligungsstand zum 31.12.2016 bei 36 % der geplanten Mittel. Bei zwei Fördermaßnahmen sind noch keine Bewilligungen erfolgt: FKU und ÜKW. Dies ist auf planerische und verwaltungstechnische Vorarbeiten (z. B. Richtlinienerstellung) zurückzuführen, die bei diesen neuen Fördermaßnahmen erforderlich sind. Auch die andere neue MU-Maßnahme SEE weist einen niedrigen Bewilligungsstand auf. Bei LEADER ist der niedrige Bewilligungsstand auf den Auswahlprozess und die anschließende Findungsphase in den Regionen zurückzuführen. Das Gros der ILE-Maßnahmen verfügt über zufriedenstellende Bewilligungsstände. Die ILE-Maßnahmen sind im Wesentlichen bekannt und es bestehen eingespielte Verfahrensabläufe. Auch die erweiterten Fördermöglichkeiten im Bereich der Dorfentwicklung und der Basisdienstleistungen treffen auf eine vielfältige Nachfrage. Beim Wegebau wurde sogar schon überplanmäßig bewilligt. Hohe Bewilligungsstände weist auch

¹⁴⁹ Die Vorhaben finden zwar überwiegend, aber nicht ausschließlich in Bremen statt, da für die Regionalisierung der Sitz der Zuwendungsempfänger entscheidend ist.

¹⁵⁰ In der folgenden Betrachtung bleibt der Küstenschutz (5.1) unberücksichtigt, da die Angaben für die Top-ups in den Detailtabellen des Landes nicht nachvollzogen werden können.

die Breitbandförderung auf, die mit wenigen großen Vorhaben viele Mittel bindet. Im Bereich der einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen AFP und VuV ist die Nachfrage geringer als erwartet, wofür eine Vielzahl von Faktoren ursächlich ist. Vor dem Hintergrund wurde der Mittelansatz für VuV mit dem ersten Änderungsantrag schon gesenkt (siehe Kapitel 4.4, 4.5).

Flächen- und Tiermaßnahmen

Bei den Flächenmaßnahmen entspricht der Bewilligungsstand weitgehend dem Zahlungsstand. Rund ein Drittel der Mittel sind bewilligt und auch ausgezahlt. Wenn man die 5-Jährigkeit bei AUKM und Ökolandbau berücksichtigt und bei der AGZ eine Kontinuität der Antragstellung annimmt, dann wäre der zur Verfügung stehende Plafond ausgeschöpft und es bestünde kein Spielraum mehr für Neubewilligungen.

Das ist aus verschiedenen Gründen kritisch zu bewerten. Zum einen droht laut Aussagen von Akteuren vor Ort der Sensibilisierungs- und Akquiseerfolg von LaGe für (Neu-)Teilnahme an AUKM Gefahr ins Leere zu laufen (siehe Kapitel 4.17). Zum anderen, und das ist aus den Zahlen nicht direkt ablesbar, ist insbesondere der Spielraum für die „dunkelgrünen“ Komplementärmaßnahmen des MU im NiB-AUKM Baukasten sehr begrenzt. Sollten nur noch Mittel für die ML-Basisförderung, nicht aber für die MU-Komplementärmaßnahmen vorhanden sein, wird die Effektivität für die Ressourcenschutzziele des Baukastens insgesamt geschwächt. Darüber hinaus ist der Bedarf an AUKM aufgrund des Zustandes der Umweltgüter weiterhin groß.

Bei Tierwohl als neuer Maßnahme waren die Erwartungen hinsichtlich der Inanspruchnahme höher als zum jetzigen Zeitpunkt realisiert werden konnten. Es muss verfolgt werden, ob die ab 2017 mit dem ersten Änderungsantrag neu eingeführten Förderkomponenten für Ferkel und Zuchtsauen Teilnehmehemmnisse signifikant abbauen.

Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, planerische Aktivitäten, Förderung von Kooperationen

Der Bewilligungsstand der dieser Maßnahmengruppe zugeordneten Fördermaßnahmen ist höchst unterschiedlich und reicht von 5 % bei BMQ bis hin zu 100 % bei LEADER-V. Im Durchschnitt der Maßnahmen ist ungefähr die Hälfte der Mittel durch Bewilligungen gebunden. Die Unterschiede liegen u. a. im Charakter der Fördermaßnahmen begründet. Während beispielsweise bei BMQ Bewilligungen kleinteilig erfolgen und damit die geringe Nachfrage sehr stark durchpaust, beinhalten andere Fördermaßnahmen große Vorhaben, die hohe Zuwendungssummen über mehrere Jahre binden (EIP, LaGe, GSB). BMQ ist eine der Fördermaßnahmen, die gegenüber der letzten Förderperiode aufgrund der Förderkonditionen und Durchführungsbestimmungen – trotz bestehender Bedarfe und etablierter Trägerstrukturen – nachhaltig an Attraktivität verloren zu haben scheinen.

Auszahlungsstand im Vergleich zum Bundes- und EU-Durchschnitt

Die im Folgenden dargestellten Auszahlungsstände beruhen auf den Ausgabenerklärungen der Zahlstelle und bilden die laufend ausgezahlten ELER-Mittel ab (Stand 31.12.2016). Geht man von

sechs Umsetzungsjahren (2015 bis 2020) und weiteren drei Jahren zur Auszahlung im Rahmen von n+3 aus, dann müssten, legt man einen linearen Umsetzungsverlauf zugrunde, bis zum 31.12.2016 idealtypisch 22 % der Mittel ausgezahlt worden sein. Der Begriff idealtypisch verweist schon darauf, dass insbesondere bei investiven Maßnahmen die Ausgaben oftmals einen progressiven Verlauf nehmen, mit entsprechenden Problemen in der Sicherstellung der öffentlichen nationalen Kofinanzierung gegen Ende der Förderperiode.

Tabelle 53 zeigt, dass die Werte in NI/HB im Vergleich zum deutschen und EU-Durchschnitt sehr stark vom idealtypischen Ausgabenstand von 22 % abweichen. Der Mittelabfluss in NI/HB liegt bei etwa der Hälfte des Bundesdurchschnitts. Insbesondere bei den investiven Maßnahmen, aber auch bei den flächen- und tierbezogenen Maßnahmen, ist der Auszahlungsstand sehr gering. Bei den flächen- und tierbezogenen Maßnahmen ist der Auszahlungsstand stark von der Taktung der Auszahlungen abhängig. Das Gros der Flächenmaßnahmen wird erst im 1. Quartal ausgezahlt und ist somit in **Tabelle 53** noch nicht enthalten. Bei den investiven Maßnahmen korrespondiert der niedrige Auszahlungsstand in weiten Teilen mit dem niedrigen Bewilligungsstand und dem z. T. späten Start der Maßnahmen. Darüber hinaus müssen verschiedene Voraussetzungen gegeben sein, um Zahlungen ausführen zu können. Neue Maßnahmen benötigen Richtlinien und in Besonderen Dienstabweisungen beschriebene Verwaltungs- und Kontrollverfahren, die von der Bescheinigenden Stelle (BS) anzuerkennen sind. Die für Auszahlungen erforderliche IT muss funktionsfähig sein.

Des Weiteren wurde schon in der letzten Förderperiode im AFP auf eine Einmalzahlung umgestellt. Bei mehrjährigen Vorhaben gibt es so einen zeitlichen Verzug bis zur Buchung im Zahlstelsystem. Auch das Finanzmanagement innerhalb des Landes kann als Grund mit aufgeführt werden. Die Bewilligungsstellen sind nicht nur für PFEIL zuständig, sondern setzen auch nationale Maßnahmen um, beispielsweise aus der GAK. Diese Mittel unterliegen der Jährlichkeit, im Gegensatz zu n+3 bei den ELER-Mitteln. Bei begrenzten Personalkapazitäten kann dies auch zu einer vorrangigen Abarbeitung von national finanzierten Vorhaben führen (siehe hierzu auch Kapitel 5.4.5).

Tabelle 53: Auszahlungsstand der ELER-Mittel (*) zum 31.12.2016 nach Maßnahmen im Vergleich zum Bundes- und EU-Durchschnitt

Maßnahmen	ELER-Mittel geplant lt. Finanzplan	ELER-Mittel zum 31.12.2016 gemäß Ausgabenerklärung	Mittelabfluss in % in NI/HB	Mittelabfluss in % in D	Mittelabfluss in % im EU- Durchschnitt
M01	45.498.000	827.450,85	1,8%	3%	2,9%
M02	5.318.000	502.943,09	9,5%	7%	1,7%
M04	166.102.321	10.159.579,66	6,1%	10%	7,1%
M05	51.782.771	-	-	11%	8,1%
M07	276.561.910	571.481,63	0,2%	5%	3,4%
M10	220.797.907	43.842.814,94	19,9%	22%	23,7%
M11	93.153.864	14.631.985,48	15,7%	24%	17,0%
M13	74.225.000	12.488.013,98	16,8%	34%	30,7%
M14	27.500.000	-	-	9%	16,6%
M16	40.715.000	215.966,82	0,5%	2%	1,8%
M19	103.300.126	2.094.673,64	2,0%	4%	3,0%
M20	14.968.655	798.520,95	5,3%	8%	8,3%
Gesamt	1.119.923.554	86.133.431,04	7,7%	15%	14,1%

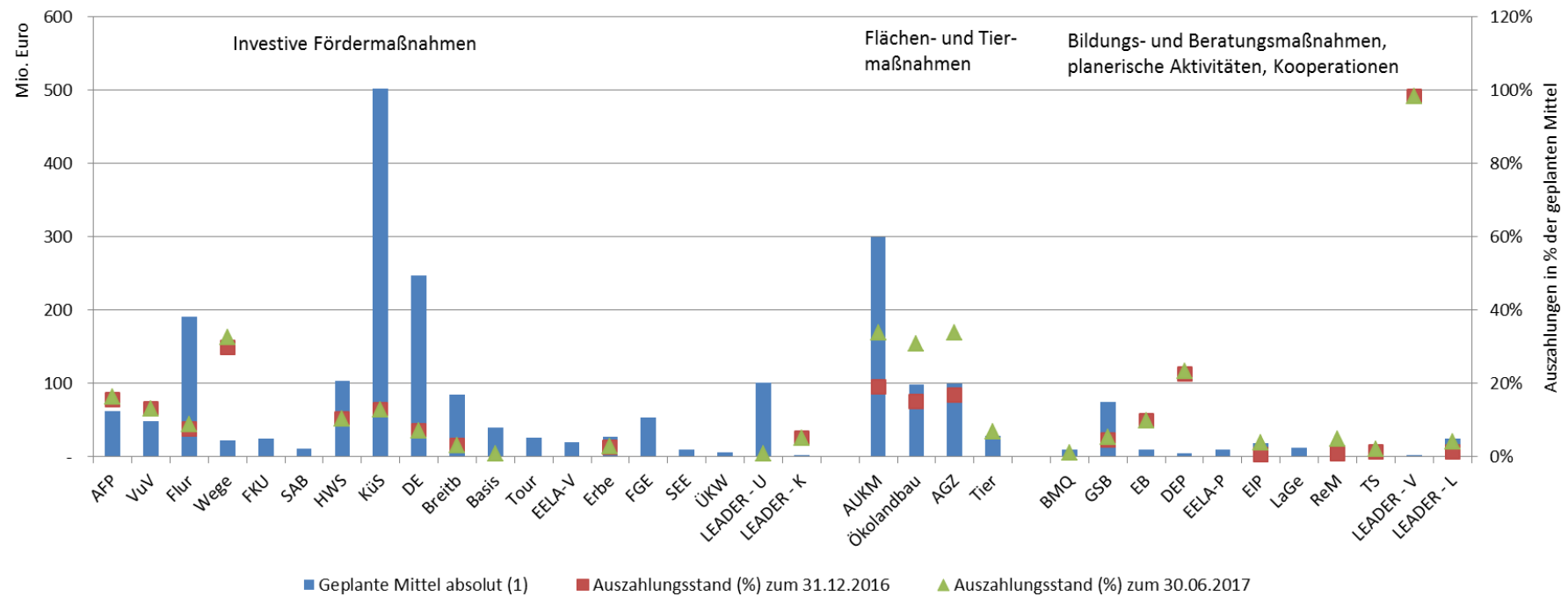
(*) nur EU-Mittel

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2017).

Unter Berücksichtigung der nationalen Top-ups, die auch Gegenstand des Monitoring- und Evaluationssystems sind, liegt der Auszahlungsstand etwas höher. Bezogen auf die gesamten öffentlichen Mittel (einschließlich Top-ups, ohne TH) wurden zum 31.12.2016 rund 10 % ausgezahlt.¹⁵¹ Der Auszahlungsstand erhöhte sich zum 30.06.2017 um vier Prozentpunkte (Oppermann und Willenbrock, 2017b). Die Veränderung ist in erster Linie auf den Zahlungstermin im Frühjahr für die meisten Flächenmaßnahmen zurückzuführen, während das Gros der Zahlungen für investive Maßnahmen im letzten Quartal eines jeden Kalenderjahres anfällt. Bei einigen Maßnahmen (mehrheitlich MU-Maßnahmen) wurden bislang noch keine Zahlungen getätigt, obgleich diese z. T. schon zu einem früheren Zeitpunkt vorgesehen waren. Kompressionskosten können die Folge sein, wenn sich zu einem späteren Zeitpunkt Zahlungsfälle häufen und damit auch die Kontrollen anfallen. Darüber hinaus wirkt sich eine geringe Zahl an Zahlungsfällen auf die Kontrollstatistik aus, da bei Kontrollen gefundene Fehler bei einer geringen Grundgesamtheit viel stärker durchschlagen (siehe **Abbildung 34**).

¹⁵¹ Anders als in den EU-Monitoringtabellen ML (2017b) dargestellt, enthalten diese Angaben auch die Zahlungen für noch laufende Vorhaben und nicht nur die für schon abgeschlossene Vorhaben.

Abbildung 34: Auszahlungsstände zum 31.12.2016 und 30.06.2017 nach Fördermaßnahmen (gruppiert nach Maßnahmentypen)*



* Bei Maßnahmen, bei denen zu den entsprechenden Zeitpunkten noch keine Auszahlung erfolgt ist, wurde zur besseren Lesbarkeit auf die Darstellung verzichtet. Bei den Maßnahmen EIP, ReM, TS ist der Mittelansatz hinter den Zeichen für Auszahlungsstand verborgen. Die genauen Werte sind der Tabelle A_2 im Anhang zu entnehmen.

(1) Öffentliche Mittel einschließlich Top-ups, ohne TH mit Stand 1. Programmänderung.

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2017b; 2017c).

Gemäß der zur Verfügung gestellten regionalisierten Auszahlungsdaten sind etwa 1,7 Mio. Euro an ZuwendungsempfängerInnen mit Wohnsitz in Bremen geflossen. Dies bedeutet allerdings nicht zwangsläufig, dass die Vorhaben auch alle in Bremen durchgeführt wurden. Die meisten dieser Zahlungen erfolgten für die Flächenmaßnahmen. Unter den investiven Maßnahmen handelte es sich vor allem um Vorhaben der Dorfentwicklung. In den für Bremen wichtigen investiven Naturschutzmaßnahmen wurden bislang noch keine Zahlungen getätigt (s.o.).

Auszahlungsstand nach Maßnahmengruppen

In der Gruppe der **investiven Fördermaßnahmen**¹⁵² liegt der Auszahlungsstand zum 30.6.2017 bei 7 % der geplanten Mittel. Bei sechs Fördermaßnahmen sind noch keine Auszahlungen erfolgt. Dies ist neben der oben bereits erwähnten spät erstellten BDA-ELER-investiv-MU auf die Charakteristika der Fördermaßnahmen zurückzuführen, die mehrjährig konzipiert sind. Dies gilt auch für andere investive Maßnahmen, die erst, soweit nicht Teilauszahlungen getätigt werden, mit erheblichem zeitlichen Abstand zur Bewilligung zahlungsrelevant werden.

Bei den Flächenmaßnahmen entspricht der Auszahlungsstand dem Stand der Bewilligungen. Rund ein Drittel der Mittel ist ausgezahlt. Bei Tierwohl liegen die Zahlungsdaten aufgrund der Verpflichtungszeiträume unter den Bewilligungsdaten.

Bei der Gruppe der **Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, planerische Aktivitäten, Förderung von Kooperationen** ist das Bild analog zum Bewilligungsstand sehr heterogen. Bei den MU-Maßnahmen LaGe (16.7) und EELA-Planung (7.1) wurden noch keine Auszahlungen vorgenommen. LEADER-V (19.1) ist abgeschlossen. Bei den anderen Fördermaßnahmen ist der Auszahlungsstand von der Ausgestaltung der Abrechnungsmodalitäten und der Größe der Vorhaben abhängig.

Inanspruchnahme von Kofinanzierungszuweisungen

Wie in Kapitel 3.1 dargestellt, stellt die Landesregierung seit 2015 für finanzschwache Kommunen, die sich in einer außergewöhnlichen Lage nach § 13 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich befinden und für finanzschwache Zukunftsvertragskommunen jährlich acht Mio. Euro in Form von Kofinanzierungszuweisungen zur Kofinanzierung von EFRE-, ESF- oder E-LER-Projekten zur Verfügung. Damit wird diesen Kommunen die Finanzierung zukunftsweisender EU-Förderprojekte erleichtert oder erst ermöglicht. Nach Aussagen des MI sind nach den derzeit definierten Bedarfsparametern¹⁵³ rund 50 bis 60 Kommunen¹⁵⁴ antragsberechtigt. Es wurden für das Jahr 2015 rund 6,9 Mio. Euro und 2016 rund 6,4 Mio. für Vorhaben aller ESI-Fonds bewilligt oder zugesichert.

¹⁵² In der folgenden Betrachtung bleibt der Küstenschutz (5.1) unberücksichtigt, da die Angaben für die Top-ups in den Detailtabellen des Landes nicht nachvollzogen werden können.

¹⁵³ Abweichung von der durchschnittlichen Steuereinnahmekraft und Schulden aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten.

¹⁵⁴ Kreise, kreisfreie Städte, Gemeinden und Samtgemeinden.

Nach den Daten des MI für die Jahre 2015 und 2016 (Hampel, 2017) haben für ELER-Vorhaben rund 23 kommunale Gebietskörperschaften Kofinanzierungszuweisungen für insgesamt 49 Förderfälle beantragt. Es wurden 5,9 Mio. Euro an Kofinanzierungszuweisungen bewilligt bzw. zugesichert. Allein im Jahr 2016 konnten mit den Kofinanzierungszuweisungen von 1,8 Mio. Euro Investitionen von rund 15,3 Mio. Euro angeschoben werden. Unter der Annahme, dass ohne die Kofinanzierungszuweisungen den Kommunen eine Teilnahme an der Förderung und damit eine Vorhabenrealisierung nicht möglich gewesen wären, ist mit dieser Zuweisung ein starker Hebeleffekt verbunden.

V. a. im Zusammenhang mit der Breitbandförderung, LEADER, Dorfentwicklung und dem Wegebau haben die Kofinanzierungszuweisungen einen bedeutsamen Anteil an den gesamten bewilligten nationalen Kofinanzierungsmitteln für diese Fördermaßnahmen in den Jahren 2015 und 2016 (siehe **Tabelle 54**).¹⁵⁵

Tabelle 54: Anteil der Kofinanzierungszuweisungen an der öffentlichen Kofinanzierung relevanter Fördermaßnahmen

Fördermaßnahme	Kofinanzierungszuweisung (bewilligt/zugesichert) in Euro	öffentliche Kofinanzierungsmittel in bewilligten ELER- Vorhaben in Euro ¹⁾	Anteil der über Kofinanzierungszuweisungen dargestellten nationalen öffentlichen Kofinanzierung
Breitband	2.865.889	38.139.999	8%
DE	1.683.944	30.959.024	5%
Flurbereinigung	135.060	7.171.423	2%
Kulturerbe	226.491	6.295.745	4%
LEADER	540.036	9.683.035	6%
Tourismus	49.140	3.916.338	1%
Wegebau (ELER)	404.619	7.934.105	5%
Gesamtergebnis	5.905.179	104.099.670	6%

¹⁾ Bezogen auf alle im Rahmen der Fördermaßnahme 2015, 2016 bewilligten Vorhaben.

Quelle: Eigene Berechnungen nach MI (2017) und ELER-Förderdaten.

Erwähnenswert ist, dass die Mittel von acht Mio. Euro in den Jahren 2015 und 2016 nicht abgerufen wurden, obwohl der Bedarf sicherlich gegeben ist.¹⁵⁶ Zum einen musste diese Möglichkeit erst bekannt gemacht werden, zum anderen weisen aber auch Ergebnisse aus der Regionsbefragung 2017 daraufhin, dass die Bedarfssparameter eng gesteckt sind und damit die Grundgesamtheit der antragsberechtigten Körperschaften sehr klein ist. Nach Auffassung der StK haben sich diese Parameter jedoch bewährt und sind mit den Kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt.

¹⁵⁵ Im Jahr 2017 wurden in den entsprechenden Erlass zusätzlich zum Hochwasserschutz weitere Fördermaßnahmen des MU aufgenommen. So kann ab 2017 auch für Vorhaben der Richtlinien EELA, FGE, SEE und ÜKW eine Kofinanzierungszuweisung beantragt werden.

¹⁵⁶ Gemäß den Haushaltsvorschriften werden die nicht verausgabten Mittel ins nächste Jahr übertragen.

Die Entwicklung der Inanspruchnahme der Kofinanzierungszuweisungen im Rahmen der PFEIL-Umsetzung und der mit ihr verbundenen Hebelwirkung wird Gegenstand weiterer Evaluations-schritte bleiben.

5.1.2 Umsetzungsstand vor dem Hintergrund des Leistungsrahmens

In dieser Förderperiode wurde auf europäischer Ebene das Instrument des Leistungsrahmens wieder aufgelegt. Es gilt für alle ESI-Fonds. Für die umsetzenden Verwaltungen soll hierüber ein Anreiz- und Druckmittel geschaffen werden, realistische Ziele zu definieren und die Programme planmäßig umzusetzen. Auf Ebene der einzelnen Prioritäten waren Zielwerte und Etappenziele für 2018 (sogenannte Meilensteine) festzulegen. Diese setzen sich aus „Meldungen“ der einzelnen Maßnahmenverantwortlichen der in der Priorität programmierten Maßnahmen zusammen. Vom Erreichen der Etappenziele ist die Zuteilung der sogenannten Leistungsreserve auf Prioritätsebene von 6 % der Programmmittel abhängig. Für das PFEIL-Programm geht es insgesamt um ein Mittelvolumen von 52 Mio. Euro.

Aus Sicht der Evaluation ist das Instrument mit grundlegenden Schwächen und Nebenwirkungen verbunden. Bereits in der Analyse der Verordnungsvorschläge wurde der Leistungsrahmen sehr kritisch bewertet (Grajewski et al. 2011). Diese Einschätzungen werden durch die zum jetzigen Zeitpunkt gewonnenen Erkenntnisse bestätigt. Zum einen gehen von der Leistungsreserve Fehl-anreize für die Förderausgestaltung und Umsetzungssteuerung aus. Es wird Druck aufgebaut, Mittel auszuzahlen und Vorhabenzahlen zu erreichen. Neue Strategien und Förderansätze, Innovation, weiche auf Kooperation vieler Akteure angelegte Förderansätze und „Partnerschaften“ für öffentliche Güter werden erschwert. Über neue Ansätze und Maßnahmen generierte Vorhabenzahlen lassen sich aufgrund einer schwer abzuschätzenden Nachfrage und einer notwendigen zeitlichen Vorlaufzeit schwer abschätzen. Stark nachgefragte „Evergreens“ der Förderung mit teilweise geringer Wirksamkeit bzw. hohen Mitnahmeeffekten werden eher gestärkt.

Aufgrund handwerklicher Schwächen ist das Instrument des Leistungsrahmens zudem so aufgesetzt, dass seine Aussagekraft für tatsächliche Risiken oder Fehlentwicklungen sehr begrenzt ist und es gleichzeitig zu Verunsicherungen und Mehraufwand in den umsetzenden Stellen führt. In den Gesprächen in allen Ländern und insbesondere in NI/HB haben sich der Umgang mit der Leistungsreserve und die erforderlichen Koordinations- und Klärungsprozesse von der EU-Ebene bis zu den Bewilligungsbehörden (siehe Strukturlandkarte in Kapitel 3.2) als ein sehr virulentes Thema für die Programmumsetzung herausgestellt.

Handwerkliche Umsetzung auf EU-Ebene

Gemäß der Durchführungsverordnung der Kommission (VO (EU) Nr. 215/2014 der Kommission vom 7. März 2014 zur Festlegung von Vorschriften für die Durchführung der VO (EU) Nr. 1303/2013) zur Festlegung von Etappenzielen bauen die gesteckten Ziele und Meilensteine definitorisch auf dem EU-Monitoring auf. Auszahlungen und physische Größen, die dort verbucht

werden, können dementsprechend in der „Messung“ der Zielerreichung angerechnet werden. Dieses enge Junktum zwischen Monitoring und Leistungsrahmen hat sich als problematisch herausgestellt, da vor der Zielsetzung durch die Maßnahmenverantwortlichen klar hätte sein müssen, auf welche Art und Weise die Erfassung im Monitoring-System funktioniert. Aufgrund der nicht eindeutigen Vorgaben, hat der Klärungsprozess für das Monitoring bis in das Jahr 2016 angehalten. Die mit dem Monitoring verbundenen erfassungssystematischen Unsicherheiten (z. B. Definition von „abgeschlossen“ im Zusammenhang mit unterschiedlichen Maßnahmen) haben sich auch auf die Festlegung von (Etappen-)Zielen durchgeschlagen und zwangsläufig zu Inkonsistenzen geführt, da die Prozesse zeitversetzt und nicht synchronisiert verliefen.

Im Monitoring werden für die investiven Maßnahmen nur die Werte für abgeschlossene Projekte erfasst. Für die Flächenmaßnahmen fließen alle im jeweiligen Berichtsjahr getätigten Zahlungen und die dazugehörigen Flächen ein. Diese Zahlungen folgen wiederum ihrer eigenen finanztechnischen Logik, z. B. aufgrund einer Umstellung des Zahlungszeitraums. So können in einem Jahr Zahlungen unterbleiben und im nächsten doppelt erfolgen. Daher sind auch die im Monitoring gelieferten finanziellen und materiellen Indikatorwerte schwierig zu interpretieren. Sie sagen nicht zwingend etwas über das tatsächliche Fördergeschehen aus und spiegeln auch nicht die als Zielwert von Maßnahmenverantwortlichen angestrebte Förderfläche o.Ä. wider.

Implikationen des Leistungsrahmens für die Programmumsetzung von PFEIL

Aufgrund der komplexen und langwierigen Programmierungsprozesse und eingeschränkter Prognosemöglichkeiten sind die Festlegungen der Werte insbesondere für die Etappenziele nicht ausreichend qualitätsgesichert bzw. zum Teil unter falschen Annahmen erfolgt. Nach weitgehend übereinstimmenden Aussagen in den Gesprächen haben hierzu insbesondere die folgenden Aspekte beigetragen:

- Der Programmierungsprozess dauerte mehrere Jahre und es wurden im Hinblick auf die gelieferten Ziele und Etappenziele Werte auf der Basis nicht eindeutiger Informationen zugeliefert. Als die Etappenziele gesetzt wurden (2012 bis 2014) war noch nicht allen Beteiligten klar, dass die Förderung mit ein- bis eineinhalbjähriger Verzögerung beginnen würde und dass in die Werte nur abgeschlossene Vorhaben gemäß Monitoring einfließen werden.
- Aus zurückliegenden Erfahrungen mit der Leistungsreserve in den Strukturfonds und den Zielanpassungsmöglichkeiten in der letzten Förderperiode für *PROFIL* wurde die endgültige Verbindlichkeit der gemeldeten Werte unterschätzt.
- Die Kopplung von materiellen und finanziellen Zielen war und ist mit großen Unsicherheiten bzw. mit Unschärfe verbunden, da sie a priori eine Einschätzung der zu erwartenden Projektvolumina erfordert. Erfahrungswerte lagen bei neuen Maßnahmen nicht vor bzw. ließen sich aufgrund konzeptioneller Veränderungen der Fördermaßnahmen nicht gesichert anwenden. So haben beispielsweise aufgrund der PAK und neuen Förderstrategien die durchschnittlichen Vorhabengrößen im Bereich der Dorfentwicklung und der Basisdienstleistungen im Vergleich zur letzten Förderperiode erheblich zugenommen. Mit den Fördergeldern werden daher we-

niger Vorhaben umgesetzt werden können. Für die Zielfestlegung wurde aber auf die Erfahrungen aus *PROFIL* zurückgegriffen.

- Die auftretende Konkurrenzsituation mit anderen Fördergegenständen der erweiterten GAK-Förderung (ZILE und investiver Naturschutz) konnte zum Zeitpunkt der Zielsetzungen nicht abgesehen werden, da einige relevante neue GAK-Fördergrundsätze zu diesem Zeitpunkt noch nicht feststanden.
- Zum anderen ist die Definition „Abschluss“ bei manchen Maßnahmen schwierig. Definitionsgemäß sind die Vorhaben erst am Ende des Bewilligungszeitraums abgeschlossen. Dies ist z. B. bei LaGe und GSB nach fünf Jahren und bei den OGs der EIP Agri nach drei Jahren der Fall. D. h., obgleich diese Maßnahmen gut nachgefragt und plangemäß umgesetzt werden, fließen die getätigten Zahlungen nicht in das Monitoring ein. Gleiches gilt auch für umfangreiche mehrjährige Bauvorhaben z. B. im Hochwasser- und Küstenschutz

In NI/HB wurde durch die koordinierenden Stellen im ersten Halbjahr 2017 der aufwendige Prozess eingeleitet, gemeinsam mit den Maßnahmenverantwortlichen abzuschätzen, inwieweit die Etappenziele erreicht werden. Trotz eines zufriedenstellenden Umsetzungsstandes in weiten Teilen von PFEIL könnten aufgrund der Erfassungssystematik und des späten Programmstarts Meilensteine 2018 verfehlt werden.

Im Gegensatz zu den Darstellungen mit Bezug auf den Leistungsrahmen ist im Rahmen der für diesen Bericht vorgenommenen Vollzugsanalysen auf Maßnahmenebene in nur wenigen Fällen ein „zielgefährdend“ geringer Umsetzungsstand identifiziert worden. Teilweise liegen Verzögerungen vor; die Prognosen für die Mittelbindung sind aber bis auf BMQ positiv.

In den Fördermaßnahmen AFP und VuV ist die geringer als erwartet ausgefallene Nachfrage auf konzeptionelle Schwächen bzw. maßnahmeninhärente Inkonsistenzen bei der inhaltlichen Neuausrichtung der Maßnahmen zurückzuführen (siehe Kapitel 4.4 und 4.5). Beim Tierwohl beruht sie unter anderem auf Prognoseunsicherheiten, die mit der Einführung neuer Förderinstrumente verbunden sind.

Insgesamt wäre es aufgrund der geringen Aussagekraft der erfassten Werte zum Leistungsrahmen bzw. den Etappenzielen aus unserer Sicht kontraproduktiv, primär mit einer reinen Vereinfachung von Maßnahmenanforderungen zu reagieren, um die Antragszahlen zu erhöhen.¹⁵⁷ Dies wäre insbesondere dann der falsche Weg, wenn diese Vereinfachung zulasten der geschärften Zielausrichtung und zielorientierten Förderausgestaltung ginge.

Auf der operativen Ebene kann aber bei einer sich abzeichnenden deutlichen Unterschreitung von Werten des Leistungsrahmens vonseiten der Verwaltung und insbesondere der Bewilligungs-

¹⁵⁷ Zum gleichwohl gegebenen Anpassungsbedarf im Hinblick auf die Behebung maßnahmeninhärenter Inkonsistenzen siehe Maßnahmenkapitel 4.4 und 4.5.

stellen im laufenden Geschäft nur begrenzt reagiert und gegengesteuert werden. Projektumsetzungen können kaum beschleunigt werden und es ist auch im Sinne der Fördereffektivität wenig zielführend, künstlich mehr kleine, schnelle Förderfälle zu generieren, um die Etappenziele zu erreichen. Trotzdem ist zu beobachten, dass eine entsprechende Erwartungshaltung aufgebaut wird und Unruhe in die gerade etablierten Verfahren bis auf Ebene der Bewilligungsstellen bringt. Zur allgemeinen Verunsicherung und „Angstbesetztheit“ trägt bei, dass der Mechanismus und die Schwere der möglichen Konsequenzen aus der Leistungsreserve zwischen den einzelnen Ebenen von der KOM bis zu den umsetzenden Stellen nicht ausreichend und eindeutig kommuniziert wurden und die maßnahmenspezifische Verantwortung des Einzelnen für die Prioritätsziele nur schwer erkannt werden kann.

Aktuelle Entwicklungen und Schlussfolgerung

Aufgrund der Aus- und Nebenwirkungen des Instruments und der sich abzeichnenden europaweiten Probleme sind Anpassungsreaktionen erforderlich. Die KOM hat im Juni 2017 angekündigt, eine Änderung der Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 215/2014 und 2015/207 vorzunehmen, um die Berichterstattung der ESI-Fonds in Bezug auf den Leistungsrahmen zu harmonisieren. Gleichzeitig plant sie, im Speziellen für den ELER die Möglichkeit zu eröffnen, auch über laufende Vorhaben zu berichten, und diese damit auch für den Leistungsrahmen anrechnen zu können. Relevant wird dies erst für den Durchführungsbericht im Jahr 2018, wobei die Detailausgestaltung noch im Rural Development Committee abgestimmt werden muss.

Mit dieser angekündigten Möglichkeit lenkt die Kommission ein. Diese Option ist aber mutmaßlich mit dem Preis notwendiger Anpassungen der Erfassungssystematik des Monitoring und der entsprechenden IT-Systeme im laufenden Fördergeschäft verbunden. Aus unserer Sicht sollten die auf mehreren Ebenen verschuldeten handwerklichen Mängel in den Ursprungsprogrammen als offensichtlicher Fehler gewertet werden und Anpassungen der Zielwerte erfolgen dürfen.

Perspektivisch sollte das „Debakel“ um den Leistungsrahmen dazu führen, in der nächsten Förderperiode andere Instrumente zu wählen, um eine zügige Programmumsetzung zu unterstützen. Mit dem Leistungsrahmen wurden in dieser Förderperiode zusammen mit den neuen strategischen und inhaltlichen Ausrichtungen der Förderung zu viel Impulse und Spannung gleichzeitig an das Fördersystem angelegt. Zudem wurde im Vorfeld zu wenig zwischen allen Ebenen kommuniziert und abgeschätzt, wie der Mechanismus in das komplexe Programm- und Umsetzungsgefüge eingreift. Zu einem ähnlichen Urteil kommen auch die GesprächspartnerInnen: *„Das Instrument der LR, so wie es aufgesetzt ist, führt insgesamt zu einer Schiefelage. [...] Es steuert nichts, sondern zieht Energie und Zeit, die an anderer Stelle fehlen. Es ist eine Fehlkonstruktion.“*

5.2 Zielorientierung und Wirksamkeit

Zielorientierung und Wirksamkeit als Steuerungsgröße werden vor allem unter dem Aspekt betrachtet, ob das Programmportfolio, d. h. die Auswahl und Ausgestaltung der Maßnahmen, ge-

eignet sind, die angestrebten Ziele zu erreichen. Die Bewertung zu Wirksamkeit und Wirkungen wird auf der Grundlage der empirischen Analysen weiterer Evaluationsschritte in den nächsten Jahren erfolgen.

Die hier vorgenommenen Einschätzungen bauen auf den Ergebnissen der Ex-post-Bewertung von *PROFIL* (Tietz et al., 2016), der Ex-ante-Bewertung (Tietz et al., 2015), den Output-Analysen der bislang umgesetzten Förderung sowie den geführten Gesprächen auf Programmebene auf. Sie dienen dazu zu überprüfen, inwieweit die Maßnahmenausgestaltung und die darin enthaltenen Lenkungsinstrumente (Förderauflagen, PAK, Kulissen etc.) geeignet sind, die maßnahmenbezogenen Ziele zu erreichen.

5.2.1 Förderstrategische Ausrichtung und Maßnahmenausgestaltung

Insgesamt greift die strategische Schärfung von PFEIL

Im Wesentlichen wurde das Programmportfolio aus der vorherigen Programmperiode fortgeführt, allerdings ergänzt um neue Ansätze und eine deutliche Schärfung der Zielausrichtung und -ableitung (Tietz et al., 2015). Neben Impulsen durch die ELER-Verordnung für die Stärkung von Netzwerken (z. B. EIP) und Förderung des Humankapitals (Bildung/Beratung) sind es im Wesentlichen die landespolitisch forcierten Entwicklungen: Stärkung der hochwirksamen (dunkelgrünen) AUKM, bessere Verzahnung der MU/ML-Flächenmaßnahmen sowie die Neuausrichtung des AFP und Stärkung des Tierschutzes. Das Thema Bildung, Beratung sowie die Ansätze zur Einbeziehung von Akteuren vor Ort wurden in PFEIL gegenüber dem Vorgängerprogramm deutlich gestärkt.

Auch die ländliche Entwicklung (Priorität 6) hat eine Stärkung erfahren, sowohl bezogen auf die zur Verfügung stehenden Mittel als auch über einen den heterogenen Bedürfnissen entsprechenden breiten und offenen Förderansatz in LEADER und den ZILE-Maßnahmen. Hierzu werden – anders als in allen anderen Bundesländern – auch Umschichtungsmittel für die Förderung von Dorferneuerung und Basisdienstleistungen eingesetzt. Die Nachfrage und Bedarfe in diesem Bereich stützen diesen Ansatz. Bei der Förderung des Breitbandausbaus wurde ein neuer finanzieller Schwerpunkt gesetzt. Hier hat es das Land geschafft, sehr schnell einen im Land gut abgestimmten Förderansatz zu entwickeln.

Der Stellenwert des Umwelt- und Naturschutzes ist in PFEIL gewachsen und das Programm bildet die zentralen Eckpunkte des Natur- und Gewässerschutzes in Niedersachsen ab.

Die bisherige Umsetzung des Programms und der einzelnen Fördermaßnahmen läuft entlang dieser strategischen Ausrichtung. Größere Verwerfungen oder Dysbalancen sind nicht aufgetreten. Der unterschiedliche Umsetzungsstand in den einzelnen Bereichen lässt sich größtenteils mit längeren Vorlaufzeiten neuer, teilweiser innovativer Ansätze erklären. Mit Ausnahme weniger Fördermaßnahmen (siehe unten) sollten die inhaltliche Ausrichtung und die damit verbundenen inhaltlichen Anforderungen an die Maßnahmen beibehalten werden.

Konzentration – aber weiterhin ziel- und wirkungsorientierter förderstrategischer Ansatz

Eine Kernempfehlung aus der Ex-post-Bewertung lag in der stärkeren Konzentration innerhalb des ELER-Programms auf größere Maßnahmen (mit einem Finanzvolumen von über einer Mio. Euro/a) und einer effizienten Zuordnung von Förderansätzen zu EU-Förderung und nationaler Förderung, um unangemessen hohe Implementationskosten und -risiken zu vermeiden. So sind Maßnahmenbereiche und Einzelmaßnahmen, die außerhalb der EU-Förderung besser aufgehoben sind, wie die forstliche Förderung und der Erschwernisausgleich, nicht mehr in PFEIL enthalten. Für diese stehen ausreichend nationale Mittel zur Verfügung. Andere „kleine“ und zum Teil im EU-Rahmen nur mit hohem Aufwand umzusetzende Maßnahmen, die politisch und strategisch wichtig sind, wie Bildung, Beratung, Vernetzung, die aber national nicht auskömmlich finanzierbar gewesen wären, sind im Programm verblieben und weiter ausgebaut worden. Die flankierende, kosteneffiziente und nachhaltige Wirkung von Beratung, Bildung und Vernetzung wurde in den zurückliegenden Evaluationen hervorgehoben. Insofern ist der Ansatz, diese trotz der administrativen Implikationen im Programm zu belassen, nachzuvollziehen. Auch im Bereich der Flächenmaßnahmen mit teilweise sehr differenzierten Vorhabenarten stand und steht die fachliche Erforderlichkeit und Treffsicherheit im Vordergrund und weniger der Gedanke der Konzentration.

Insbesondere für diese Maßnahmen muss sich der Umsetzungs- und Regelungsrahmen ändern, damit sie mit verhältnismäßigem Aufwand angeboten werden können.

Gute Integration Bremer Belange und Ziele

Aus Bremer Perspektive hat sich die gemeinsame Programmierung bewährt und wird insgesamt als positiv bewertet. Bis auf den Erschwernisausgleich mussten keine inhaltlichen Abstriche in PFEIL erfolgen. Bei vielen Maßnahmen nutzt Bremen die konzeptionelle Vorarbeit von Niedersachsen. Die Fördermaßnahme LaGe wurde federführend von Bremen konzipiert. Dabei kam die längere Erfahrung Bremens im Bereich des Gebietsmanagements zum Tragen. Der Zielbeitrag dieser Maßnahme zur Umsetzung von Natura 2000 wird sehr positiv bewertet (siehe Kapitel 4.21). Diese Maßnahme wird sowohl in Bremen als auch in Niedersachsen sehr gut nachgefragt.

LEADER – Anspruch, regionale Zielausrichtung und Aufwand sind deutlich gestiegen

Auch bei LEADER wurden höhere Anforderungen an Qualität und thematische Fokussierung der REK formuliert. Gleichzeitig ermöglichen die neuen „Spielregeln“ den Regionen größere Handlungsspielräume, da die Vorhabenauswahl auf Basis der Festlegungen in den REK erfolgt. Die ersten Erhebungen im Rahmen der Evaluation haben gezeigt, dass die LEADER-Prinzipien überwiegend greifen (siehe Kapitel 4.24). Die Vielfältigkeit der möglichen Fördergegenstände ist für die Verwaltung eine Herausforderung im Hinblick auf deren fachliche Betreuung und Einschätzung. LEADER ist also passgenauer aber auch arbeits- und kontrollintensiver geworden (siehe Kapitel 5.4.3).

Teilweise Inkonsistenzen für die Zielerreichung bei den einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen

In der an sich sehr positiv zu bewertenden neuen Zielausrichtung des AFP in Richtung öffentliche Güter bedarf es ggf. der Beseitigung einiger konzeptioneller Inkonsistenzen bzw. inhärenter Zielkonflikte. Diese liegen u. a. im generellen Förderausschluss größerer Tierbestände. Damit ist der Kreis potenziell antragsberechtigter Betriebe stark reduziert. Die Veränderungen der Förderbedingungen führen insgesamt zu anspruchsvollen Investitionen in Bezug auf Tiergerechtheits- und Umweltaforderungen, aber aufgrund der geringen Anzahl an Förderfällen entwickelt die Maßnahme nur eine geringe Reichweite. Diese sollte durch die Ausweitung der potenziell teilnahmeberechtigten Betriebe gestärkt werden.

Noch grundlegender ist die geringe Nachfrage der Fördermaßnahme VuV. Auch diese wird in Teilen durch die konzeptionellen Schwächen der Ausgestaltung der Maßnahme in Richtung der neuen Zielausrichtungen verursacht. Bei der Fördermaßnahme treffen hohe Fördervoraussetzungen und Anforderungen an die Antragsunterlagen (Gutachten zum Nachweis der Verringerung des Ressourceneinsatzes) auf geringe Zuschusshöhen und eine anvisierte Zielgruppe (in erster Linie Klein- und Kleinstunternehmen), für die die Förderung nicht attraktiv genug bzw. die Antragstellung sehr herausfordernd ist. Auch hier konterkarieren sich die beiden wesentlichen positiv zu bewertenden Maßnahmenziele: Verbesserung der Ressourceneffizienz auf der einen und stärkere Förderung von Klein- und Kleinstunternehmen auf der anderen Seite. Von den Förderbedingungen und PAK kann auf diese Weise keine klare Steuerungswirkung ausgehen.

Ausgleichszulage – keine ausreichende Zielorientierung und unspezifische Wirkungen

Bereits im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurde herausgestellt, dass von der AGZ bei der derzeitigen Förderausgestaltung weder Umweltwirkungen noch andere strukturelle Effekte im Hinblick auf die Verhinderung potenzieller Nutzungsaufgabe ausgehen. Durch die nach wie vor bestehenden Schwächen in der Interventionslogik und der weiterhin unspezifischen Ausgestaltung der Maßnahme bleiben diese Aussagen bestehen und wurden auch in der Ex-ante-Bewertung hervorgehoben. Zu dem Ziel des Erhalts und der Verbesserung der Biodiversität leistet die AGZ keinen Beitrag. Aus Sicht der EvaluiererInnen würde die Einstellung der AGZ-Förderung und eine Umwidmung der Fördergelder zugunsten von flächengebundenen Maßnahmen des SPB 4A als wesentlich zielgerichteter eingestuft (siehe hierzu Kapitel 4.18).

5.2.2 Wirkungen und Nebenwirkungen der Projektauswahlkriterien

Neben Förderfähigkeitskriterien ist im Bereich ELER-investiv zusätzlich eine stärkere Zielorientierung über Projektauswahlkriterien (PAK) und Auswahlverfahren möglich und durch den Regelungsrahmen der ELER-Verordnung gefordert. Neben inhaltlichen Steuerungsaspekten hat die verbindliche Einführung der PAK und eines zu erfolgenden Rankingverfahrens Auswirkungen auf die Förderabläufe. Die in der letzten Förderperiode noch überwiegend üblichen laufenden Bewilligungen wurden auf Stichtagsverfahren umgestellt. Die Anzahl der festgelegten Stichta-

ge/Antragsrunden pro Jahr variiert zwischen den Maßnahmen. Auch zwischen den gemeinsam zu evaluierenden EPLR von SH, NI/HB, HE und NRW gibt es dazu deutliche Unterschiede.

Die Einschätzung vonseiten der unterschiedlichen Akteure und auch der Evaluation zu den Vorgaben zur Anwendung von PAK sowie der etablierten Verfahren fällt differenziert aus.¹⁵⁸

Positive Effekte der PAK

Insgesamt wird das Instrument von den Akteuren auf der Steuerungsebene positiv bewertet. Sie werden von den Fachreferaten proaktiv zur Fördermodulation und Feinsteuerung genutzt. Es können mit jeder neuen Antragsrunde auch neue Akzente gesetzt und neue Bedarfe berücksichtigt werden, ohne dass eine Programm- oder Richtlinienänderung o. Ä. erforderlich wäre. Allein die häufige Befassung des Begleitausschusses¹⁵⁹ mit PAK-Änderungen belegt, dass dieses Instrument genutzt wird.

Den PAK wird eine wichtige Funktion zur besseren Gewährleistung von Transparenz und Objektivität zugesprochen. Sie stärken die Eigenverantwortung der BearbeiterInnen und entziehen Entscheidungen einer politischen Einflussnahme. Damit haben diese europäischen Anforderungen in Teilen zu einer Verbesserung der Förderpraxis geführt.

Im weitaus überwiegenden Teil der Fördermaßnahmen haben die PAK und das auf dieser Grundlage stattfindende Ranking der Förderanträge nach erreichter Punktzahl noch nicht zu einer tatsächlichen Bestenauswahl geführt, da das Mittelvolumen der förderfähigen Anträge unterhalb des zur Verfügung stehenden Fördermittelvolumens lag. Aber auch in diesen Fällen sichern die PAK über eine erforderliche klare inhaltliche Ausrichtung und die zu erreichenden Mindestpunktzahlen eine hohe Qualität. Die Maßnahmenverantwortlichen und Bewilligungsstellen bestätigen diese Effekte in weiten Teilen. Allein das Wissen, dass es einen Wettbewerb um das beste Projekt gibt, führt durchaus dazu, dass die Förderanträge und Projekte eine höhere Qualität und Fundiertheit aufweisen.

Im ZILE-Bereich werden die PAK durch den großen Antragsüberhang nach der RL-Änderung 2017 (siehe Kapitel 4.11) eine tatsächliche Auswahlwirkung entfalten. Hier sind die PAK sehr ausdifferenziert. Die Anwendung stellt die ÄrL aber vor große Herausforderungen (s. u.).

Kritische Nebeneffekte der PAK und der aufgesetzten Verfahren

Auf der Bewilligungsebene (insbesondere NLWKN und ÄrL) und vonseiten der Evaluation werden auch kritische Nebeneffekte des durch den Regelungsrahmen der ELER-Verordnung geforderten stichtagsbezogenen und PAK-geleiteten Auswahlverfahrens beobachtet und thematisiert. Diese

¹⁵⁸ Neben den Ergebnissen aus den maßnahmen- und programmbezogenen Gesprächen fließen hier auch Aussagen aus der großen Dienstbesprechung der Dezernate 3 und 4 der ÄrL im Februar 2017 mit ein.

¹⁵⁹ Der Begleitausschuss ist nach Artikel 49 der ELER-Verordnung vor der Festlegung von PAK anzuhören.

verdeutlichen, dass das Konzept der PAK und die implementierten Verfahrensweisen neben der Zielorientierung und Wirksamkeit auch die anderen Steuerungsgrößen für den Fördererfolg beeinflussen: die Akzeptanz der Förderung und den Aufwand für AntragstellerInnen und Verwaltung. Kritische Aspekte sollten daher im Blick behalten und Möglichkeiten zur Minimierung gesucht werden, damit die drei Steuerungsgrößen gut ausbalanciert werden können.

Wachsende Anforderungen an Antragstellende bei noch völlig offenem Antragserfolg

Niedersachsen hat beispielsweise bei den ZILE-Maßnahmen umfangreiche Auswahlkriterien für die einzelnen Maßnahmen erarbeitet. Bei der Dorfentwicklung sind dies 22 Kriterien, die die breite Zielsetzung dieser Maßnahme abbilden. Die AntragstellerInnen sind bemüht, möglichst viele Punkte bei vielen Kriterien zu erhalten. Um Bewertung, Bepunktung und Ranking in den ÄRL vornehmen zu können, müssen alle notwendigen Unterlagen, Stellungnahmen und Gutachten etc. bereits mit dem Antrag eingereicht werden und eine ausreichende Qualität vorweisen. Nur solche Aspekte können im Bewertungsschema Punkte erhalten, die in den Antragsunterlagen dargestellt sind. Das gilt mehr oder weniger für alle investiven Fördermaßnahmen.

Die Antragsunterlagen sind dadurch wesentlich umfangreicher geworden. Darüber hinaus hat sich die Art der Projekte im Verlauf der Förderperiode verändert, bei Dorfentwicklung und Basisdienstleistungen sind z. B. Gemeinschaftseinrichtungen, Freizeit- und Naherholungseinrichtungen oder Nah-/Grundversorgungseinrichtungen noch stärker in den Fokus gerückt. Aufgrund der Art der Projekte sind bereits kostenpflichtige Gutachten mitzuliefern, ohne die ein ÄRL auch nicht über die Wirtschaftlichkeit oder Sinnhaftigkeit des Projektes entscheiden könnte oder wollte. Insgesamt wächst der Aufwand der Bewilligungsstellen, die umfangreichen Unterlagen zu allen eingereichten Anträgen zu sichten und zu würdigen.

Objektive und subjektive Verfahrensverlängerung

Da bei den Fördermaßnahmen mit einer Stichtagsregelung bis zum Stichtag und dem abgeschlossenen Ranking keine Aussage oder Entscheidung zu eingereichten Anträgen getroffen werden kann, verlängert sich aus Sicht der Antragstellenden das Verfahren und es kommt gehäuft zu Nachfragen bei den Bewilligungsstellen.

Bei den Maßnahmen, für die ÄRL zuständig sind, führt das Ranking auf Amtsebene dazu, dass die AnsprechpartnerInnen in den Geschäftsstellen vor Ort keinen Überblick über die amtsweite Antragslage haben und damit auch keine direkte Rückmeldung über die Förderwahrscheinlichkeit gegeben werden kann.

Verzerrungseffekte durch die PAK möglich

Aus der Sicht der Bewilligungsstellen sind erfahrene und „potente“ Antragstellende deutlich im Vorteil, da sie mit den Bewertungsschemata und der geforderten Nachweisführung gut umgehen können. Es wird daher die Gefahr gesehen, dass sie vorrangig bedient werden (2017 und danach) und Projekte in anderen (Dorf-)Regionen trotz vergleichbar großem Bedarf nicht zum Zuge kommen. Die Bewilligungsstellen haben durch die Vergabe der Punkte im Bewertungsschema in

Kenntnis der örtlichen Verhältnisse (z. B. auf der Grundlage der örtlichen Inaugenscheinnahme) die Möglichkeit, hier eine angemessene Bewertung durchzuführen, allerdings nur wenn entsprechende Angaben auch im Antrag enthalten sind. Diesen potenziellen Verzerrungseffekten wird durch entsprechende Auswertungen im Rahmen der Evaluation nachgegangen.

Geringe Anzahl von jährlichen Antragsstichtagen

In NI/HB gibt es eine vergleichsweise geringe Anzahl jährlicher Stichtage, v. a. im Bereich ZILE-Maßnahmen. Bei den ZILE-Maßnahmen hat sich das Land für nur einen Antragsstichtag im Jahr entschieden (zunächst jeweils der 15.2. jeden Jahres). Im Jahr 2017 wurde ein zweiter Stichtag angeboten (15.9.), ab 2018 soll dann jeweils der 15.9. der jährliche Antragsstichtag sein. Hintergrund dieser Entscheidung für nur einen Stichtag waren u. a. die Problematik der Mittelkontingentierung und der wiederholten Stellung von Anträgen nach Ablehnung innerhalb eines Jahres. Aus Letzterem resultiert ein höheres Arbeitsvolumens bei den ÄrL, die dies ohne zusätzliche Personalkapazitäten erledigen müssen. Dabei bleibt jedoch die grundsätzliche Frage bestehen, ob die Durchführung von regelmäßig nur einem Antragsstichtag im Jahr die beste Lösung zur Erreichung der Programmziele ist. Nur ein einzelner Antragsstichtag pro Jahr kann dazu führen, dass Vorhaben trotz Bewilligungsreife ggf. lange auf den nächsten Stichtag warten müssen. Dies ist ein Nachteil bzw. eine Demotivierung der AntragstellerInnen.

Aufgesetztes Verfahren im NLWKN zur Abwicklung der Fördermaßnahme FGE führt zu langer Verfahrensdauer

Neben den oben aufgeführten Nachteilen kommt beim NLWKN für die Fördermaßnahme FGE ein spezifisches Problem hinzu. Nach Abstimmung zwischen MU und NLWKN darf ein Neuantrag für das nächste Antragsverfahren nur angenommen, nicht aber fachtechnisch bearbeitet werden. Auch darf ein neues Antragsverfahren nur erfolgen, wenn alle alten Anträge des alten Antragsverfahrens bewilligt oder abgelehnt wurden. Die Steuerung der Maßnahmenumsetzung ist damit erheblich erschwert. Hierbei handelt es sich um Festlegungen und Verfahrensausgestaltungen des Landes, die aus Sicht der Evaluation und im Interesse einer effizienten Antragsbearbeitung weder sinnvoll noch erforderlich sind (siehe hierzu Kapitel 4.16).

Generelle Grenzen des Konzeptes im Zusammenspiel mit den etablierten Förderansätzen

Es gibt Fördermaßnahmen, bei denen PAK keinen Mehrwert entfalten bzw. sogar kontraproduktiv wirken können. Aufgrund der „starr“ Vorgaben ist aber trotzdem ein PAK-geleitetes Verfahren einzuhalten. Im Rahmen der maßnahmenbezogenen Bewertungen wurde diese Kritik an dem von der EU-KOM vorgeschriebenen Verfahren v. a. im Zusammenhang mit der Flurbereinigung und Maßnahmen thematisiert, die auf fachbehördlichen Konzepten und Prioritätenprogrammen z. B. im Bereich des Gewässerschutzes basieren. Dies sind insbesondere die Fördermaßnahmen FGE, SEE und ÜKW. Neben den Schwierigkeiten, die heterogenen Vorhaben innerhalb dieser Maßnahmen anhand weniger objektiver PAK sachgerecht zu bewerten und zu ranken, handelt es sich bei den Fördermaßnahmen um die Umsetzung von Vorhaben, die überwiegend allein im öffentlichen Interesse liegen. Ein privatwirtschaftliches Interesse ist damit nicht verbunden. Antrag-

steller müssen dementsprechend bei einzelnen Fördermaßnahmen „gesucht“ und aktiv angesprochen werden und die Projektkonzepte werden zumeist in enger Abstimmung mit den Fachbehörden entwickelt. Da die Fachbehörden über die nötige Kompetenz zur Entwicklung von zielgerichteten Vorhaben und Konzepten verfügen und behördenintern bereits eine Selektion besonders geeigneter Projekte vornehmen, bringt ein zusätzlicher stark formalisierter Selektionsprozess über die PAK nur einen geringen Steuerungseffekt.

Fazit und Ausblick

Generell hat sich das Konzept der PAK bei vielen Maßnahmen bewährt. Sie sind geeignet, die Zielausrichtung der Förderung abzubilden und diese zu unterstützen. Da sie nicht statisch sind, können sie mit zunehmendem Erfahrungswissen und auch im Austausch mit anderen Bundesländern weiterentwickelt werden. Auch neue Akzente und veränderte Bedarfe könnten Berücksichtigung finden

Seitens der EU ist eine „Aufweichung“ der PAK vorgesehen, die eventuell dazu geeignet ist, die oben aufgezeigten Grenzen und Schwächen der PAK-gestützten Vorhabenauswahl zu beheben. Die sogenannte OMNIBUS-Verordnung¹⁶⁰ sieht Änderungen von Artikel 49 der ELER-Verordnung über die Vorhabenauswahl vor. Generell sollen zukünftig Fördermaßnahmen unter Artikel 18 (1) b der ELER-VO nicht mehr nach Projektauswahlkriterien ausgewählt werden müssen. Das betrifft in PFEIL die Fördermaßnahmen Hochwasser- und Küstenschutz (ELER-Code 5). Für den Küstenschutz, der auf der Grundlage des Generalplans Küstenschutz behördengeleitet erfolgt, würde dies sicherlich eine Erleichterung ohne einen Verlust an Steuerungsmöglichkeiten darstellen.

Zudem soll in Absatz 1 Artikel 49 der generelle Passus eingeführt werden, dass auf die Festlegung von Auswahlkriterien verzichtet werden kann, wenn nach Natur des Vorhabens solche nicht möglich sind und eine andere Art der Auswahl im EPLR beschrieben wird. Dieser Ansatz eröffnet damit Optionen, für die oben genannten Fördermaßnahmen, deren Projektauswahl hinreichend über vorgelagerte Fachplanungen qualitätsgesichert und priorisiert ist, auf die PAK zu verzichten. Dies wird begrüßt, da damit das Konzept der PAK differenzierter und effektiver angewandt werden kann.

Aus Gründen der Vereinfachung ist eine weitere Änderung mit der Einführung einer Bagatellregelung für Kleinstprojekte in Artikel 48 der Kontrollverordnung VO (EU) Nr. 809/2014 vorgesehen. Bei Anträgen unterhalb eines bestimmten Finanzvolumens kann auf das Auswahlverfahren verzichtet werden und eine fortlaufende Bewilligung erfolgen. Der Ansatz einer spezifischen Kleinstvorhabenregelung innerhalb der Fördermaßnahmen wird vonseiten der Evaluation kritisch gesehen: So sind Transparenz und Qualität auch bei Kleinstprojekten erforderlich. Die Etablierung

¹⁶⁰ „Verordnung über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union“. Sie ist Teil des Paketes zur Überprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR). Mit ihr wurden Änderungen an allen vier grundlegenden GAP-Verordnungen vorgenommen, um die GAP im Interesse der LandwirtInnen und der einzelstaatlichen Behörden zu vereinfachen.

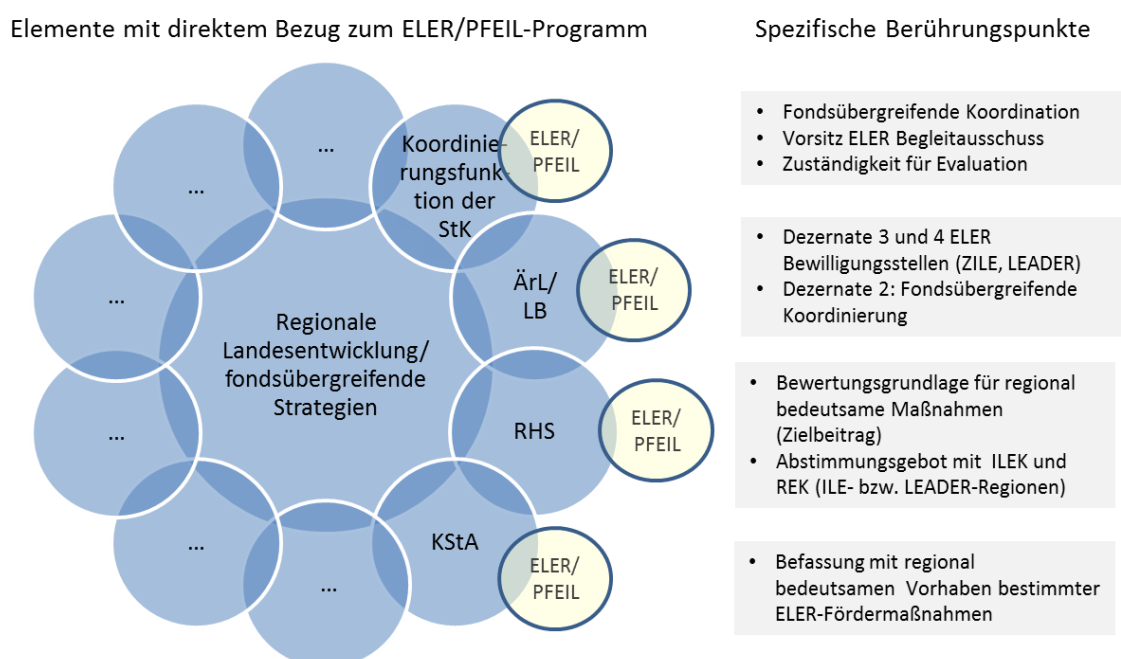
zweier Verfahren innerhalb einer Fördermaßnahme ist nicht mit Vereinfachungseffekten verbunden, sondern birgt eher neuen Risiken, z. B. wenn die Wertgrenzen, ab denen das vereinfachte Verfahren gelten soll, falsch berechnet wurden. Es erfordert außerdem innerhalb der gleichen Maßnahme noch eine weitere Mittelkontingentierung vorzunehmen, um nicht die Verfahren zum Antragsstichtag gegenüber den laufenden Anträgen zu schlechter zu stellen.

5.3 Auswirkungen der Neuausrichtung der Regional- und Förderpolitik auf das PFEIL-Programm: Förderausgestaltung und Umsetzungsrahmen

Wie bereits in Kapitel 3.2 herausgestellt, wird in diesem Bericht keine Bewertung des neuen landespolitischen Ansatzes der regionalen Landesentwicklung und der Stärkung eines fondsübergreifenden Ansatzes vorgenommen. Dazu ist es zum einen noch zu früh und zum anderen ist der Untersuchungsansatz dieses Berichts im Rahmen der begleitenden ELER-Bewertung nicht darauf ausgerichtet.

Weite Teile der ELER-Förderung – sektorbezogene Förderung, Agrarumweltmaßnahmen etc. – werden unabhängig von dieser Neuausrichtung nicht berührt. Andersherum stellen die relevanten ELER- bzw. PFEIL-Maßnahmen mit den entsprechenden Umsetzungsprozessen nur einen kleinen Ausschnitt der Aktivitäten des Landes im Hinblick auf die Neuausrichtung der Landesentwicklung dar (siehe **Abbildung 35**).

Abbildung 35: Schnittmengen bzw. Berührungspunkte der regionalen Landesentwicklung und fondsübergreifenden Koordination mit der ELER-Förderung



Quelle: Eigene Darstellung.

Gerade bei der Umsetzung eines stärkeren Regionalisierungs- und Koordinierungsanspruchs sind aber die fondsspezifischen Inhalte, Verfahrensregelungen und Umsetzungsbedingungen zu berücksichtigen. Durch sie ergeben sich unterschiedliche Potenziale und Grenzen für eine Integration und Regionalisierung der Förderung und der geschaffenen Strukturen und Instrumente.

Es ist Aufgabe der ELER-Evaluation an den relevanten Schnittmengen und Berührungspunkten (siehe **Abbildung 35**) Wechselwirkungen zwischen den neuen Ansätzen und dem PFEIL-Programm zu beleuchten. Es geht darum aufzuzeigen, wie die sich mit der Neuausrichtung in Verbindung stehenden Umorganisationen, Instrumente und Verfahrensweisen auf die Förderausrichtung und die Umsetzungseffizienz des PFEIL-Programms auswirken (positiv/negativ) und ob damit erwartete Effekte im Hinblick auf die landespolitischen Ziele eintreten. Es geht darum herauszuarbeiten, an welchen Stellen zwischen den Ansätzen aus Sicht des ELER Konflikte auftreten, worin Verbesserungsmöglichkeiten im Sinne eines Gleichklangs der ELER-Förderung und der Ausrichtung der Landespolitik liegen könnten und wo ggf. ELER-spezifische Grenzen liegen.

Dabei erhebt der Bericht keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern ist als ein Baustein der begleitenden Evaluation auf der Grundlage der bislang vorliegenden Erkenntnisse zu verstehen. Diese werden in weiteren Analysen und Untersuchungen vertieft werden.

Aufgezeigt werden Chancen und Risiken aus Sicht des ELER bzw. von PFEIL anhand der folgenden Aspekte:

- Auswirkungen der stärkeren fondsübergreifenden Koordination und Einbindung der EU-Förderung in die Landesentwicklung durch die StK bzw. MB (Steuerungsebene),
- Einfluss der Ansätze zur stärkeren Regionalisierung der Förderpolitik und regionale Koordination der Förderung in Bezug auf die
 - Zusammenarbeitsstrukturen in und zwischen den Geschäftsstellen der ÄrL (Dezernate 3 und 2),
 - Rolle der RHS und Regionalisierung im PFEIL-Programm,
 - Zusammenspiel KStA und ELER-Förderung.

5.3.1 Fondsübergreifende Strategien und Einbindung der EU-Förderung in die Landesentwicklung

5.3.1.1 Auswirkungen auf die Organisationsstruktur: Schnittstellen Staatskanzlei – ELER-Umsetzung

Allgemeine Einordnung des neuen Organisationsgefüges

Zur besseren Koordinierung der EU-Förderung und ihrer Einbindung in die regionale Landesentwicklung wurde in der Staatskanzlei (StK) 2013 die Abteilung 4 „Regionale Landesentwicklung, EU-Förderung“ gegründet, u. a. mit den Referaten 401 „Strategische Planung der Landesentwicklung“, 402 „Regionale Landesentwicklung“ und 403 „Koordinierung der EU-Förderung EFRE, ESF und ELER“. Hierfür wurden verschiedene Aufgaben aus unterschiedlichen Ministerien herausgelöst. Die EFRE/ESF-Verwaltungsbehörde wurde in das Referat 403 eingegliedert. Anders als ursprünglich politisch gewollt, verblieb die ELER-VB im ML. Das Referat 403 erhielt aber neben der fondsübergreifenden Koordinierung einzelne Aufgaben der ELER-Verwaltungsbehörde, insbesondere die Zuständigkeit für die Evaluation sowie den Vorsitz des ELER-Begleitausschusses. Die ELER-bezogenen Aufgaben werden im Referat 403 durch den ehemaligen Leiter der ELER-VB und eine Mitarbeiterin wahrgenommen, die mit der Umstrukturierung in die StK gewechselt sind.¹⁶¹

Mit dieser Konstruktion ist in die Organisationsstruktur zur PFEIL-Umsetzung eine weitere Ebene (vertikale Schnittstelle) eingezogen worden und eine neue „horizontale“ Schnittstelle zwischen der StK und der VB im ML entstanden (siehe Kapitel 3.2, **Abbildung 3**). Das mit der Umorganisation verbundene Ziel einer stärkeren fondsübergreifenden Verzahnung der Förderansätze untereinander und mit landespolitischen Zielen entsprach grundlegenden Empfehlungen der Evaluation (so z. B. Fährmann et al. 2008, Kapitel 11, Schlussfolgerungen und Empfehlungen). Der gefundene Organisationskompromiss zwischen StK und ML wurde aber bereits in der Ex-ante Evaluation verwaltungswissenschaftlich bzw. steuerungstheoretisch für den ELER als „Second-best-Lösung“ bewertet. Dieser hat sowohl Auswirkungen auf die Zusammenarbeit auf der Steuerungsebene als auch auf den nachgeordneten Bereich, v. a. für die ÄrL mit den ELER-Bewilligungsstellen in den Dezernaten 3 (zum Aufbau der ÄrL siehe **Abbildung 3** in Kapitel 3.2).

Zwischen den unterschiedlichen Referaten der Abteilung 4 der Staatskanzlei, der ELER-VB und den Dezernaten 2 und 3 der ÄrL ist insgesamt ein komplexes Beziehungsgefüge zwischen Organisationseinheiten entstanden, die in unterschiedlicher Intensität Aufgaben im Bereich der ELER-Förderung, der fondsübergreifenden EU-Förderung, der Landesentwicklung oder der Landesentwicklung und EU-Förderung verfolgen. **Abbildung 36** gibt dieses Gefüge vereinfacht wieder, wie es sich im Laufe der Gespräche herauskristallisiert hat. So wurde deutlich, dass die Gesprächs-

¹⁶¹ Eine weitere Person ab Febr. 2015 befristet eingestellt.

partnerInnen häufig von „DER“ StK sprechen. Zu differenzieren ist dabei aber zwischen den einzelnen Referaten, da sie für unterschiedliche Anforderungen und Zielausrichtungen der Integration der EU-Förderung in der StK stehen.

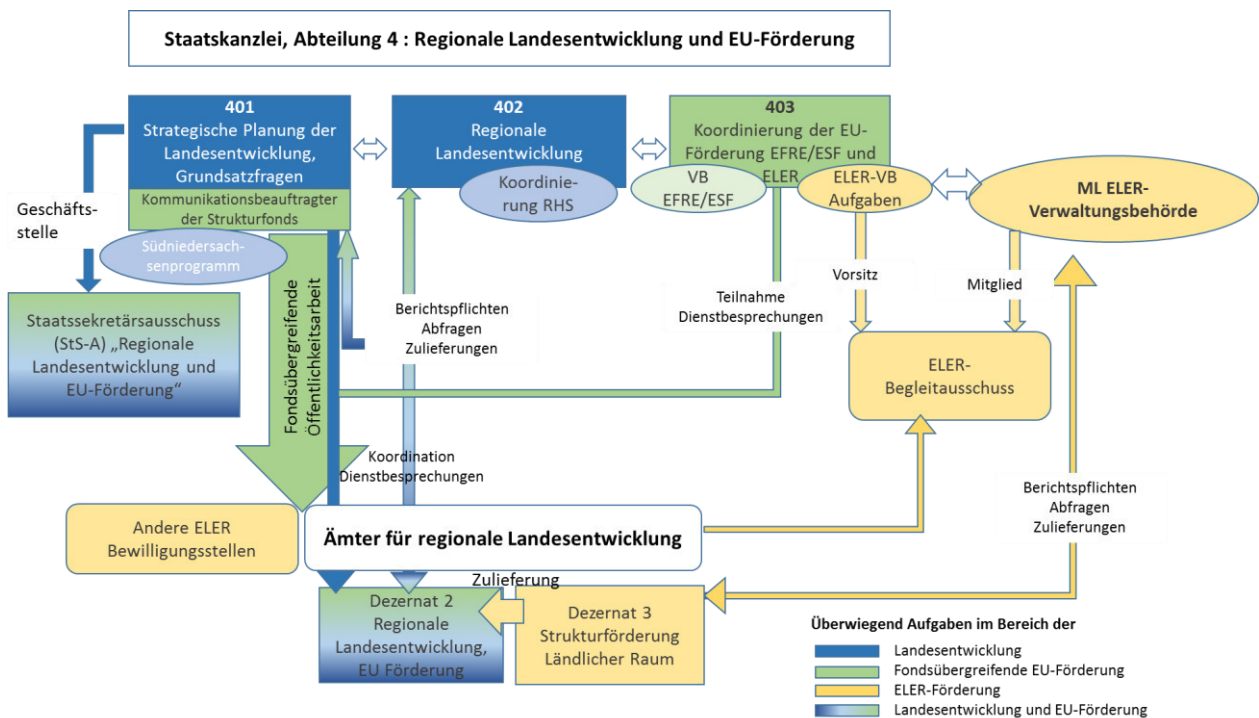
Für die Umsetzung des Anspruchs einer stärkeren Einbindung der EU-Förderung in die (regionale) Landesentwicklung sind vor allem die Referate 401 und 402 zuständig. Durch sie erfolgen Ab- und Anfragen an die ÄRL in erster Linie an die Dezernate 2. Für Aspekte die ELER bzw. das PFEIL-Programm betreffen, müssen diese auf die Zuarbeit der Dezernate 3 zurückgreifen. Diese Beanspruchung der Dezernate 3 von mehreren Seiten bindet Ressourcen, die dort ohnehin sehr knapp sind (siehe hierzu Kapitel 5.4.2)

Innerhalb des Koordinierungsreferates 403 in der StK geht es bislang schwerpunktmäßig um die fondsübergreifende Koordination bestimmter Förderansätze, die Harmonisierung von Regelungen zwischen den Fonds und den Aufbau fondsübergreifender Kompetenzen. Die Herausforderung besteht hier in der Abgrenzung zu und Kooperation mit der ELER-VB in der Wahrnehmung nach außen und dem Agieren nach innen in die PFEIL-Umsetzungsstrukturen.

Mit dem Ziel einer stärkeren fondsübergreifenden Koordinierung ist vonseiten des Landes auch der Anspruch einer besseren Sichtbarkeit der EU-Förderung durch eine fondsübergreifende Öffentlichkeitsarbeit entstanden. Die zentrale Zuständigkeit liegt bei Referat 401 der StK (Kommunikationsbeauftragter der Strukturfonds, siehe **Abbildung 36**). Hierdurch wurde eine weitere Schnittstelle zwischen der StK und den PFEIL-Umsetzungsstrukturen geschaffen. Mit ihr sind neue Unterstützungs- und Zulieferverpflichtungen für die Ämter aber auch die anderen ELER-Bewilligungsstellen verbunden. Fondsübergreifende Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit sind unter anderem die Roadshow oder der Newsletter¹⁶². Die Idee eines fondsübergreifenden Ansatzes wurde von den GesprächspartnerInnen im Grunde positiv bewertet. Kritik wurde aber an der zusätzlichen Arbeitsbelastung für einzelne Dienststellen geübt, die mit der angespannten Personalsituation und den ohnehin zeitlich engen Spielräumen der Förderabwicklung kollidieren (siehe hierzu auch Kapitel 5.4.2).

¹⁶² Europa für Niedersachsen – on tour – Projekte live erleben: http://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/veranstaltungen_und_aktionen/europa-fuer-niedersachsen-on-tour-152344.html; Newsletter für regionale Landesentwicklung und EU-Förderung (<http://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/newsletter/>).

Abbildung 36: Beziehungsgefüge zwischen Referaten der Abteilung 4 der Staatskanzlei und Akteuren der PFEIL-Umsetzung (Stand, Juli 2017)



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der geführten Gespräche.

Im Folgenden wird beleuchtet, welche strukturellen Folgen sich für die PFEIL-Umsetzung ergeben. Der Fokus liegt hierbei auf der Schnittstelle Referat 403 – ELER-VB. In Kapitel 5.3.1.2 werden der inhaltlich-strategische Nutzen und Potenziale für PFEIL diskutiert.

Weitere Aspekte und Folgen der neuen Strukturen und Beziehungsgefüge werden in den folgenden Kapiteln zur Regionalisierung sowie im allgemeinen Kapitel zum Umsetzungsrahmen (5.4) aufgegriffen.

Risiken und Nebenwirkungen der Schnittstelle Referat 403 – ELER-VB

Sowohl bei der Einziehung einer neuen Ebene als auch bei der gewählten Aufgabenteilung zwischen Referat 403 und ELER-VB wurden Gebote aus dem Bereich der Verwaltungsorganisation (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2016) nicht vollumfänglich berücksichtigt. Dies hat für die operative Programmumsetzung Folgen und begrenzt aus Sicht der Evaluation die dauerhafte Tragfähigkeit der gewählten Konstruktion.

Mehraufwand, längere Abstimmungswege und Fixkosten für Wissensaufbau an zwei Stellen

Das Gebot des organisatorischen Minimums besagt, dass die Anzahl der Hierarchieebenen und Organisationseinheiten möglichst gering sein soll. Ein Gros der GesprächspartnerInnen kommt zu dem Urteil, dass mit der neuen Schnittstelle die Abstimmungswege deutlich länger sind und ei-

nen höheren organisatorischen Koordinationsaufwand erfordern, ohne dass damit ein Qualitätszuwachs für die Programmumsetzung verbunden ist. Der zusätzliche Zeitbedarf ist eine kritische Größe in dem komplexen Organisationsgerüst (siehe **Abbildung 3**, Kapitel 3.2).

Zudem ist das Gelingen der Zusammenarbeit zwischen der VB, den ELER-Fachreferaten und der StK (Referat 403) extrem von Kommunikation abhängig. Unter dem im EU- und Politikgeschäft herrschenden Zeitdruck leiden jedoch nach Aussage vieler Akteure gerade als erstes der Austausch und die Weitergabe von Informationen. Im Informationsfluss und regelmäßigen Austausch werden noch Verbesserungsbedarfe gesehen, weil nur auf diese Weise die mit der Struktur auch gegebenen Potenziale (s.u.) genutzt werden können.

Der notwendige Wissensaufbau und die Sicherstellung eines einheitlichen Wissenstandes auf zwei Ebenen ist eine personalintensive Daueraufgabe. Hierbei handelt es sich nicht um degressiv verlaufende Lernkosten der Umstrukturierung, sondern um „Fixkosten“. Damit sowohl die VB als auch die StK sprechfähig sind und nach außen mit einer Stimme reden können, befassen sich zwei Ebenen mit der gleichen Materie und nehmen an den gleichen Gremien teil. Der Wissensaufbau ist für die StK von Vorteil und für fondsübergreifende Koordinierungsziele unabdingbar. Die operative PFEIL-Umsetzung wird hierdurch nicht positiv beeinflusst.

Außenwahrnehmung und Sprechen mit einer Stimme bleiben ein virulentes Thema

Nach außen, sowohl gegenüber der EU-KOM als auch dem Bund, ist die gewählte Struktur schwer zu vermitteln. Es wurde versäumt, ein offizielles Schreiben an die EU-KOM und an den Bund zu richten, um die Strukturen und zukünftigen Kommunikationswege zu erläutern. So sind suboptimale Vorgehensweisen entstanden, die mehr von den Gewohnheiten einzelner KOM-MitarbeiterInnen abhängig als von klaren Regeln geleitet sind.

Die StK, Referat 403 fungiert in der Praxis oftmals als der Ansprechpartner der EU-KOM, obwohl EU-rechtlich die StK der Dienstleister für die delegierten VB-Aufgaben ist; die Verantwortung auch für die delegierten Aufgaben verbleibt nach EU-Recht bei der VB. Allein aus arbeitspraktischen Erwägungen sollte es weiterhin auch einen direkten Kontakt der VB als programmverantwortlicher Stelle mit der EU-KOM geben.

Abweichung vom Gebot des Sachzusammenhangs ist problematisch

Schwerer wiegt die Aufgabe des Gebots des Sachzusammenhangs, das besagt, dass zusammengehörende Aufgaben nach Möglichkeit derselben Organisationseinheit zugeordnet werden sollen. Zur Realisierung der Umorganisation musste ein Aufgaben-Äquivalent aus dem Bereich der ELER-VB für zwei in die StK wechselnde Personen herausgelöst werden. Auch wenn aus Sicht der StK die gefundene Aufgabenaufteilung sinnvoll gewählt wurde, wirft diese Übertragung von operativen Aufgaben auch dauerhafte Probleme auf. Mit der Evaluation und dem Vorsitz des BGA wurden zwei zentrale Steuerungsaufgaben während der Programmumsetzung von der VB getrennt. Die VB ist hierdurch sowohl in den direkten Kontakt zu den WiSo-Partnern als auch in die Prozesse der Evaluation nur mittelbar involviert. Damit gestaltet sie weder federführend den wis-

senschaftlichen Austausch über die Förderung noch den „Kontakt“ zu den Stakeholdern. Darüber hinaus ist die Zuständigkeit für das Monitoring weiterhin bei der VB verankert, obgleich die EU-KOM die beiden Aufgaben Monitoring und Evaluation und die diesbezüglichen Berichtspflichten sehr stark verwoben hat.

Für diese Aufgabenübernahme gibt es keine sachlogische Notwendigkeit bzw. Begründung, die aus dem besseren Koordinierungsanspruch abgeleitet werden kann.

Aus der Perspektive der StK ist die Übernahme von operativen Aufgaben sinnvoll, da sie hierdurch Einblicke in das Fördergeschehen gewinnt und auch in Kontakt zu Fachreferaten und ggf. auch nachgeordneten Stellen treten kann. Für eine klare Linie in der Aufgabenabgrenzung und die Gestaltung der Umsetzungsprozesse sind damit deutliche Nachteile verbunden, insbesondere dann, wenn die Fachreferate über direkte Kontakte und Anforderungen der StK mit den nachgeordneten Stellen nicht in Kenntnis gesetzt werden. Hierauf weisen ausdrücklich auch Bogumil und Seuberlich hin, indem sie das Erfordernis der „Vermeidung von Schnittstellenproblemen und Intransparenz“ herausstellen (2016, Seite 18).

Die Mischung aus Koordination und operativen Aufgaben macht in der Praxis das Erkennen von Zuständigkeitsgrenzen schwierig und „schwammig“. Das Problem wird von GesprächspartnerInnen beider Ebenen gesehen. Es beginnt häufig schon mit der Frage, durch wen welche Abfrage an die Fachreferate gestellt wird, und wer bei welchen Prozessen die Federführung übernimmt. Dadurch besteht die erhöhte Gefahr, dass die Kommunikation innerhalb der Umsetzungsstrukturen an der VB vorbeigeht, was im Sinne der Grundsätze der Verwaltungsorganisation als problematisch angesehen werden kann, da die Gesamtverantwortung für das Programm bei der VB liegt. Die Wahrung des Prinzips der Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2016) muss gewährleistet sein.

Auch wenn in der Darstellung nach außen großer Wert darauf gelegt wird, dass die StK nicht die ELER-VB ist, erweckt die gewählte Organisations- und Aufgabenteilung den Eindruck einer geteilten bzw. doppelten VB. Auch das Gutachten von Grohs spricht von dem Problem einer verbleibenden Doppelzuständigkeit zwischen ELER-VB im ML und der StK (Grohs, 2016, S. 46).

Strukturen werden von den handelnden Personen gestützt

Nach den Grundsätzen der Verwaltungsorganisation ist die Aufbauorganisation nach sachlichen und rationellen Gesichtspunkten zu gestalten; personenbezogene Konstruktionen sind zu unterlassen. Nun ist die gewählte Konstruktion nicht personenbezogen, aber es gibt deutlich Hinweise darauf, dass sie maßgeblich durch das konstruktive Agieren der derzeit verantwortlichen Personen getragen wird. Das Gesamturteil lautet: „Die Struktur hat sich etabliert und funktioniert mehr oder weniger gut. Die Abläufe im Alltäglichen funktionieren, da viel Bereitschaft der handelnden Personen investiert wird, dass es funktioniert und keine Nachteile entstehen.“ Übereinstimmend lautet auch die Einschätzung, dass mit anderen als den derzeit handelnden Personen das Risiko des Nichtfunktionierens und Blockierens sehr hoch sei.

Organisatorische Potenziale und Chancen

Zusätzliche Kapazitäten und „Vermittlerrolle“

Wie in den anderen Bundesländern auch, ist in Niedersachsen zu verzeichnen, dass die VB aufgrund der gewachsenen Anforderungen an die Programmsteuerung und Abwicklung in vielen Aufgabenfeldern durch das „Alltagsgeschäft“ stark ausgelastet ist. Durch die neue Struktur sind in dem Koordinierungsreferat Kapazitäten vorhanden, um vorausschauender zu arbeiten, Prozesse zu initiieren und kontinuierlich zu begleiten. Das sehen alle Akteure positiv. Dies ist umso positiver, als dass „aus zwei Richtungen nach vorne gedacht wird und Impulse gesetzt werden.“

Auch für die Ressortabstimmung MU/ML ist die Konstellation mit der StK vorteilhaft, da es eine neutralere Instanz über den Ressorts als vermittelnden Ansprechpartner gibt, wenn im unmittelbaren Austausch MU/ML Konflikte bzw. Klärungsbedarfe auftreten.

5.3.1.2 Ausstrahlung auf die PFEIL-Ausgestaltung und strategische Potenziale

Zum Zeitpunkt der Integration der EU-Förderung in die Staatskanzlei im Jahr 2013 war die Programmierung zumindest des PFEIL-Programms schon in den Grundzügen abgeschlossen. Damit waren einem stärker fondsübergreifenden Ansatz und Anbindung an die Landesentwicklung mit entsprechenden strategischen Vorarbeiten zwangsläufig enge Grenzen gesetzt.

Generell ist den GesprächspartnerInnen eine Beurteilung der tatsächlichen Auswirkungen der neu geschaffenen Koordinierungsstruktur in der StK auf die Programminhalte und fondsübergreifenden Ansätze schwergefallen, da es keine Nullvariante gibt. Insgesamt fällt das Urteil eher zurückhaltend aus. In diesem Bereich werden eher Potenziale für eine langfristige förderstrategische Vorbereitung der nächsten Förderperiode gesehen.

Fondsübergreifende Strategien könnten in der nächsten Förderperiode greifen, wenn ...

Die Strategien der Programme ELER und EFRE/ESF-Multifonds sind parallel und unabhängig von fondsübergreifendem Anspruch entstanden. Anders als auf der Bundesebene (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) 2014), gibt es auf der Ebene von Niedersachsen keine Partnerschaftsvereinbarung für die Umsetzung der ESI-Fonds, aus der die Aufgaben der Programme abgeleitet wurden. Um einen solchen Ansatz zukünftig zu intensivieren, wäre es zu begrüßen, wenn auf europäischer Ebene die Anforderungen an Programminhalte und Konkretisierungsgrad der Strategien in den Fonds harmonisiert werden.

Politisch könnte der Ansatz einer gemeinsamen Strategie für die ländlichen Räume aber auch ohne die Harmonisierung der Fonds vorangetrieben werden. Aus Sicht der GesprächspartnerInnen gehen die Regionalen Handlungsstrategien (RHS) auf Ebene der ÄRL schon in diese Richtung. Ihnen fehlt aber auf Landesebene ein strategischer Überbau, in dem ein grundlegender Förderbedarf identifiziert und in die entsprechenden Förderprogramme gelenkt wird. Um tatsächlich in

strategischen regionalen und inhaltlichen Handlungsschwerpunkten zu denken und sich von einem nach wie vor eher maßnahmen- und ressortgeleiteten Programmierungsansatz zu lösen, braucht es eine übergeordnete Instanz mit klaren strategischen Vorgaben und Richtungsentscheidungen.

Fondsübergreifender Brückenschlag beim Moorschutz und der Breitbandversorgung

Aus den formulierten Ansprüchen einer vertieften fondsübergreifenden Koordinierung sind in bestimmten Themen in dieser Förderperiode stärkere Impulse für eine intensiviertere fondsübergreifende Zusammenarbeit entstanden. Von allen GesprächspartnerInnen wurden hier der Moor- bzw. Klimaschutz und die Breitbandversorgung herausgestellt.

Aus Sicht des MU werden die Moorentwicklung und -regenerierung sowie CO₂-Reduzierung und der Klimaschutz sehr prominent fondsübergreifend vorangetrieben. Diesen Ansatz könnte man als einen Leuchtturm bezeichnen. Bausteine einer großen Moornaturierungsmaßnahme werden aus zwei Programmen finanziert. Die Abstimmung erfolgt auf Ressortebene ohne die StK.

Ein besonderer Koordinierungsbedarf besteht aufgrund der sehr komplexen Förderlandschaft im Bereich des Breitbandausbaus. Die Auffassung, inwieweit die neue Koordinationsfunktion in der StK maßgeblich für die erzielten, gut abgestimmten Ergebnisse sind, gehen hierbei auseinander. Die Breitband AG des MW und des ML mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem Breitband Kompetenz Zentrum Niedersachsen (BZN) reicht bis auf das Konjunkturpaket-II-Programm zurück. Nach Einschätzung des Fachreferates im ML hat bereits damals die enge Zusammenarbeit der beiden Ressorts zu einer zielführenden Aufgabenabwicklung geführt.¹⁶³ Aus Sicht der StK konnten für die jetzige Förderperiode durch die Referate 401 und 403 sowie die Fachreferate im MW und ML die vielfältigen Förderbausteine mit einem noch größeren Akteurskreis und dem Bundesprogramm abgestimmt werden. Herauszustellen ist, dass dem Land auch unter den Bedingungen der heterogenen Förderlandschaft ein in sich stimmiges Förderkonzept gelungen ist. In diesem werden die Förderangebote nicht nur nebeneinander angeboten, sondern für eine bessere Komplementarität aufeinander abgestimmt und Verfahren harmonisiert (siehe auch Kapitel 4.12 und ML, 2017b, Kapitel 7). Im Ergebnis konnte Niedersachsen durch dieses Vorgehen in erheblichem Maß und deutlich überproportional von den Bundesmitteln profitieren. Grundlage waren dafür insbesondere die frühen Netzplanungen, die durch das MW gefördert wurden.¹⁶⁴

¹⁶³ Auch die Trennung in die Bereiche der Wirtschaftlichkeitslückenförderung des ML und die Betreibermodelle des MW sind in gleicher Weise entstanden und kommuniziert worden.

¹⁶⁴ Diese Planungen haben für das Thema sensibilisiert und gute Grundlagen geschaffen. Daher waren die Landkreise gut für das Bundesprogramm aufgestellt.

Potenziale und Chancen der zusätzlichen Koordinierungsstellen in der StK

Stärkere öffentliche Wahrnehmung der EU-Förderung

Durch die Ansiedlung der EU-Förderung allgemein und der ELER-Koordinationsfunktion in der StK wird der ELER auch im politischen Raum stärker wahrgenommen. Dadurch erfährt PFEIL eine Aufwertung, indem das Programm intensiver bzw. stärker mit politischen Gestaltungsideen verbunden wird und in der Öffentlichkeit wesentlich präsenter ist.

Damit einher geht ein wachsender Informationsbedarf. So ist insbesondere der ELER Gegenstand zahlreicher Landtagsanfragen und damit auch zum Objekt politischer Auseinandersetzungen geworden. Das bindet Kapazitäten in den umsetzenden Verwaltungen, gerade in den Fachreferaten, deren Fördermaßnahmen im Zentrum der öffentlichen und politischen Aufmerksamkeit stehen. Teilweise haben diese Anfragen – ein legitimes Mittel der parlamentarischen Arbeit – Ausmaße angenommen, die geeignet sind, die Verwaltung streckenweise lahmzulegen. Neben den gestiegenen Anforderungen aus dem komplexen Rechtsrahmen (siehe Kapitel 5.4.3) ist die stärkere politische Wahrnehmung ein wesentlicher Faktor für den steigenden Aufwand in der Förderverwaltung. Trotzdem ist sie insgesamt positiv zu bewerten, da die Förderung mit öffentlichen Mitteln stärker in öffentlichen Debatten reflektiert wird und sich legitimieren muss.

Einbindung in landespolitische Handlungsfelder und fondsübergreifenden Kompetenzaufbau

Faktisch findet durch den Austausch zwischen den Referaten 401, 402 und 403 der StK eine stärkere Einbindung der EU-Förderung und damit des ELER in landespolitische Gesamtkonzepte und Strategien statt. Dies führt auch stärker zu fachlichen Diskursen, da ein anderer Blickwinkel auf Förderung und ihre Verzahnung mit anderen landespolitischen Zielen gefordert und unterstützt wird. Auch perspektivisch werden ausbaufähige Berührungspunkte mit der regionalen Landesentwicklung gesehen.

Die Rückwirkung auf das jetzige Programm und die Umsetzungsebene sind aber begrenzt. Für die ÄrL ist eine neue Austauschplattform entstanden, da es auf Arbeitsebene gemeinsame Dienstbesprechungen der Referate 403 und 402 mit den Dezernaten gibt (siehe oben, **Abbildung 36**). Die Dezernate 3, die für die Abwicklung des ELER zuständig sind, sind aber an diesen Besprechungen nicht beteiligt. Fachlich-inhaltlich rückt die EU-Förderung zwar näher an die regionale Landesentwicklung und die Akteure in der Fläche heran. Für den ELER sind die Effekte aber eher indirekter bzw. langfristiger Natur.

Was schon jetzt positiv gesehen wird, sind eine intensivere Zusammenarbeit und ein Austausch mit dem EFRE/ESF im Koordinierungsreferat. Die strategischen Koordinationsaufgaben zwischen EFRE/ESF und ELER profitieren deutlich voneinander. Durch den fondsübergreifenden Kompetenzaufbau werden die Unterschiede der Ansätze und EU-Anforderungen in den Fonds und die damit verbundenen Implikationen für die Ausrichtung und Umsetzung der Programme deutlicher. Für die neue Förderperiode wird dieses Erfahrungswissen von Vorteil sein. Niedersachsen kann

sich dadurch auch schlagkräftig in die Diskussionen auf Bundesebene um Erfordernisse und Grenzen einer tieferen Harmonisierung zwischen den Fonds einbringen.

5.3.2 Regionalisierung der Förderpolitik und regionale Koordination der Förderung aus Sicht des ELER

Ziel der neuen regionalen Landesentwicklung ist es, „Entwicklungschancen und -risiken einzelner Landesteile zu erkennen und diese durch eine integrierte Entwicklungspolitik zu nutzen bzw. abzumildern“ (ArL, 2017b). Zu dieser integrierten Entwicklungspolitik gehört auch die regionale Ausgestaltung der EU-Förderung auch von regionalbedeutsamen Förderansätzen im Bereich ELER. Hier sind es im Wesentlichen die ZILE-Maßnahmen und LEADER. Wesentliche Elemente mit direktem Bezug zur ELER-Förderung sind, wie bereits in der Einleitung zu Kapitel 5.3 beschrieben:

- die Gründung der ÄrL als regionale Bündelungsbehörden und Integration der ELER-Bewilligungsstellen in diese neuen Strukturen,
- die RHS als Arbeitsgrundlage der ÄrL bzw. des Landesbeauftragten,
- die KStA.

5.3.2.1 Ämter für regionale Landesentwicklung

Allgemeine Einordnung der Perspektive der Dezernate 3

Eine umfassende Bewertung der Gründung der vier ÄrL mit den vier Hauptsitzen, sieben Geschäftsstellen und der jeweiligen internen Dezernatsstruktur (siehe **Abbildung 3** in Kapitel 3.2) müsste aus verschiedenen Perspektiven und Fragestellungen vorgenommen werden. Dies kann an dieser Stelle nicht erfolgen. In diesem Bericht geht es um erste Einschätzungen aus der Perspektive der Dezernate 3 als ELER-Bewilligungsstellen in Bezug auf die Auswirkungen auf die PFEIL-Umsetzung und die Realisierung des fondsübergreifenden regionalen Koordinierungsanspruchs.¹⁶⁵

Zu berücksichtigen ist, dass die Umstrukturierung fast zeitgleich mit dem Beginn einer neuen Förderperiode erfolgte, die für die ELER-Bewilligungsstellen in den ÄrL mit mehreren neuen Herausforderungen verbunden ist und teilweise noch sind. Diese bestehen vor allem in einer deutlichen Mehrbelastung durch neue inhaltliche Förderansätze, den neuen Stellenwert der LEADER-Förderung, die neue EU-seitige Anforderung an die Förderverfahren sowie durch ein wesentlich größeres Mittelvolumen (ELER, GAK, Land). Zudem wurde mit ZILE 3 ein neues IT-Vorsystem zur Förderabwicklung eingeführt, das bis 2017 noch nicht mit allen Entwicklungsstufen einsatzbereit war und hohen Lern- und Einarbeitungsaufwand verursacht hat (siehe Kapitel 5.4.4).

¹⁶⁵ Zu den Perspektiven der Kommunen bzw. der Gesamtkonstruktion der Ämter siehe Bogumil (2017) und Grohs (2016).

Die Gleichzeitigkeit von geringen Personalressourcen und zusätzlichen Anforderungen im „eigenen“ Kerngeschäft als Resultat der Umorganisation und neuen landespolitischen Ausrichtung führen zu einer insgesamt kritischen Gesamtstimmung. Da die Effekte sich überlagern und potenzieren, schlägt sich das teilweise in pauschalen eher negativen Bewertungen von Neuerungen nieder, wie z. B. die Zulieferung zu der fondsübergreifenden Öffentlichkeitsarbeit und die Einbindung der KStA in die Abwicklungsprozesse der Förderung.

Die neue Ämterstruktur aus Sicht der Dezernate 3 – Verhältnis zwischen „Hauptsitzen“ und Geschäftsstellen

Die Einführung der Bündelungs- und Koordinierungsebene auf Ebene der vier Amtsbezirke und das „Hochziehen“ der Bewilligung auf diese Ebene wirkt sich auf die Arbeit und das Arbeitsverständnis in den Bewilligungsstellen unmittelbar aus.

Die Einschätzungen von ÄrL-VerteterInnen der Dezernate 3 zu Vor- und Nachteilen fallen dabei unterschiedlich aus.¹⁶⁶ Positiv gesehen wird der bessere (Erfahrungs-)Austausch zwischen den Geschäftsstellen im Amtsbezirk. Hierdurch entstehen eine größere Handlungssicherheit und ein Pool von Erfahrungswissen. Erforderlich war und ist jedoch in Teilen noch eine Kalibrierung und Harmonisierung von Praktiken und Interpretationsspielräumen z. B. bei LEADER sowie der „Bepunktung“ von PAK von ZILE-Maßnahmen (siehe hierzu u. a. Ergebnisse der RM-Befragung, Kapitel 4.24 und Kapitel 5.2.2). Diese Abstimmungsprozesse kosten Zeit und reduzieren die Flexibilität.

Der sinkende Grad an Flexibilität und Gestaltungsspielraum ist ein zentraler Kritikpunkt, wobei die neue Organisationsstruktur nicht als alleiniger „Verursacher“ gesehen wird. Teilweise wird auch das „starre“ Konzept der PAK zur Vorbereitung der Förderentscheidung in diesem Sinne negativ beurteilt. In den Einschätzungen der Situation lässt sich teilweise die Problematik erkennen, die bei Bogumil und Seuberlich (2016) thematisiert wurde. Speziell die Situation des Personals in den Außenstellen wurde als schwierig bewertet. Dieses kommt sich formal „degradiert“ vor, da es vorher in eigenständigen Ämtern gearbeitet hat (Bogumil und Seuberlich, 2016, S. 18).

Aus den im Rahmen der Erhebungen gewonnenen Erkenntnissen ergibt sich insgesamt ein heterogenes Bild. Einige Geschäftsstellen fühlen sich generell in ihren Gestaltungsspielräumen beschränkt und ein Stück vom Fördergeschäft abgekoppelt. Sie sehen es als ein Manko an, dass durch Ranking und Bewilligung von Vorhaben auf Ämterebene für die einzelnen Dienststellen eine Distanz zum Verfahren entsteht. Bei eventuellen Rückfragen von Antragstellenden sind sie zudem nicht sprech- und auskunftsfähig. Das führt tendenziell zu einer wachsenden Unzufriedenheit auch aufseiten der „Kunden“. Dazu trägt auch die mit der eingeführten Stichtagsregelung scheinbare Verlängerung der Verfahrensdauer bei. Diese Sicht deckt sich mit den Ergebnissen der

¹⁶⁶ Neben den Ergebnissen aus den maßnahmenbezogenen Gesprächen wird hier Bezug genommen auf die Große Dienstbesprechung der Dezernate 3 und 4 im Februar 2017.

Befragung der Kommunen (als potenzielle Antragstellende) zur Funktion und Zusammenarbeit mit den Ämtern. Die Antworten zur Einschätzung, ob die Zusammenarbeit transparent (51 %) und zügig (48 %) verlaufe, fielen deutlich skeptischer aus als zu anderen Fragekomplexen (Bogumil, 2017).

Austausch und Koordinierung: Zusammenarbeit Dezernate 2 und 3

Die regionale Koordinierung und Mitwirkung bei der Umsetzung von ESF, EFRE und ELER ist eine neue Aufgabe und eine wichtige neue Kompetenz der ÄrL. Im Rahmen der Arbeiten zu diesem Bericht konnten mehrere Hinweise dafür gefunden werden, dass faktisch nur wenig Austausch und Zusammenarbeit stattfindet. So hat nach Einschätzung der Dezernate 3 die Einbindung in die neue ÄrL-Struktur mit den insgesamt sechs Dezernaten für die tägliche Arbeit eine geringe Relevanz. Verwiesen sei an dieser Stelle auch auf das Gutachten von Bogumil und Seuberlich. In Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den Dezernaten - die als eine Voraussetzung für eine stärkere Koordination und Kooperation auf regionaler Ebene gesehen werden kann – wird herausgestellt: „Bisher ist eine Zusammenarbeit zwischen den Dezernaten 2, 3 und 4, 5 kaum erkennbar. Zum Teil kennen sich die Mitarbeiter nicht einmal. Trotz des Kooperationspotenzials und der thematischen Nähe in vielen Bereichen zwischen den Dezernaten 2 und 3 konnte noch keine Zusammenarbeit etabliert werden“ (Bogumil und Seuberlich, 2016, S. 16 f.).¹⁶⁷

Auch wurden zu Anfang Zusammenarbeitspotenziale nicht ausgenützt und die gegenseitige Mitwirkung an den Entscheidungen am jeweils „anderen“ Fonds ist ebenfalls sehr eingeschränkt. So wurde nicht in allen Ämtern die Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen den Dezernaten 2 und 3 durch Beteiligung der Dezernate 3 an der Erstellung der RHS ist genutzt (Bogumil und Seuberlich, 2016, S. 18). Das könnte in Teilen auch die kritische Bewertung der Relevanz der Strategien für die Dezernate 3 erklären (siehe unten).

Auch werden die Dezernate 3 nicht in die Bewertung der EFRE und ESF Projekte einbezogen – worin nach Bogumil ein Verbesserungsansatz liegen könnte (ebenda, S. 18). Die ELER-Förderung entzieht sich aufgrund der Vorgaben für das PAK-gestützte Ranking ohnehin einer Mitentscheidung (siehe hierzu auch Abschnitt zu KStA).

Viele Berührungspunkte reduzieren sich auf ein Zuliefererfordernis von Daten, Förderinformationen der Dezernate 3 an die Dezernate 2 – auch auf Veranlassung von Anfragen der Staatskanzlei – sowie die Unterstützung der fondsübergreifenden Öffentlichkeitsarbeit (siehe **Abbildung 36** in Kapitel 5.3.1.1).

Entsprechend den Aussagen von Bogumil und Seuberlich lässt sich insgesamt noch nicht beurteilen, ob sich durch die neuen Zuständigkeiten auch veränderte Steuerungsimpulse in Form von

¹⁶⁷ Siehe dort auch zu den Rahmenbedingungen und Bewertungen der ÄrL-Gründungen vor dem Hintergrund der Koordinierungs- und Bündelungsfunktion.

Synergie- und Abstimmungseffekten ergeben haben oder werden (2016, S. 24). Aus der Sicht der Dezernate 3 ist herauszustellen, dass ein wesentlicher begrenzender Faktor für eine vertiefte Kooperation in der deutlich angespannten Personalsituation zu sehen ist (siehe Kapitel 5.4.2). Wenn schon die eigenen Kernaufgaben kaum mehr bewältigt werden können, werden dementsprechend keine Kapazitäten für Austausch und Zusammenarbeit mit anderen Dezernaten gesehen.

5.3.2.2 Rolle der RHS und Regionalisierung im PFEIL-Programm

Wie in Kapitel 3.2 beschrieben, sollen die RHS landespolitische Zielsetzungen mit strategisch wichtigen Handlungsfeldern, Zielen und Bedarfen der Regionen verknüpfen. Sie sollen als Arbeits- und Orientierungsgrundlage für die ÄrL dienen (ArL, 2017b) und es wird in ihnen der Anspruch formuliert, dass sie bei der Bewertung von Förderprojekten auch im ELER eine maßgebliche Bedeutung haben sollen. Zudem sollen sie auch Auswirkungen auf weitere Entwicklungskonzepte in den Regionen (u. a. von ILEK und REK gemäß LEADER) haben, da diese mit den RHS abzustimmen sind (ArL, 2017b).

Die Relevanz der RHS für die ländliche Entwicklung kann und soll an dieser Stelle nicht vertiefend bewertet werden. Für die ELER-Förderung gibt es aber mehrere Hinweise darauf, dass ihre Bedeutung hinter den formulierten Ansprüchen (noch) zurückbleibt.

Sowohl aus den Gesprächen zu diesem Bericht als auch vorangegangenen Diskussionsveranstaltungen (Fährmann, 2016) geht hervor, dass kaum Auswirkungen der Regionalen Handlungsstrategien (RHS) auf die Ausrichtung der ELER-Förderung gesehen werden. Dafür hätten die Prozesse der Verzahnung mit den zu formulierenden Programmbedarfen deutlich früher beginnen und die RHS deutlich spezifischer verfasst sein müssen.

Aus der Sicht der Dezernate 3 haben die RHS in ihrer jetzigen Form für die Förderentscheidung und Förderabwicklung keinen nennenswerten Einfluss. Sie spielen in den ELER-PAK auch keine Rolle. Ein Abstimmungsgebot mit dem RHS wird in diesen nicht abgebildet, weder als eine Voraussetzung noch als ein Bonus.

In der Regionsabfrage 2017 wurde offensichtlich, dass die RHS kaum als ein mit LEADER oder ILE-Regionen verknüpfter Prozess wahrgenommen wird. Von den ILE-Regionen wurden die RHS keinmal und von den 41 LEADER Regionen nur viermal genannt (siehe hierzu Kapitel 4.22 und 4.24).¹⁶⁸ Hier wird seitens der Evaluation zukünftig beobachtet werden, ob und wie eine sinnvolle Verknüpfung zwischen RHS und ILE- bzw. LEADER-Prozessen gelingen könnte.

¹⁶⁸ Zwei Einstufungen als „Kaum Kontakt“, je einmal als „Zusammenarbeit“ und „Informationsaustausch“. Gefragt wurde nach „Angaben zu anderen Regionalentwicklungsprozessen in Ihrer Region. Gemeint sind weitere Prozesse zur Regionalentwicklung, die Aspekte der ländlichen Entwicklung.“

Die RHS werden auch von kommunalen VertreterInnen als wenig nützlich und hilfreich angesehen (Fährmann, 2016). Der Entstehungsprozess stand unter einem großen Zeitdruck. Aufgrund ihrer geringen Konkretisierung und Aussagenschärfe ist die Funktion der RHS auch (noch) unklar. Aus Sicht der Verwaltung ist ein endgültiges Urteil über die RHS und deren Effekte noch nicht möglich. Es sollte in drei bis vier Jahren, wenn die Strategien ggf. eine Konkretisierung erfahren haben, nochmals genauer hingeschaut werden (Fährmann, 2016).

In der Umsetzung schlägt sich ein stärker regionalisierter Ansatz für den ELER bislang wenig nieder. Es gibt PAK zugunsten von Südniedersachsen, die aber in den bislang getroffenen Förderentscheidungen eine deutlich untergeordnete Rolle spielen (siehe hierzu Auswertungen u. a. in den Kapiteln 4.11 bis 4.14). Als wirksamerer Ansatz in Richtung gezielter Förderung strukturschwacher Räume können die festgelegten Mittelbewirtschaftungsansätze für bestimmte ZILE-Maßnahmen gewertet werden. So erhalten die ÄrL für die Maßnahmen Wegebau, DE, Tourismus, Basisdienstleistungen jeweils einen Ansatz von 25 %. Diese Aufteilung soll eine Benachteiligung der Regionen Braunschweig und Leine-Weser ausgleichen und damit eine gleichwertige Verteilung im Land sichern. Inwieweit dies greift, wird durch die Evaluation verfolgt werden.

Aus Sicht der Evaluation ist für die Treffsicherheit und den bedarfsorientierten Einsatz von Fördermitteln die seit 2017 implementierte gestaffelte Förderung in Abhängigkeit von der kommunalen Steuereinnahmekraft hervorzuheben. Durch den kombinierten Einsatz von ELER- und GAK-Mitteln erhalten Kommunen mit einer Steuereinnahmekraft von unter 15 % unter der durchschnittlichen Steuereinnahmekraft 63 % Förderung statt der nach ELER möglichen maximalen 53 % (siehe hierzu genauer Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE), RdErl. d. ML v. 1.1.2017, 2017).

5.3.2.3 Zusammenspiel ELER-Förderung und kommunale Steuerungsausschüsse (KStA)

Die Einrichtung der fondsübergreifend angelegten KStA (siehe Kapitel 3.2) steht ebenfalls im Zusammenhang mit der Ausrichtung auf eine regionalisierte Landesentwicklung. In den Ausschüssen arbeiten VertreterInnen von Kommunen und Landkreisen sowie dem jeweiligen ArL zusammen, um regional bedeutsame Themen aufzugreifen, auf zukunftsfähige Strategien für die Entwicklung der Region hinzuarbeiten, an der Bewertung von regional bedeutsamen Förderprojekten im Bereich EFRE/ESF mitzuwirken und zur Transparenz und regionalen Verteilungsgerechtigkeit des Fördermitteleinsatzes beizutragen. Diese Ziele sind prinzipiell positiv zu bewerten.

Auch regional bedeutsame ELER-Vorhaben der folgenden Fördermaßnahmen sind den KStA zur Befassung bzw. Stellungnahme vorzulegen: Basisdienstleistungen, DEP, Dorfentwicklung, Kulturerbe, Tourismus, Breitband, Wegebau, FKU, Flurbereinigung, Regionalmanagement. Die regionale Bedeutsamkeit macht sich an maßnahmenspezifischen, in den Geschäftsordnungen der KStA festgelegten Wertgrenzen fest (siehe unten, **Tabelle 55**).

Das KStA-Verfahren aus Sicht des ELER und der ELER-Verwaltung

Aufgrund der spezifischen rechtlichen Bestimmungen im ELER verfügen die KStA über unterschiedliche Kompetenzen bzw. Mitspracherechte im Bereich EFRE/ESF und ELER. Bereits in der Ex-ante-Bewertung (Tietz et al., 2015) wurde die Einbeziehung der ELER-Förderung in die Abstimmungsprozesse der KStA kritisch hinterfragt, da das Verfahren zur Förderentscheidung abschließend geregelt und ohnehin aufgrund der Komplexität der Unterlagen und Verfahrensschritte aufwendig und langwierig ist:

- Im ELER sind die Auswahlkriterien generell dem ELER-Begleitausschuss zur Befassung vorzulegen.
- Auf der Grundlage der Auswahlkriterien wird ein Ranking der Förderanträge durch die Bewilligungsstellen zu den vorgesehenen Stichtagen vorgenommen. Eine Veränderung der Rankingergebnisse durch die Ausschüsse kann nicht erfolgen.
- Aufgeführt wurde auch das Problem möglicher Interessenkonflikte und mangelnde Unabhängigkeit der EntscheidungsträgerInnen durch eine Doppelfunktion als Ausschussmitglied und AntragstellerIn. Eine Vielzahl von Vorhaben wird durch kommunale Akteure beantragt (siehe Tietz et al., 2015, S. 152).

Aufgrund dieser ELER-Rahmenbedingungen hat das Gremium für ELER-Vorhaben einen rein beratenden und empfehlenden Charakter. Die Entscheidungen über die Vorhaben werden EU-konform über die PAK und das damit verbundene Ranking der Anträge durch die Bewilligungsstellen (Dezernate 3 der ÄRL) getroffen. Der förderstrategische Einfluss der Ausschüsse ist folglich bereits durch den gegebenen Rahmen sehr begrenzt. Im Bereich der EFRE- und GRW-Förderung nimmt der KStA die (Punkt-)Bewertung für die regionale Bedeutsamkeit nach regionalfachlichen Komponenten vor. Diese wird von den Dezernaten 2 in den ÄRL vorbereitet.

Um einen Mehrwert zumindest im Hinblick auf die Ziele, Transparenz und Berücksichtigung regionaler Aspekte für ELER-Vorhaben im Rahmen der Antragsphase zu erzielen, wurde daher für den ELER ein zweistufiges Beteiligungsverfahren der KStA verankert: zum Zeitpunkt vor Antragstellung und vor der Bewilligung.

Der KStA soll vor Antragstellung mit dem ArL über den Planungsstand beraten und so in den weiteren Verfahrensverlauf zusätzliche regionale/lokale Expertise einbringen. Die Projektvorstellung soll anhand eines Steckbriefs erfolgen. Dieser ist im Regelfall durch den Antragstellenden anzufertigen.

Vor der Bewilligung nach durchlaufenem Rankingverfahren ist ein Votum des KStA einzuholen, das – ohne Verbindlichkeit¹⁶⁹ – von den Bewilligungsstellen bei der Förderentscheidung berücksichtigt werden soll. Dafür erhalten die KStA von den Ämtern zu den Sitzungen die jeweiligen Listen und Unterlagen. Das abgegebene Votum gilt als formale Fördervoraussetzung, ohne deren Erfüllung keine Bewilligung erfolgen darf.

Während der materielle Einfluss des Votums zum Ranking vor der Bewilligung zwangsläufig begrenzt ist (s. o.), hat sich laut Fachreferat auch die Beteiligung der KStA zu dem frühen Zeitpunkt vor Antragstellung nicht bewährt. Für eine aussagekräftige Diskussion ist der Planungsstand der Projekte und damit der Steckbrief in den meisten Fällen nicht ausreichend konkretisiert und aussagekräftig. Zudem zeigen die Erfahrungen der Bewilligungsstellen, dass Projektanträge trotz des langen Vorbereitungszeitraums von einem Stichtag bis zum nächsten regelmäßig erst kurz vor Erreichen des Stichtags vorgelegt werden. Das hat zur Folge, dass die Vorstellung der Vorhaben anhand der Steckbriefe sich in der Realität in die Sitzung, in der die Rankingliste vorgestellt wird, also direkt vor der Bewilligung, verlagert.

Insbesondere bei der Flurbereinigung ist es generell fraglich, warum der KStA sich überhaupt damit befassen soll, da die Flurbereinigungsverfahren über das jährlich fortgeschriebene Flurbereinigungsprogramm des ML bereits festgelegt sind und auch die Größenordnung der Einzelprojekte durch das Jahresausbauprogramm schon fixiert ist.

Aus Sicht der ELER-Bewilligungsstellen und des Fachreferates handelt es sich bei der Beteiligung der KStA in der jetzigen Form daher eher um ein reines Add-on-Verfahren - zusätzlich zum ohnehin aufwendigen Bewilligungsverfahren. Es verursacht Mehraufwand und ist in die komplexen (zeitlichen) Verfahrensabläufe zu integrieren. Ein inhaltlicher Einfluss oder Input im Sinne einer regional stärker angepassten Förderentscheidung ist hingegen kaum gegeben.

Zumindest für den ELER erscheinen die Rolle der KStA sowie die implementierten Abläufe, wie bereits in der Ex-ante-Bewertung dargelegt, auch in der Praxis wenig schlüssig.

Dabei erreicht die Anzahl der regional bedeutsamen und damit im „KStA-Verfahren“ abzuwickelnden Vorhaben eine durchaus nennenswerte Größenordnung. **Tabelle 55** gibt die Anzahl und den Anteil der Förderfälle der verschiedenen PFEIL-Fördermaßnahmen mit Befassung in den KStA gemäß den festgelegten Wertgrenzen wieder. Diese variieren zwischen den Maßnahmen deutlich.

¹⁶⁹ Das bedeutet, dass die Bewertung durch die ÄRL anhand der Bewertungsschemata keinerlei Änderung aufgrund der Beteiligung der KStA erfährt.

Tabelle 55: Anzahl und Anteil der Förderfälle der verschiedenen PFEIL-Fördermaßnahmen mit Befassung in den KStA gemäß den festgelegten Wertgrenzen

	Festgelegte Wertgrenzen	Anzahl Förderfälle oberhalb der Wertgrenzen	Anteil der Förderung oberhalb der Wertgrenzen bezogen auf	
			förderfähige Kosten insg.	Anzahl Förderfälle insg.
Basisdienstleistungen	500.000	36	92%	68%
DEP	200.000	0	0%	0%
Dorfentwicklung (EU-Mittel)	100.000	64	76%	38%
Kulturerbe	250.000	25	73%	29%
Tourismus	200.000	10	58%	19%
Breitband (EU-Mittel)	250.000	7	99,6%	78%
Wegebau	200.000	36	k.A.	21%
FKU	200.000	1	k.A.	100%
Flurbereinigung	200.000	50	k.A.	14%
Regionalmanagement	200.000	4	27%	15%
Gesamt		233	85%	22%

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Bewilligungsdaten (31.12.2016) und ArL Weser-Ems (ohne Jahr).

In Bezug auf die bewilligten Fördermittel laufen rund 85 % der Mittel der entsprechenden Fördermaßnahmen über die KStA. Bezogen auf die Anzahl der EU-kofinanzierten Förderfälle sind es immerhin 22 %. Besondere Relevanz hat das einzuhaltende KStA-Verfahren nach Anzahl der Förderfälle für die Fördermaßnahmen Breitband, Dorfentwicklung, Basisdienstleistungen und Kulturerbe.

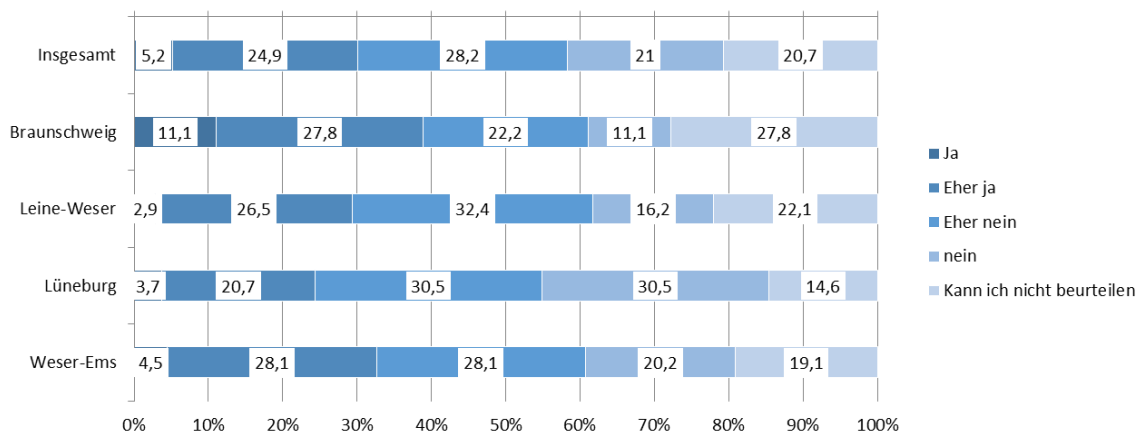
Das KStA-Verfahren aus Sicht der Kommunen

Auch aus der Sicht der Kommunen wird der Mehrwert der KStA eher verhalten eingestuft. Im Rahmen des Gutachtens von Bogumil (2017) erfolgte eine Befragung „Die Wahrnehmung der ÄrL durch die Kommunen“.¹⁷⁰ Auf eine entsprechende Frage zu den KStA antworteten nur 80 % der Befragten (siehe **Abbildung 37**). Von diesen sieht die Hälfte nicht, dass durch dessen Einrichtung die Rolle der Kommunen in der Politik der ÄrL gestärkt würde (Bogumil, 2017).

In der Befragung wird nicht zwischen den Vorhaben nach EFRE und ELER unterschieden. Allein für den ELER wäre die Bewertung nach unserer Einschätzung aufgrund der rein beratenden Rolle zu bereits abgeschlossenen Rankingverfahren sicherlich noch negativer ausgefallen.

¹⁷⁰ In der Befragung zur „Die Wahrnehmung der ÄrL durch die Kommunen“ wurden 458 HauptverwaltungsbeamtInnen befragt. Die Rücklaufquote lag bei 67,7 %.

Abbildung 37: Sehen Sie die kommunale Rolle in der Regionalpolitik durch den Kommunalen Steuerungsausschuss gestärkt?



Quelle: Bogumil (2017).

Fazit

Diese Ergebnisse weisen insgesamt eher auf eine „No-win-Situation“ für die ELER-Förderung hin, bei der einem Mehraufwand und möglichen Verfahrensverlängerungen kein bzw. kaum Mehrwert – auch nicht aus kommunaler Perspektive – für die Effektivität oder regionale Relevanz der Förderung gegenübersteht. Eine bessere Einbindung regionaler oder kommunaler Perspektiven und Anliegen sollte zukünftig auf andere Weise erfolgen, ggf. bereits über einen breiteren Prozess zur Erstellung der Regionalen Handlungsstrategien. Kurzfristig sollte zumindest erwogen werden, die Befassung der KStA vor der Bewilligung nicht als eine formale Fördervoraussetzung auszugestalten.

5.4 Umsetzungsrahmen und Aufwand

Der Aspekt der ausreichenden institutionellen Kapazitäten wurde für die Förderperiode durch die Formulierung eines eigenen thematischen Ziels (VO (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 9, Nr. 11) und dezidierte Anforderungen an die Darstellungen im Programmplanungsdokument sowie die Ex-ante-Evaluation (Getting the most from your RDP: Guidelines for the Ex ante Evaluation of 2014-2020 RDPs (European Evaluation Network for Rural Development (EEN) 2012) aufgewertet. Notwendig für eine erfolgreiche Programmumsetzung und zielkonforme Inanspruchnahme ist die Handlungsfähigkeit der Verwaltung und der Antragstellenden. Aufseiten der Verwaltung muss der Aufwand mit den vorhandenen Ressourcen zu bewältigen sein, aufseiten der Antragstellenden geht es um die Verhältnismäßigkeit von Verwaltungsaufwand und Risiken.

Die Erfüllung dieser Voraussetzungen wird durch den Umsetzungsrahmen bestimmt. Dieser besteht im Wesentlichen aus den Organisationsstrukturen, der personellen Ausstattung, dem Regelungsrahmen, der IT-Landschaft und dem Finanzmanagement. Für die Arbeit der Förderverwal-

tung und deren Leistungsfähigkeit ist zudem die SFC-Schnittstelle zur Kommission von Bedeutung.

In diesem Bericht werden erste Erkenntnisse zu positiven und kritischen Entwicklungen herausgestellt, die sich im Rahmen der maßnahmen- bzw. programmbezogenen Erhebungen manifestiert haben. Damit wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Umfassende Analysen sind im Rahmen der Implementationskostenanalyse 2019 vorgesehen.

5.4.1 Organisationsstruktur

5.4.1.1 Bewertung der Gesamtstruktur

Die in Kapitel 3 enthaltene Strukturlandkarte stellt die komplette Organisationsstruktur und Ablauforganisation der PFEIL-Umsetzung dar. Die hohe Komplexität wird im Wesentlichen durch die grundlegenden Strukturmerkmale von PFEIL bestimmt: gemeinsames 2-Länderprogramm NI/HB, Verteilung der Zuständigkeiten auf zwei Ressorts (MU/ML) und inhaltlich breiter Förderansatz, der über Fachverwaltungen umgesetzt wird.

Wie bereits im Rahmen der Bewertungen von *PROFIL* herausgestellt (Fährmann et al., 2015), zeichnen sich die komplexen Umsetzungsstrukturen in NI/HB weitgehend durch eine gute Funktionsfähigkeit aus. Mit einer insgesamt klaren Aufgaben- und Kompetenzverteilung ist die Anforderung, innerhalb der Programmumsetzung eine einheitliche Qualität des Handelns zu sichern, weitgehend effektiv organisiert. Dies spiegelte sich auch in der verwaltungsökonomischen Kenngröße der Implementationskosten wider. Bezogen auf die Implementationskosten (2011) lagen NI/HB mit rund 10 % des ausgezahlten Fördermittelvolumens deutlich unter den relativen Kosten der anderen im Rahmen der 7-Länder-Evaluierung untersuchten Bundesländer. Negative, rein auf ineffiziente Organisationslösungen zurückzuführende Kosteneffekte konnten – im Vergleich zu anderen Bundesländern – nur in untergeordneten Aspekten identifiziert werden.

Diese Erkenntnisse können dem Grund nach auch auf PFEIL übertragen werden. Die wesentlichen Merkmale der Umsetzungsstruktur sind gegenüber der letzten Förderperiode konstant geblieben. Insbesondere die Bewilligung verläuft in stark gebündelten Strukturen in den drei Säulen LWK, NLWKN und ÄrL und ist gut aufgestellt und eingespielt.¹⁷¹ Der derzeitige Grad an Regionalität der einzelnen Bewilligungsstellen wird von den koordinierenden Stellen positiv gesehen, eine weitere Zentralisierung aufgrund des differenzierten Förderansatzes im ELER als eher nicht sinnvoll. Diese Einschätzung deckt sich mit den Erkenntnissen aus der IK-Analyse.

¹⁷¹ Auf die personelle Situation wird unter Kapitel 5.4.2 genauer eingegangen.

Andererseits wurde zur Ex-ante-Bewertung herausgestellt (Tietz et al., 2015), dass die Steuerungsebene oberhalb der Bewilligungsstellen weiter an Komplexität gewonnen hat. Zu dieser Ebene gehören die VB, das Koordinierungsreferat in der StK, die EU-Zahlstelle, die Koordinierungsreferate im MU und im SUBV in Bremen sowie alle Fachreferate.

Problematisiert wurde der gefundene Organisationskompromiss zur Stärkung der fondsübergreifenden Koordination in der StK bei gleichzeitiger Beibehaltung der Verwaltungsbehörde im ML, der zu zusätzlichen Schnittstellen und schwierigen Aufgabenabgrenzungen führt. Gleiches gilt für die Strukturen und Mechanismen, die auf regionaler Ebene mit den ÄRL errichtet wurden. Vor- und Nachteile wurden in Kapitel 5.3 beleuchtet.

5.4.1.2 Koordinierungs- und Steuerungsebene oberhalb der Bewilligungsstellen

Insbesondere auf der Steuerungsebene haben Akteursvielfalt und Schnittstellen nochmals zugenommen. Im Folgenden werden einige Stärken und Schwächen dieser Veränderungen auf der Steuerungsebene herausgestellt. Auf die Auswirkungen der neuen Schnittstelle Staatskanzlei – ELER-VB wird in Kapitel 5.3.2.3 etwas ausführlicher eingegangen.

Koordination der Fachreferate durch VB und ZS

Die Anzahl der involvierten Fachreferate und senatorischen Dienststellen ist mit 17 im Vergleich mit anderen Bundesländern sehr hoch und gegenüber *PROFIL* nochmals angewachsen. Zudem zeichnen sich die Fachreferate durch eine unterschiedliche Erfahrung mit EU-Förderung aus. Sie zu koordinieren, rechtzeitig für Probleme zu sensibilisieren und beispielsweise Strategien zum Umgang mit der Leistungsreserve und der n+3-Regelung abzustimmen, ist eine zentrale Herausforderung für die VB und nimmt viel Raum ein. Aufseiten der Fachreferate stellen Personalknappheit und der Umstand, dass häufig nur geringe Stellenanteile für die EU-Förderung zur Verfügung stehen, einen limitierenden Faktor für den Aufbau und die Verstetigung von EU-Expertise dar (siehe Kapitel 5.4.2). Aber sowohl aus Sicht der VB als auch der ZS-Leitung ist die Zusammenarbeit mit den Fachreferaten insgesamt konstruktiv und gerade auch im Hinblick auf Zahlstellenbelange atmosphärisch gegenüber Vorperioden¹⁷² deutlich entspannter geworden. So wurde zumindest zu Beginn der Förderperiode der Austausch im Vorfeld zur Einführung neuer Bestimmungen und Anforderungen intensiviert. Nach Auffassung des ZILE-Fachreferates ist dieser Anspruch im Laufe des Jahres 2017 nicht aufrechterhalten worden. So gibt es in ZILE zahlreiche neue Versionen des Zuwendungsbescheides aufgrund von Vorgaben der ZS, die per Mail zur sofortigen Umsetzung mitgeteilt werden. Auswirkungen auf die operative Ebene und Ursachen dieser Entwicklung werden im Rahmen der geplanten IK-Analyse genauer zu betrachten sein.

¹⁷² Gegenüber der Situation zum Zeitpunkt der IK-Analyse 2013/2014 ist eine Verbesserung eingetreten. Zu diesem Zeitpunkt wurden unproduktive Spannungen thematisiert.

Koordinierung im MU und Zusammenarbeit zwischen VB und MU

Eine Koordinierung der an der Umsetzung von EU-kofinanzierten Maßnahmen beteiligten Referate innerhalb des MU wurde 2010 als eigenständiger Zuständigkeitsbereich eingeführt und hat sich für die effektive Einbindung dieser Förderbereiche in die Umsetzung als unerlässlich erwiesen. Seit 2015 ist die Aufgabe der Koordinierungsstelle für die europäischen Fördermaßnahmen des MU im Haushaltsreferat 12 angesiedelt.

Die Funktion der Koordinierungsstelle als zentraler Anlaufstelle des MU für die VB und vor allem auch für die ZS hat sich verfestigt und wurde auch in der neuen Zahlstellendienstanweisung (ZDA) festgeschrieben.¹⁷³ Aus Sicht der ZS und der VB hat sich die Zusammenarbeit mit dem Koordinierungsreferat im MU intensiviert und verbessert, was auch auf die geänderte Verankerung der Koordinierungsstelle im MU zurückzuführen ist.

Nach innen wirkt die Koordinierungsstelle zum einen als Dienstleister für die MU-Fachreferate, indem sie Informationen und Dokumente im Hinblick auf ihre Relevanz für die Referate filtert, aufbereitet und einordnet. Zum anderen treibt sie die Harmonisierung von Regelungen und RL voran. Die nach längeren Diskussionsprozessen eingeführte maßnahmenübergreifende BDA-ELER-investiv-MU ist gerade für den NLWKN als zentrale Bewilligungsstelle für alle MU-Maßnahmen positiv zu werten und stellt eine Arbeitserleichterung dar. In der letzten Förderperiode wurde jede Maßnahme über eine eigene BDA geregelt.

Kritisch zu sehen ist der erneut starke Personalwechsel in diesem Aufgabenbereich. Die zu koordinierenden Abstimmungsprozesse bedürfen einer hohen Kontinuität und setzen eine gute Kenntnis der komplexen Materie voraus. Vakanzen in diesem Bereich führen unmittelbar zu Verzögerungen wesentlicher Abstimmungsprozesse. So war die halbjährige Vakanz einer Stelle im Referat 12 ein Grund für die sehr späte Inkraftsetzung der BDA-ELER-investiv-MU im April 2017. Der NLWKN hat bis zur Verabschiedung der BDA mit einer Entwurfsfassung gearbeitet, was zu vielen Klärungsprozessen in einzelnen Sachfragen geführt hat. Es konnten dadurch auch keine Auszahlungen erfolgen.

Zusammenarbeit mit Bremen und innerhalb der Bremer Dienststellen

Die Integration der Bremischen Dienststellen (Referate 30, 31, 32 und 35 im SUBV) verläuft unkompliziert. Rollen und Erwartungshaltungen zwischen Niedersachsen und Bremen sind geklärt.

Aufgrund des umfassenden Personalwechsels zu Beginn und im Laufe der Förderperiode im bremischen Koordinierungsreferat 35 des SUBV ist der Abstimmungs- und Austauschbedarf mit Nie-

¹⁷³ ZDA Ziff. II.1.1.1.4: „Die Koordinierungsstellen fungieren als Ansprechpartner des Referates 301 in sämtlichen Belangen, in denen der betroffene Aufgaben- bzw. Fördermaßnahmenkomplex und nicht eine bestimmte Einzelmaßnahme im Vordergrund steht (z. B. auch bei Prüfungen ERH, KOM, BS, IRD usw.). Die Koordinierungsstellen sorgen u. a. für die Sammlung, Bündelung, Auswertung und Weiterleitung der Informationen von und an die zuständigen Fachreferate.“

dersachsen bei der gegebenen hohen Komplexität des Fördergeschäfts und des Organisationsgerüsts (siehe Kapitel 3.2 und 5.3.1.2) sehr hoch. Zudem müssen Inhalte und Prozesse häufig sehr kurzfristig abgestimmt werden und Fristen sind eng gesetzt. Diese einzuhalten, ist qualitativ und quantitativ eine Herausforderung für die bremischen Stellen.

Beim SUBV selbst ist der Aufwand für die übergeordnete Koordinierung, die Finanzplanung, Berichtslegungen etc. in dieser Förderperiode deutlich gestiegen. Auf der Fachebene trifft dies insbesondere auf das für LaGe, EELA und SAB zuständige Naturschutzreferat zu. Diese Entwicklung führt zu einer weiteren Arbeitsverdichtung, da in Bremen kein zusätzliches Personal zur Verfügung steht.

Eine Herausforderung liegt darin, Bremen trotz aller „Normalität“ der Programmintegration auch in der Umsetzung und der Außendarstellung ausreichend zu würdigen und sichtbar zu erhalten. Die Bremer Vorstellungen und Ideen müssen proaktiv eingebracht, aber auch abgeholt werden. Dieser Aspekt muss gerade unter der oft gegebenen Zeit- und Personalknappheit immer wieder im Bewusstsein der Akteure verankert werden. So sollte die Präsenz von Bremen, z. B. in der Bürgerinformation, deutlich verbessert werden.¹⁷⁴

Fazit

Die Zusammenarbeit auf dieser Ebene verläuft insgesamt konstruktiv und problemlösungsorientiert. Auch wenn das Programm „leicht überkoordiniert“ wirkt, haben sich die im Vergleich zu anderen Bundesländern zusätzlichen Organisationseinheiten im MU und in HB als notwendig erwiesen.

5.4.2 Personelle Ressourcen

Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen bedarf einer ausreichenden Personalausstattung nicht nur quantitativ, sondern auch in fachlicher Hinsicht. Im Bereich der Förderung wachsen gerade die Anforderungen aus unterschiedlichsten Rechtsmaterien kontinuierlich an. Die Landesverwaltungen in NI/HB stehen allerdings schon seit Jahren unter einem großen Einsparungsdruck, sodass die Personaldecke dünn ist. Schon in den Gesprächen zur IK-Analyse 2014 kristallisierten sich Problemfelder heraus, die mit unterschiedlicher Gewichtung in allen Bereichen (NLWKN, LWK, ÄRL) zutage treten. Personalabbau, häufige Wechsel, befristete Verträge und Überalterung führten dazu, dass Expertise entweder nicht aufgebaut werden konnte oder verloren ging.

Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung wurde hervorgehoben, dass für PFEIL zusätzliche Anpassungs- und Kapazitätsaufbauerfordernisse gegeben sein werden. In allen Bewilligungsstellen sei „mit

¹⁷⁴ Durch die dort bislang gewählte Darstellung entsteht z. B. der Eindruck, dass in Bremen nur der Küstenschutz im Rahmen des Programms umgesetzt wird.

einem Anstieg des Aufwandes zu rechnen, sowohl quantitativ im Hinblick auf die umzusetzenden Fördermittel, als in vielen Bereichen auch qualitativ durch neue Maßnahmen, sich ändernde Anforderungen an die Abwicklung sowie steigende Anforderungen an die Antragsberatung der Bewilligungsstellen“ (Tietz et al., 2015, S. 165).

Im Rahmen der Erhebungen für diesen Bericht wurde hinterfragt, inwieweit dieser Mehrbedarf tatsächlich eingetreten ist und die damit in Verbindung stehenden Erfordernisse realisiert werden konnten.

Deutliche Mehrbedarfe wurden bei der Programmierung nach Aussage befragter Stellen nicht ausreichend berücksichtigt bzw. konnten nicht nachhaltig realisiert werden

Alle GesprächspartnerInnen kamen zu der Einschätzung, dass der Umsetzungsaufwand in dieser Förderperiode gestiegen sei. Es lassen sich mehrere Ursachen unterscheiden:

- Strengere und neue rechtliche Anforderungen an die Verfahren, Kontrollen und die IT, was insbesondere die Steuerungsebene, den Technischen Prüfdienst der LWK und das SLA betrifft.
- Neue Förderansätze und größere Mittelvolumen. Das betrifft insbesondere die ÄrL und etwas weniger ausgeprägt auch den NLWKN sowie die entsprechenden Fachreferate der relevanten Maßnahmenbereiche.

In der LWK Niedersachsen wurde bereits mit Beginn der neuen Förderperiode reagiert. Der Innendienst und der TPD der LWK wurden laut EU-ZS-Referat um rund 60 Stellen deutlich aufgestockt, um die gestiegenen Erfordernisse aus der 1. Säule der GAP und die geforderten auflagenspezifischen Kontrollen der AUKM umsetzen zu können. Durch die zahlreichen terminbezogenen Auflagen entstehen zu den festgelegten Terminen große Arbeitsspitzen. Trotz der Aufstockung lassen sich Verzögerungen und Verfristungen in den Abläufen nicht vollständig verhindern. Die Implementationskosten im Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen werden merklich steigen. Diese Entwicklung schlägt sich auch in den im Staatsvertrag zwischen Bremen und Niedersachsen vereinbarten höheren Erstattungskosten von Bremen an Niedersachsen nieder.

In den anderen Bewilligungssträngen (ÄrL, NLWKN) und auf Ebene der Fachreferate sind Engpässe entstanden bzw. haben sich diese weiter zugespitzt, für die erste Entlastungen angedacht bzw. 2017 in die Wege geleitet wurden (s. u.). Laut Aussage des MU wurden für den NLWKN bis 2018 fünf Stellen, vier davon für die Bewilligungsstelle, über den Haushalt bewilligt. Der NLWKN steht jedoch vor dem Problem, nicht alle Stellen adäquat besetzen bzw. eingestelltes Personal halten zu können.

Neben den objektiven Auslösern für personellen Mehrbedarf bzw. personelle Engpässe wurde von mehreren GesprächspartnerInnen auch das zunehmende Gefühl der Überbelastung thematisiert. Dieses ist mit dem wachsenden Unbehagen verbunden, im Bereich der EU-Förderung auf „schwankendem Boden“ zu agieren (unklare Regularien, Kontrollen, Risiko finanzieller Folgen

etc.). Das verdeutlicht die Dringlichkeit, zu klaren, angemessenen und für den Einzelnen überschaubaren Regelungen zurückzufinden (siehe hierzu Kapitel 5.4.3).

Personelle Situation ist in den Dezernaten 3 und 4 der ÄrL sehr angespannt

In den Dezernaten 3 und 4 ÄrL kommen zahlreiche Aspekte zusammen, die zu einer kritischen Situation führen:

- Allein vom Mittelvolumen innerhalb der EU- und GAK-Förderung aber auch von der wachsenden Anzahl von GAK-Fördermaßnahmen wird derzeit über die Ämter wesentlich mehr umgesetzt als in der zurückliegenden Förderperiode.
- Es wird für die ländliche Entwicklung insgesamt ein weiterer und vertiefter Förderansatz für die Regionen verfolgt, der andere Projektarten nach sich zieht und damit andere Expertise verlangt. LEADER ist aufgrund der neuen Spielregeln zwar passgenauer, aber auch arbeitsintensiver geworden (siehe Kapitel 5.2.1). Der Qualifizierungsbedarf für bestimmte Rechtsbereiche ist hoch. Die Situation ist aber nach eigenen Einschätzungen bereits dermaßen angespannt, dass das Personal – obwohl fachlich dringend geboten – längere Schulungsangebote (zwei- bis dreitägige Schulungen) kaum in Anspruch nehmen kann (siehe Kapitel 5.4.2).
- Durch Einbindung der KStA entstehen Zuarbeitserfordernisse auch gegenüber den Dezernaten 2 und der StK, nicht zuletzt für die Umsetzung der neuen fondsübergreifenden Öffentlichkeitsarbeit, und werden zusätzlich Ressourcen gebunden.
- Obwohl diese Lage seit längerem bekannt ist, sind in einigen Ämtern offene Stellen noch unbesetzt und wird insgesamt die fachlich begründete Sollstärke¹⁷⁵ noch nicht erreicht.
- Hinzu kommt ein strukturelles Problem der Personalbewirtschaftung durch unattraktive Vergütung bzw. Besoldung und fehlende Entwicklungsperspektiven in den Dezernaten im Sinne einer Verbeamtung, da die Beamtenstellen dort gering bemessen sind. Sie haben folglich im Wettbewerb um gute Köpfe einen strukturellen Nachteil.

Das alles zusammenfassend wird die inhaltliche Ausrichtung der Förderung von den Dezernaten 3 der ÄrL als gut bewertet, der geschaffene Rahmen hierfür aber als nicht stimmig. Letzteres gilt besonders in Bezug auf die personelle Ausstattung der Ämter sowohl nach Anzahl als auch nach Qualifikation.

Engpässe bei Fachreferaten

Auch in den Fachreferaten, für die die EU-Förderung häufig nur einen kleinen Ausschnitt ihrer Aufgaben darstellt, ist die personelle Situation angespannt, sowohl zahlenmäßig als auch im Hinblick auf die notwendige EU-Expertise und die Anforderungen an den Aufstellungsprozess von Förderrichtlinien.

¹⁷⁵ Diese Sollzahlen sind aber haushaltsrechtlich auch noch nicht durch entsprechende Stellen in den Stellenplänen hinterlegt.

Auch die Umstellung der Förderverfahren im Bereich EB und BMQ verlangte von den bereits EU-erfahrenen MitarbeiterInnen ganz neue Expertise. Darüber hinaus stellt die weite Überlappung der Förderperioden eine große Belastung dar. Letzteres trifft insbesondere auch auf die VB und die ZS zu.

Insgesamt werden viele Fachreferate von den koordinierenden Stellen am Limit der Leistungsfähigkeit gesehen. Abfragen können nur sehr flach abgearbeitet werden. Kapazitäten, um strategisch nach vorne zu denken oder Inhalte oder Verfahren zu reflektieren, sind kaum noch vorhanden. Engpässe kulminieren besonders dort, wo das größte politische Interesse besteht und dadurch häufig Vorlagen erstellt bzw. Anfragen beantwortet werden müssen. Das betrifft zum einen das Fachreferat, das für AUKM, Tierwohl und AGZ zuständig ist, und zum anderen das für ZILE zuständige Fachreferat.

Ein weiteres Problem zeichnet sich langfristig ab, da in den Fachreferaten in den nächsten Jahren viele WissensträgerInnen aus Altersgründen ausscheiden werden.

SLA stößt an Kapazitätsgrenzen

Im Bereich der IT sind Aufwand und Personalbedarf ebenfalls deutlich gestiegen (siehe hierzu auch Kapitel 5.4.2); auch für die Programmierung der vielen kleinen 2.-Säule-Maßnahmen im Bereich der AUKM und des Tierwohls. Jede Vorhabenart muss mit einem eigenen Modul technisch unterlegt werden. Das SLA übernimmt zum einen viele Programmierungsleistungen in Eigenregie und koordiniert die Leistungserstellung im Zusammenhang mit der Programmierung einzelner Vorkomponenten durch extern beauftragte Unternehmen. Hierbei stößt es derzeit an Kapazitätsgrenzen, was sich auch in Problemen/Defiziten in einigen Bereichen der IT-Systemlandschaft niederschlägt (siehe Kapitel 5.4.4).

Die Zeitkorridore für die notwendigen Entwicklungen im SLA sind häufig sehr knapp, da die Vorgaben von KOM und Fachreferaten oft sehr spät erfolgen bzw. sich erst spät für die IT-Anforderungen verbindlich spezifizieren lassen. Die verbleibenden kurzen Programmierungszeiträume sind innerhalb des SLA unter Bedingungen des öffentlichen Dienstes schwierig zu bewältigen, da sie einen extremen Einsatz des Personals erfordern.

Insgesamt besteht beim SLA nach Einschätzung der ZS zwischen Aufgaben und vorhandenen Ressourcen tendenziell eine Lücke. So wurde 2017 eine Zielvereinbarung mit einer Deckungslücke abgeschlossen. Aufgrund der zentralen Bedeutung der IT-Systeme für eine effiziente Förderabwicklung machen sich Engpässe im Bereich der Programmierung besonders deutlich und schnell bemerkbar. Ggf. muss das Verhältnis aus Inhouse-Entwicklungen und Beauftragung nochmals überdacht werden. Bei letzterer darf aber der notwendige Betreuungsaufwand durch das SLA sowie die VB und die ZS nicht unterschätzt werden.

Personalfluktuatation auf der Steuerungsebene bei gleichzeitig hohem Personalbedarf

Problematisch ist die hohe Personalfluktuatation in den Stellen auf der Koordinierungsebene (ZS, VB, StK, SUBV in HB und Referat 12 im MU). Gerade auf dieser Ebene bedarf es aufgrund der Komplexität der ELER-Materie einer hohen Kontinuität, da die Einarbeitungszeiten extrem lang sind und Neubesetzungen häufig nicht nahtlos erfolgen können. Dies wurde bereits durch die IK-Analyse herausgestellt. Nach Aussagen der StK kommt auch der LRH bei einer aktuellen Überprüfung der Landesförderstrukturen zu dem Schluss, dass in diesen Organisationseinheiten möglichst keine personellen Lücken entstehen dürfen.

Gleichzeitig ist herauszustellen, dass der Personalbestand auf der Koordinierungsebene insgesamt weiter angewachsen und im Vergleich zu den anderen Bundesländern hoch ist. Begründet werden kann dies in Teilen mit dem verfolgten Anspruch, das Programm strategisch mit anderen Politikfeldern wie der regionalen Landesentwicklung stärker zu verzahnen und auch weiterzuentwickeln. Gründe liegen aber auch in der gewählten Organisationsstruktur, die mit einem höheren Personalbedarf verbunden ist.

Bedarf an Qualifizierung und Spezialwissen in weiten Teilen der PFEIL-Umsetzung groß

Ein zentrales Thema sind in allen drei Bewilligungssträngen die Anforderungen, die sich aus der notwendigen Überprüfung der rechtskonformen Anwendung des Vergaberechts ergeben, da in allen drei Strängen investive Förderungen umgesetzt werden (siehe hierzu Kapitel 5.4.2).

In allen drei Strängen gibt es nach Einschätzung der GesprächspartnerInnen noch Optimierungsmöglichkeiten, sowohl über Kapazitätsaufbau und Qualifizierung als auch über organisatorische Lösungen wie Poolbildungen im NLWKN und den ÄRL. Die Sensibilität für das Thema Vergabe ist vorhanden. Herausgestellt wurde angesichts der sich ständig ändernden vergaberechtlichen Bestimmungen, dass es einer kontinuierlichen Qualifizierung bedarf. Einmalige Veranstaltungen reichen hierfür kaum aus. Diese Anforderung kollidiert in Teilen mit der angespannten Personalsituation allein schon für eine fristgerechte Abwicklung der Förderung. Denkbar wären für den NLWKN die Einrichtung einer zentralen Kompetenzstelle für vergaberechtliche Fragen bzw. für die ÄRL der Aufbau und das Vorhalten von SpezialistInnen für schwierige Vergaberechtsfälle. Auch der stärkere Rückgriff auf die Dienstleistungen des Logistik Zentrums Niedersachsen LZN und die entsprechenden Stellen im MW könnten für Entlastung bzw. weiteren Kompetenzaufbau sorgen.

Abhilfemaßnahmen (auch über den gezielten Einsatz der TH)

Durch den konzentrierten Einsatz von Mitteln der TH konnten einzelne Fachreferate personell verstärkt werden bzw. Stellen für bestimmte fachliche Aufgaben (u. a. Koordination der Wirkungskontrollen) finanziert werden.

Für die ÄRL wurden 2017 16 Stellen für zwei Jahre befristet geschaffen, die aus übertragenen Restmitteln aus dem Personalbereich finanziert werden. Die befristeten Stellen können zu Entlassungen führen und sind auch als langfristige Rekrutierungsmaßnahme und Kapazitätsaufbau für

die EU-Förderung zu sehen. Trotz einer vor dem Hintergrund langer Einarbeitungszeiten eher suboptimalen Lösung durch die relativ kurze Befristung ist dieser Schritt daher positiv zu bewerten. Bereits jetzt gestalten sich Nachbesetzungen schwierig, da es deutlich an ausreichend qualifiziertem Personal mangelt.

5.4.3 Rechtsrahmen und Rechtsanwendung

Die stark angewachsene Ausdifferenzierung und Rigidität des ELER-spezifischen Rechtsrahmens haben bereits in der letzten Förderperiode teilweise zu unverhältnismäßigem Aufwand geführt. Dies gilt vor dem Hintergrund der nochmals angewachsenen Regelungsdichte sowie Kontrolltiefe umso mehr für die laufende Periode. Für die Steuerungs- und Koordinierungsebene ist der Aufwand für die gesamte Programmumsetzung nach eigenen Aussagen von der Tendenz her weiter steigend. Der Routinegewinn ist eher gering. Der steigende Aufwand hat verschiedene Ursachen. Im Folgenden werden einige Aspekte des Regelungs- und Kontrollrahmens herausgegriffen, die Bewilligungsstellen und Steuerungsebene vor Herausforderungen stellen, Schulungs- und Klärungsbedarf erfordern und die auch auf die Inanspruchnahme Einfluss haben.¹⁷⁶

Dabei geht es um allgemeine Merkmale und spezifische Regelungen aus dem EU-Recht, Rechtsgebiete im Zusammenspiel aus EU-Recht und nationalen Bestimmungen sowie landesrechtliche Bestimmungen und Verfahren.

5.4.3.1 Rechtsrahmen, Kontrollen und Fehlerraten

Rechtsrahmen und -auslegung

Der Regelungsrahmen hat gegenüber der Vorperiode nochmals an **Komplexität** gewonnen. Dabei ist es nicht nur die Regelungsdichte der aus unterschiedlichen Verordnungen stammenden delegierten Rechts- und Durchführungsrechtsakte, die die Umsetzung verkompliziert. Immer wieder thematisiert und problematisiert wurden Leitlinien und Prüffeststellungen, die – obwohl im untergesetzlichen Bereich – zur Richtschnur für die Umsetzung und damit zu „Quasirecht“ werden. Eine gute Bestandsaufnahme zu den Implikationen des Rechtsrahmens der laufenden Förderperiode liefern das ELER-Reset-Papier (Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) 2016) und eine Studie des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg (Rechnungshof Baden-Württemberg (LRH BW) 2015). Es wird offenbar das Ziel verfolgt, jegliches Risiko für den Fonds auszuschließen mit der Folge, dass die geforderte Genauigkeit in keinem Verhältnis zur praktischen Vernunft bei der Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen steht und die Handlungsspielräume der MS weiter eingeeengt werden.

¹⁷⁶ Da es noch nicht klar ist, ob und welche Neuerungen der geänderten Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 von NI aufgegriffen werden, beziehen sich die folgenden Ausführungen ausschließlich auf den geltenden Regelungsstand.

Für einige Fördermaßnahmen werden die als weiter ansteigend wahrgenommenen bürokratischen Hürden und Risiken der EU-Förderung als relevantes Hemmnis für die Maßnahmenakzeptanz gesehen. Dies gilt insbesondere für LEADER, die Basisdienstleistungen und den investiven Natur- und Gewässerschutz (z. B. SAB, EELA und FGE). Nach Einschätzung des MU sind kleine Verbände oder Vereine mit der Abwicklung von ELER-Förderung oftmals überfordert. Selbst Kommunen überlegen, statt Förderung lieber auf Kompensationsmittel aus der Eingriffsregelung zurückzugreifen. Der zeitliche und bürokratische Aufwand wurde in der Regionsabfrage von den befragten RegionalmanagerInnen als größte Gefahr für die Zukunft von LEADER gesehen (siehe Kapitel 4.24.3).

Die Betroffenheit der eigenen Arbeit durch „sprunghafte Rechtsauslegung“ der EU-KOM wurde von mehreren Verwaltungsbehörden, so auch in Niedersachsen, thematisiert. Es besteht ein zentraler Widerspruch darin, dass es einerseits einen umfassend formalisierten Rechtsrahmen mit Detailregelungen gibt und gleichzeitig ein großes Maß an Unklarheit herrscht, der Raum für subjektive und durch Einzelpersonen geprägte Auslegungen lässt. Meinungen Einzelner können zuweilen die gleiche Verbindlichkeit wie Rechtsnormen entfalten. Allein die Tatsache, dass viele relevante Rechts- und Arbeitsdokumente in englischer Sprache und lange nur als vorläufige Fassungen vorliegen, führt zu einem hohen Übersetzungs- und Interpretationsaufwand bei verbleibender Rechtsunsicherheit. Oftmals enthalten die endgültigen Versionen doch noch entscheidende Änderungen. Damit sind die Rahmenbedingungen für die PFEIL-Umsetzung insgesamt und insbesondere für die Steuerungsebene VB und Zahlstellenleitung nicht optimal.

Zunehmende Kontrolldichte im System – viel Reaktionsaufwand

Die Intensität und die Zahl der Prüfungen haben seit den 1990er Jahren deutlich zugenommen. Dies betrifft nicht nur die Prüfdienste der EU (EU-KOM und ERH), sondern auch die Arbeit der Bescheinigenden Stelle (BS) und des Internen Revisionsdienstes (IR). Es ist zu beobachten, dass sich dadurch die Spirale aus Prüfbeanstandungen und Gegenreaktion mit neuen Regelungen auch in dieser Förderperiode weiterdreht.

Mit den Prüfungsaktivitäten ist eine sehr zeitintensive Vor- und Nachbereitung verknüpft und im Zeitraum der Prüfung selbst wird viel Personal gebunden. Im Nachgang müssen umfangreiche Informationen nachgeliefert werden, und es finden weitere Konsultationen zur Klärung offener Fragen statt. Der Anteil dieser Arbeit wächst nach Aussage aller GesprächspartnerInnen stetig an. Der Druck zur Rechtfertigung und Begründung ist groß und führt zu umfangreichen Stellungnahmen. Oft geht es um kleine Unstimmigkeiten und der Gesamtkontext der Förderung gerät aus dem Fokus.

Die insgesamt sehr umfassenden Prüfungen finden zudem unter einem großen Zeitdruck statt. Zwar ist das Ziel der EU-KOM, die Verfahren möglichst innerhalb eines Jahres abzuschließen und positiv zu bewerten. Aber es muss innerhalb kürzerer Fristen Stellung genommen und auf Nachfragen geantwortet werden. Der ERH erwartet Stellungnahmen zu seinen vorläufigen Prüffest-

stellungen innerhalb einer Frist von vier Wochen. Die Arbeitsabläufe im Zahlstellensystem werden somit stark von außen bestimmt.

Die Kontrolldichte hat aber auch innerhalb des Zahlstellensystems deutlich zugenommen. Maßgeblich für die flächenbezogenen Maßnahmen ist die neue Anforderung der Kontrollverordnung, dass alle Auflagen, die auf einer Fläche liegen, in ihrem jeweiligen zeitlichen Kontext zu kontrollieren sind. Dies ist mit entsprechenden Personalmehrbedarfen des Technischen Prüfdienstes verbunden.

Resultat jeder Prüfung, auch in anderen Bundesländern oder Mitgliedstaaten, können neue Interpretationen rechtlicher Regelungen sein. Alle daraus resultierenden Änderungen in den länderspezifischen Verfahrensweisen der ZS müssen wiederum in den IT-Systemen abgebildet werden und in allen Köpfen im Umsetzungssystem (siehe **Abbildung 3**) ankommen. Der betriebene Aufwand steht aus Sicht der umsetzenden Verwaltung in keinem Verhältnis zu den hierüber aufgedeckten Fehlern und führt auch nicht zu einer weiteren Verbesserung der Systeme (siehe hierzu LRH BW, 2015).

Fehler und Fehlerrate – viel Handlungs- und Rechtfertigungsdruck

Regelmäßig weist der ERH auf eine konstant zu hohe Fehlerrate im Bereich „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“ hin. Die Fehlerrate ist für die EU-KOM der Indikator für die Zuverlässigkeit des Kontrollsystems. Daher ist sie bzw. ihr Berechnungsmodus ein stark aufgeladenes Thema und Ausgangspunkt für den steigenden „Druck“ im ELER-Umsetzungssystem. Das hat viele Ursachen:

- Die sogenannte Wesentlichkeitsschwelle der Fehlerrate, ab der Folgen für die Zahlstellen „drohen“, ist für das Politikfeld der ländlichen Entwicklung sehr niedrig.
- Die Aufgreifschwelle für Fehler, d. h. welche (Verfahrens-)Abweichungen als fehlerhaft gezahlte Mittel interpretiert werden, ist ebenfalls sehr niedrig.
- Die Kontrollstatistiken und die daraus abgeleitete Fehlerquote weisen statistische und handwerkliche Schwächen auf.
- Die Fehlerratenberechnung der EU-KOM ist intransparent.
- Die Folgen für die Zahlstellen und die Landeshaushalte sind mitunter drastisch und zum Teil unangemessen.
- Die Rechtsgrundlagen für diese Instrumente sind nicht gegeben.
- Die Suche nach den Fehlern führt zur Verselbstständigung des Prüfsystems (siehe oben).

Im Folgenden werden einige Punkte etwas näher beleuchtet.

Die von der EU-KOM „ermittelten“ Fehlerraten¹⁷⁷ beruhen auf den von den Zahlstellen im Rahmen von VOKs und Verwaltungskontrollen festgestellten Fehlern. Diese Angaben werden von den Zahlstellen an die EU-KOM gemeldet und von dieser zunächst eine „reported error rate“ und u. a. auch eine „adjusted error rate“ berechnet. In Letztere fließen Zuschläge aus anderen Informationsquellen, z. B. Prüfungen seitens der EU-KOM oder des ERH sowie Feststellungen der BS oder auch Einschätzungen zur Qualität der zugrunde liegenden Kontrollstatistiken des Landes mit ein. Die akzeptable Quote liegt unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Bei einer Fehlerrate zwischen 2 % und 5 % prüft die EU-KOM, ob aufgrund der ggf. schon von der ZS ergriffenen Maßnahmen zur Fehlerreduzierung auf einen Vorbehalt verzichtet werden kann. Ab einem Wert von 5 % wird die betroffene ZS grundsätzlich unter Vorbehalt gestellt, sodass alle Zahlungen vorbehaltlich vorzunehmender Abhilfemaßnahmen erfolgen. Von den Zahlstellen sind dann bis zur Aufhebung des Vorbehalts Aktionspläne zu erstellen und die entsprechenden Abhilfemaßnahmen zu implementieren.

Die Berechnungsalgorithmen für die „adjusted error rate“ sind hochgradig komplex und kaum nachvollziehbar. Vor allem sind sie für die Verantwortlichen in den Zahlstellen kaum vorhersehbar. Unklar ist u. a., welche Ergebnisse welcher zum Teil auch noch nicht abgeschlossenen Prüfungen mit welchen Gewichtungen einfließen.

Die Rechtsgrundlage, auf der diese Instrumente, wie Aktionspläne, Art der Fehlerquotenberechnung und Vorbehalte beruhen, ist für die Verwaltungen in Bund und Ländern nicht erkennbar. Gleichzeitig verursachen sie einen erheblichen Verwaltungsaufwand und führen zu „Unruhe“ im System.

Nach Auffassung der von uns befragten Zahlstellen ist die Einhaltung der von der EU-KOM festgelegten Wesentlichkeitsschwelle von 2 % bei den Flächenmaßnahmen der 2. Säule und im investiven Bereich angesichts der vielen Fehlermöglichkeiten und der Komplexität der Maßnahmen kaum möglich. Die maßnahmenweise Betrachtung verschärft das Problem, da es viele kleine Maßnahmen mit einer kleinen Grundgesamtheit gibt und die Zufallsstichprobe für die VOK dann nur aus sehr wenigen Fällen besteht. Ein problematischer Förderfall kann eine Maßnahme bereits über diese Schwelle heben.

In NI/HB liegt die Quote bei den AUKM der 2. Säule bei 5,02 %. Das ist ein „universelles“ Problem und gilt nicht nur für Niedersachsen. Die Fehler entstehen durch Flächenabweichungen und Nicht-Einhaltung von Verpflichtungen. Diese Fehlerrate hat dazu geführt, dass die niedersächsische ZS aktuell unter Vorbehalt gestellt wurde und damit aktionsplanpflichtig ist (s. o.). Damit trifft dieser Mechanismus eine in Deutschland als besonders leistungsfähig geltende ZS, die beispielsweise für ihre rechtzeitigen und vollständigen Rechnungsabschlüsse vom Bund eine Auszeichnung erhalten hat.

¹⁷⁷ Anteil der fehlerhaft ausgezahlten Mittel an den im Betrachtungszeitraum insgesamt ausgezahlten Mitteln.

Es ist aus unserer Sicht dringend diskussionsbedürftig, welche inhaltliche Qualität die Fehler aufweisen und was in die Ratenberechnung einfließt. Handelt es sich um Fehler, die dem Förderzweck zuwiderlaufen, oder um Verfahrensfehler. Die Aufgreifschwelle für Beanstandungen ist sehr niedrig. Im ELER-Reset-Papier wird von einer „Spirale der Prüffeststellungen“ gesprochen, d. h. jede Kontrollfeststellung erzeugt wieder neue Regelungen, die wiederum das Verstoßrisiko erhöhen (SMUL, 2016). Die hohe Fehlerrate in NI/HB lässt sich mit der Umsetzung neuer Maßnahmen und ihrer differenzierten Ausgestaltung erklären. Erschwerend kommt laut ZS für das Antragsjahr 2015 hinzu, dass über die Rechtsgrundlagen bei den Greening-Verpflichtungen und deren Auswirkung auf die ELER-Maßnahmen erst spät Klarheit bestanden hat. Auch die Einbeziehung von Verwaltungsanktionen in die Fehlerquote hat diese steigen lassen (StK, 2017).

Aufgedeckte Fehler lassen verschiedene Schlussfolgerungen zu. Die eine ist: Das Kontrollsystem der Zahlstelle funktioniert. Sie stellt Unregelmäßigkeiten fest, fordert vom Begünstigten Mittel zurück und kann die Fehlergründe erläutern. Für die EU-KOM (und den ERH) aber sind aufgedeckte Fehler ausschließlich Indikator für ein nicht funktionierendes Verwaltungs- und Kontrollsystem, das sanktioniert und verbessert werden muss.

Aber der Grenzertrag von Systemverbesserung ist aus der Perspektive der befragten ZS erreicht. Die Feststellungen, die getroffen werden, seien ein Beleg für die Funktionsfähigkeit des Systems. Die Ergebnisse der Untersuchungen des Baden-Württembergischen Rechnungshofes veranschaulichen dies anhand einiger Zahlen: Die durchschnittlich korrigierten Beträge pro Kontrollfall liegen für ELER InVeKoS bei 80 Euro bei einem Verhältnis von Fehler zu Kosten der VOK von 1:67, die von ELER-investiv bei 25 Euro und einem Verhältnis 1:70 (LRH BW, 2015, S. 55).

5.4.3.2 Problematische Bestimmungen und Rechtsgebiete für ELER-Förderverfahren

Sanktionierung von Begünstigten – viel Aufwand für eine unangemessene Regelung

Die Sanktionierungsregelungen sind ein sehr komplexes Rechtsgefüge und in mehreren Verordnungen enthalten.¹⁷⁸ Es gibt im investiven Bereich zwar gegenüber der letzten Förderperiode eine Erleichterung durch die Erhöhung der Sanktionsschwelle für nicht förderfähige Beträge von drei auf zehn Prozent (Artikel 63 der VO (EU) Nr. 809/2014), was zu einer Verringerung der Zahlungen mit Sanktionen führt. Gleichzeitig müssen unterschiedliche Auslöser für Sanktionen beachtet werden. Die Artikel 63-Verwaltungsanktionen müssen dann angewandt werden, wenn die Differenz zwischen dem im Auszahlungsantrag angeführten Betrag und dem von der Bewilligungsbehörde festgestellten Betrag mehr als zehn Prozent beträgt. Beispiele hierfür sind die Nichtberück-

¹⁷⁸ Die Ablehnung und Rücknahme bzw. Kürzung der Förderung sowie die Anwendung von Verwaltungsanktionen werden grundsätzlich in den Artikeln 63 und 64 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 geregelt. Für investive ELER-Maßnahmen werden sie in Artikel 63 der Verordnung (EU) Nr. 809/2014 und Artikel 35 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 weiter spezifiziert.

sichtigung von Skonti, Rabatten oder Preisnachlässen oder die Abrechnung von nicht bewilligten und somit nicht förderfähigen Ausgaben. Davon zu trennen sind Sanktionen nach Artikel 35 der VO (EU) Nr. 640/2014). Die aufgrund dieser Verordnung zu verhängenden Sanktionen basieren auf Verstößen gegen Förderkriterien, Verpflichtungen oder sonstige Auflagen (hierzu zählen auch Vergabeverstöße).

Die Vorgaben zur Sanktionierung stellen die Zahlstelle/Bewilligungsstellen vor Herausforderungen. Da das nationale Zuwendungsrecht keine Sanktionierung kennt, müssen die AntragstellerInnen schon mit dem Antrag davon in Kenntnis gesetzt werden, unter welchen Umständen es zu einer Sanktionierung kommen kann. Die Rechtsfolgen eines zumeist sehr umfangreichen Bewilligungsbescheides können von Nicht-Förderprofis oft nicht überblickt werden. Der Beratungsaufwand der Verwaltung (und auch der Regionalmanagements im Bereich LEADER) steigt dadurch.

Die Gefahr der Sanktionierung wird auch für die MU-Maßnahmen als wahrnehmbare Hemmschwelle für die Inanspruchnahme von ELER-Mitteln gewertet.

Bei den InVeKoS-Maßnahmen sind alle Fälle von Auflagenverstößen (Schwere, Dauer, Ausmaß und Häufigkeit), in denen in die Vergangenheit zurückgeschaut werden muss, sehr kompliziert. Man muss beispielsweise zur Darstellung der Verstoßhäufigkeit in Einzelfällen prüfen, ob bei Antragstellenden seit 2007 bei Prüfungen ähnlicher Maßnahmen ein ähnlicher Verstoß festgestellt wurde. In den Datenbanken sind solche Angaben nicht enthalten. Die Systeme sind mit solchen lange zurückliegenden Prüfungen überfordert. Zu prüfen ist auch länderübergreifend, was noch schwieriger ist.

Grundsätzlich, und dies wurde auch schon in der IK-Analyse für die letzte Förderperiode ausführlich diskutiert, stellen wir für den Bereich ELER-investiv die Sanktionierung grundlegend infrage. Sie ist systemfremd und maßgeblich für die Schaffung eines Klimas der Angst. Das wurde im Rahmen der Regionsabfrage in den LEADER-Regionen besonders deutlich (siehe Kapitel 4.24.3).

ELER-Förderverfahren und Vergaberecht

Die Vergabevorschriften und die Überprüfung ihrer Einhaltung sind kein neues Thema und waren auch schon vor 2014 relevant.¹⁷⁹ Sie entwickeln sich aber in der jetzigen Förderperiode zu einem zentralen und konfliktträchtigen Thema, u. a. weil sie aufgrund der Fehleranfälligkeit in den Fokus der übergeordneten Prüf- und Kontrollinstanzen und folglich auch der BS gerückt sind. Die Zahlstellen reagieren auf Prüfbeanstandungen mit höheren Anforderungen an Nachweispflichten, Dokumentationen und Prüfschritten. Diese „Dynamik“ ist in allen Bundesländern zu beobachten.

¹⁷⁹ Materiell-rechtlich hat nur die Richtlinie 2014/24/EU zu neuen europarechtlichen Vorgaben im Vergaberecht geführt, welche der Bundesgesetzgeber mit dem Vergaberechtsmodernisierungsgesetz zum 18.04.2016 umgesetzt hat.

Auch wenn bei den überwiegenden Förderfällen die Schwellenwerte für die geltenden „europäischen Vergaberichtlinien“ nicht erreicht werden, ist die Einhaltung der nationalen Bestimmungen Gegenstand der Prüfung. Aufgedeckte Fehler schlagen sich – auch im Unterschwellenbereich – in der Fehlerquote nieder und sind zu sanktionieren. Das Vergabeverfahren ist unterhalb der (hohen) EU-Schwellenwerte für unterschiedliche Leistungen nach landesrechtlichen Bestimmungen durchzuführen. Für den Unterschwellenbereich sind vor allem die Landeshaushaltsordnung (LHO) und das Nds. Tariftreue- und Vergabegesetz von 2013 von Bedeutung. Der Gestaltungsspielraum für Vereinfachungen liegt also im Wesentlichen beim Land.¹⁸⁰

Das Vergaberecht trifft innerhalb der Förderung auf einen EU-Rahmen, in dem Verfahrensfehler abzu prüfen und mögliche Fehler¹⁸¹ „ermessensfrei“ mit vorzunehmenden Finanzkorrekturen zu belegen sind, unabhängig davon, ob durch den Fehler ein Schaden für die Union entstanden ist. Die BearbeiterInnen der Bewilligungsstellen kennen sich nicht zwingend mit den Details des Vergaberechts aus, müssen aber prüfen und bestätigen, dass von den ZuwendungsempfängerInnen (ZWE) alle Bestimmungen eingehalten und richtig ausgeführt wurden. Früher konnte auf die Prüfbescheinigung des Rechnungsprüfungsamtes (RPA) der Kommunen zurückgegriffen werden. Diese haben zum Teil auch die Unterlagen privater AntragstellerInnen vorher abgeprüft. Da die RPA nicht Teil des Zahlstellenverfahrens sind, sind nun die Bewilligungsstellen in der Pflicht.

Der Facettenreichtum des Vergaberechts führt in den Bewilligungsstellen zu einer erheblichen Verunsicherung. Auch gibt es im Vergaberecht nicht immer die eine richtige Lösung; viele Begriffe bedürfen der Auslegung. Aus Sicht der Bewilligungsstellen ist es daher schwierig, „wasserdicht“ und prüfungssicher zu handeln. Gleichzeitig müssen sie unterschreiben, dass alle vergaberechtlichen Anforderungen berücksichtigt und eingehalten wurden. Für diejenigen AntragstellerInnen, die Vergaberecht anwenden müssen, können die möglichen Konsequenzen bei aufgedeckten Fehlern folgeschwer sein (EU-KOM, 2013a). Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen sowie gegen das Einholen von Mindestangeboten stellen die Nichteinhaltung einer Auflage und damit einen Sanktionierungssachverhalt nach Artikel 35 der VO (EU) Nr. 640/2014 dar. Schon formale Fehler können Korrekturen auslösen. Der Regelkorrektursatz liegt bei 25 %. Es sind aber auch Korrektursätze von bis zu 100 % möglich. Diese Regelungen sind auch im Unterschwellenbereich anzuwenden. Hierüber klären die ÄRL Antragstellende proaktiv auf, was in einigen Fällen zum Rückzug des Antrags geführt hat, gerade bei Vereinen als Projektträgern, bei denen der Vorstand dieses Haftungsrisiko nicht übernehmen kann und will. Das gilt für Vereine im Bereich ZILE (DE, Basisdienstleistungen, Tourismus) und LEADER, aber auch für Umwelt- und Naturschutzverbände im Bereich der entsprechenden MU-Maßnahmen.

¹⁸⁰ Bei Zuwendungen über 100.000 Euro sind bei der Vergabe von Aufträgen für Bauleistungen der Teil A, Abschnitt 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), ferner die Teile B und C der VOB sowie bei der Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Dienstleistungen der Abschnitt 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL), ferner Teil B der VOL anzuwenden. Bei Zuwendungen, die 100.000 Euro nicht überschreiten, sind mindestens drei vergleichbare Angebote einzuholen (sog. Drei-Angebotsregel). Können nur weniger als drei Angebote eingeholt werden, ist dies plausibel zu begründen.

¹⁸¹ In der entsprechenden EU-Leitlinie werden 25 Fehlertypen unterschieden.

Problematisch hat sich eine Regelung im Nds. Tariftreue- und Vergabegesetz (NTVergG) von 2013 (§ 2 Abs. 5)¹⁸² in Verbindung mit § 99 (4) GWB ausgewirkt. Hierüber wurden alle natürlichen oder juristischen Personen des privaten Rechts sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts in den Fällen, in denen sie für Tiefbaumaßnahmen, für die Errichtung von Krankenhäusern, Sport-, Erholungs- oder Freizeiteinrichtungen Mittel erhalten, mit denen diese Vorhaben zu mehr als 50 Prozent subventioniert werden, öffentlichen Auftraggebern gleichgestellt. Für diese gelten die geringeren Wertgrenzen des niedersächsischen Gesetzes. Von dieser Auswirkung ist ein Großteil der unter LEADER geförderten Vorhaben betroffen, da sie fast alle dem Bereich Tourismus/Freizeit zuzuordnen sind. Ab 10.000 Euro galten dann Verfahrensankordnungen, die nach Bundesrecht erst ab 209.000 Euro gelten sollen. Das trifft dann auch kleine Vereine, die z. B. nur einen kleinen Parkplatz bauen wollen. Geplant war, dass das NTVergG 2017 geändert wird, so dass hier zukünftig eine Erleichterung eingetreten wäre. Durch das vorzeitige Ende der Legislaturperiode konnte dieses Gesetzgebungsverfahren in 2017 nicht abgeschlossen werden.

Neben dieser geplanten Entschärfung bedarf es weiterer Fort- und Weiterbildungen in allen Bewilligungssträngen. Die Auswirkungen des Vergaberechts auf LEADER sind auch in der Regionsabfrage ein wichtiges Thema (siehe hierzu Kapitel 4.24.3). Es wurden daher bereits Schulungsmaßnahmen für alle LAGs, insbesondere für die RM durchgeführt. Neben dem Wissenszuwachs ist die Kenntnis über die Komplexität des Rechtsgebietes und die vielen Fußangeln gewachsen, sodass aus Sicht der GesprächspartnerInnen teilweise noch mehr Verunsicherung entstanden ist (zu möglichen Ansätzen für den Kapazitätsaufbau siehe auch Kapitel 5.4.2).

Neben diesen Aktivitäten ist weiterhin die kritische Frage zu stellen, ob schon alle Möglichkeiten der Vereinfachung und Abhilfe durch Ausnahmeregelungen oder Änderungen in der LHO ausgeschöpft wurden. Mit der ANBest-ELER ist Niedersachsen bereits einen guten Schritt in die richtige Richtung zur Vereinfachung bzw. zur Rechtsklarheit gegangen. Darauf wird unten näher eingegangen.

Eine wesentliche Erleichterung würde es bereits darstellen, wenn die EU bei ihren Konformitätsprüfungen nur vergaberechtliche Bestimmungen, die in den Oberschwellenbereich fallen und folglich vom Anwendungsbereich der RL 2014/24/EU abgedeckt sind, prüfen bzw. mit Rechtsfolgen belegen.

Anforderungen an die Nutzung der Technischen Hilfe (TH)

Die Nutzung und Abwicklung der TH ist in dieser Förderperiode besonders von geänderten Anforderungen an Abläufe, Kontrollen und Überprüfungen betroffen. Die TH wird durch diese de facto einer investiven Fördermaßnahme gleichgestellt, obwohl die VB und/oder ZS des jeweiligen Landes nur Begünstigte sein können, und es keine „klassischen“ ZWE gibt. Die für diese geänder-

¹⁸² (5) Öffentliche Auftraggeber im Sinne dieses Gesetzes sind die niedersächsischen öffentlichen Auftraggeber nach § 99 Nrn. 1 bis 4 und § 100 GWB.

te Sichtweise ausschlaggebende Rechtsgrundlage ist in diesem Punkt nicht eindeutig und aus Sicht der VBs nicht nachvollziehbar. So gibt es Unterschiede in den verschiedenen Sprachfassungen der Rechtstexte, die in den Rechts- bzw. Handlungsfolgen von großer Bedeutung sind. Während in der deutschen Fassung in Art. 62 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 809/2014 alle Kontrollbestimmungen der Artikel 48 bis 52 und 53 „entsprechend“ anzuwenden sind, heißt dies in der englischen Fassung, dass dies „mutatis mutandis“ erfolgen soll, d. h. unter dem Vorbehalt einer entsprechenden sachgerechten Anpassung dieser Regelungen. Diese Formulierung weist ausdrücklich auf die Besonderheit der TH hin, und impliziert, dass die Gleichsetzung mit Fördermaßnahmen nicht beabsichtigt war bzw. ist.

Diese handwerkliche Schwäche im Rechtsrahmen ist für die Umsetzung der Programme unter Nutzung der TH mit deutlichen negativen Folgen verbunden. Zudem konnte eine Einigung auf eine angemessene und einheitliche Auslegung auf Bundesebene zwischen den Bundesländern nicht herbeigeführt werden. Dadurch sind sehr unterschiedliche Verfahren und Lösungen in den Bundesländern entstanden.

Um auf der sicheren Seite zu sein, fordert die Bescheinigende Stelle in Niedersachsen, aber auch die BS in Hessen ein „wasserdichtes“ Vorgehen ein und werden in Folge auch zu einer treibenden Kraft in punkto Aufwandssteigerung.

In allen Bundesländern und insbesondere auch in NI/HB kommen die Verwaltungsbehörden zu dem Schluss, dass der Aufwand und die einzuhaltenden Verfahren – insbesondere das strikte Erstattungsprinzip – nicht angemessen ist. Mit dem stark gestiegenen Aufwand sinkt die Wirksamkeit der Mittel der TH für ihr eigentliches Ziel der Unterstützung und des Kapazitätsaufbaus in der Programmumsetzung. Als Reaktion auf den unverhältnismäßigen Aufwand wurden von der VB und StK Dienstreisekosten aus der TH-Finanzierung herausgenommen und der Ansatz der TH insgesamt reduziert. O-Ton einer VB: „Im Bereich der TH kann man fast von einer Zweckentfremdung durch Überregulierung sprechen.“

Positiv herauszustellen ist der trotzdem noch gegebene konsequente Nutzen der Mittel zur personellen Aufstockung in den verschiedenen Bereichen der Organisationsstruktur von PFEIL (siehe hierzu Kapitel 5.4.2).

5.4.3.3 Förderrechtliche Bestimmungen auf Landesebene

Die Förderverfahren werden nicht nur durch den europäischen Rechtsrahmen, sondern auch durch die Rechtssetzung auf Landesebene bestimmt. Hier verfügen die Landesverwaltungen (Richtliniengestaltung, Dienstanweisungen etc.) über einen unmittelbaren Gestaltungsspielraum. An dieser Stelle soll auf einige positive wie auch negative Entwicklungen eingegangen werden.

ANBest-ELER¹⁸³ als good practice

Die ANBest-ELER ist aus der Perspektive aller Befragten eine „Erfolgsgeschichte“ und bringt für die Begünstigten wirkliche Erleichterungen im Zusammenhang mit der Beauftragung von Leistungen. Das wird auch vonseiten der Antragstellenden bzw. der potenziellen Beauftragten gespiegelt, so z. B. durch VertreterInnen des Handwerks. Diese Erleichterungen bestehen zum einen darin, dass alle Regelungen, die für die Förderung gelten, kompakt zusammengefasst und im Vergleich beispielsweise zur ANBest-P (Private) einfacher verständlich dargestellt sind. Auch werden Ausführungen zur Vergaberegulungen differenziert dargestellt. Zum anderen führt die ANBest-ELER Erleichterungen für die Anwendung von Bestimmungen für die Auftragserteilung für Private durch Anhebung der Schwellenwerte ein. So ist beispielsweise bis zu 50.000 Euro auch keine Markterkundung über das Einholen von drei Angeboten hinaus erforderlich.

Eine Weiterentwicklung der ANBest-ELER ist geplant. Hierzu gibt es eine Arbeitsgruppe, in der die ZS, das Haushaltsreferat, die VB, das Finanzministerium und das MU vertreten sind. Aus Sicht der ZS könnten beispielsweise noch die Zweckbindungsfristen vereinheitlicht werden.¹⁸⁴ Für die Vereinfachungen der Anwendung von LHO-Bestimmungen im Bereich der Vergabe bzw. Auftragserteilung gibt es aber Grenzen, auf deren Einhaltung das Finanzministerium achtet: 1) die prinzipielle Gleichbehandlung von ZWE, die rein national gefördert werden und denen mit EU-Förderung und 2) die Wahrung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Gute Struktur der Dienstanweisungen und Richtlinien

Das Regelwerk auf Landesebene zur Maßnahmenumsetzung besteht im Wesentlichen aus den Förder-RL, der Zahlstellendienstanweisung (ZDA) sowie den Besonderen Dienstanweisungen (BDA) der Fachreferate zu einzelnen Maßnahmen bzw. Maßnahmengruppen. Letztere spezifizieren die allgemeinen Vorgaben der ZDA für die jeweiligen Maßnahmenzwecke. Sie sind nach einem einheitlichen Schema der ZS aufgebaut. ZDA und BDA bilden das Verwaltungs- und Kontrollsystem ab und sind insgesamt sehr umfangreich. Die Regelwerke sind u. a. durch die BS zu genehmigen. Für diese Förderperiode wurden mit dem Ziel einer stärkeren Vereinheitlichung der Regelungen und einer damit einhergehenden Vereinfachung für die Fachreferate und Bewilligungsstellen neue Ansätze verfolgt.

So gibt es neben der ZDA eine zentrale Investive Dienstanweisung (IDA).

¹⁸³ Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

¹⁸⁴ Für eine weiterreichende Vereinheitlichung auf die nach europäischem Recht vorgesehenen fünf Jahre wäre eine Anpassung der rechtlichen Regelungen der GAK bzw. des Bundeshaushaltsrechts erforderlich. Hier gilt nach wie vor eine Zweckbindungsfrist von 12 Jahren.

Die ZDA und die IDA werden von der ZS selbst als auch vom MU-Koordinierungsreferat als gute Regel- und Erläuterungswerke mit hohem Orientierungswert für die Bewilligungsstellen bewertet.

Als problematisch wird vonseiten des ZILE-Fachreferates hierzu angemerkt, dass der anfänglich verfolgte Ansatz, den Bewilligungsstellen nur eine Dienstanweisung an die Hand zu geben, deutlich verfehlt wurde. Stattdessen sind beide Werke zu beachten und durch die Fachreferate im Rahmen ihrer jeweiligen BDA umzusetzen. Erschwerend wirkt, dass ZDA und IDA zeitlich unabhängig voneinander geändert werden. D. h. die Fachreferate mit investiven Maßnahmen sind mehrfach zur Änderung ihrer BDA angehalten.

Auch im Bereich des MU ist man mit einer einheitlichen BDA-ELER-investiv einen neuen Weg gegangen, um für die Bewilligungsstelle beim NLWKN so viel Vereinheitlichung wie möglich zu erzielen. In der letzten Förderperiode hatte fast jede Maßnahme eine eigene BDA, obgleich es im Grunde nur wenig gibt, was wirklich maßnahmenspezifisch geregelt werden muss. Die BDA-ELER-investiv-MU ist daher positiv zu beurteilen. Neben den Vorteilen für die Bewilligungsstelle ist damit auch das Anpassungsverfahren bei übergeordneten Rechtsänderungen oder Ähnlichem wesentlich schlanker zu gestalten, da nur ein Dokument geändert werden muss.

Der Erarbeitungsprozess war allerdings langwierig und hat zu den bereits oben genannten Nachteilen geführt (u. a. Bewilligung auf der Grundlage von Entwürfen und keine Auszahlung bei neuen Maßnahmen bis zur Genehmigung der BDA durch die BS). Insgesamt ist aber jetzt vieles gemeinsam geregelt: Von den 26 Seiten der BDA sind nur 3,5 Seiten maßnahmenspezifisch.

Besonders positiv wurde vonseiten der ZS auch die einheitliche Förder-RL für AUKM/ÖKO und die einheitliche Umsetzung der Vorhabenarten hervorgehoben.

Mehrwertsteuerförderung¹⁸⁵ – eher weniger good practice

Auch NI/HB haben sich – wie andere Bundesländer – für die durch die ELER-Verordnung eröffnete Option der Mehrwertsteuerförderung (MwSt.) für öffentliche und private Projektträger entschieden, trotz der damit verbundenen steigenden Anforderungen und Fehlerrisiken für die Förderabwicklung. Die MwSt. wird erstattet, soweit sie nicht als Vorsteuer nach nationalem Recht rückerstattet wird. Diese Zahlung erfolgt bei den Naturschutzmaßnahmen aus Gründen der Vereinfachung aus rein nationalen Mitteln.

Der Prozess für die Erarbeitung eines fondsübergreifenden Erlasses hat über ein Jahr gedauert und hat die Konditionen für EFRE und ESF verkompliziert. Diese hätten nach Aussage des Koordi-

¹⁸⁵ Hier wird der Begriff aus den offiziellen EU-Dokumenten verwendet. Faktisch handelt es sich aber nach der deutschen Steuersystematik um die Umsatzsteuer.

nierungsreferates in der StK noch weiter mit Eigenerklärung zur Nichtvorsteuerabzugsberechtigung gearbeitet.

Die Regelungen, die etabliert wurden, erscheinen allen Beteiligten kompliziert und werden in Teilen als praxisfern bewertet. Sie stellen sowohl die Antragstellenden als auch die Verwaltungen vor Probleme. Im Gegensatz zu früher werden Selbsterklärungen seitens der EU-KOM nicht akzeptiert. Da die Finanzämter diese Bescheinigung der Nichtvorsteuerabzugsberechtigung aufgrund der geringen „Halbwertszeit“ nicht mehr ausstellen, muss diese nach Aussage der ZS von privaten AntragstellerInnen kostenpflichtig von einer Steuerberatungseinrichtung eingeholt werden.¹⁸⁶ Die entstehenden Kosten werden gefördert. Der Aufwand ist für alle Seiten sehr hoch. Zudem können praktische Probleme auftreten, weil entsprechende Bescheinigungen immer nur Momentaufnahmen sind.

Aus der Perspektive der Verwaltung wäre es im Hinblick auf den Aufwand besser gewesen, die MwSt. generell nicht zu fördern, wie das in Hessen beispielweise der Fall ist. Diese Forderung wurde in NI politisch aber nicht mitgetragen.

Bezüglich der Verfahren gehen die Bundesländer v. a. im Hinblick auf die Ausgestaltung der Nachweispflicht unterschiedlich vor. Der schleswig-holsteinische Weg erscheint auch aufwendig aber insgesamt praxistauglicher. In diesem Bundesland ist die Finanzverwaltung an dem Verfahren beteiligt. Die Begünstigten haben beim Zuwendungsantrag eine „Selbsterklärung zur Nichtvorsteuerabzugsberechtigung“ und ggf. eine Erklärung bzgl. der Zuordnung des Projektes zum unternehmerischen oder nichtunternehmerischen Bereich abzugeben. Die Angaben werden durch die bewilligenden Stellen auf ihre Plausibilität hin überprüft. Im Rahmen des Schlusszahlungsantrages des Begünstigten werden dessen Angaben in der erneut abzugebenden „Selbsterklärung zur Nichtsteuerabzugsberechtigung“ in bestimmten Fällen durch die Einholung einer Auskunft aus der Finanzverwaltung überprüft.¹⁸⁷ Die bewilligenden Stellen übermitteln dem Referat „Leitung der EGFL/ELER-Zahlstelle“ über ihre Fachreferate im MELUR die „Selbsterklärung zur Nichtsteuerabzugsberechtigung“. Dieses bittet dann die Finanzverwaltung um die Überprüfung der Richtigkeit der Angaben. Nach Zuleitung der Antwort des Finanzministeriums informiert das Referat „Leitung der EGFL/ELER-Zahlstelle“ das Fachreferat und dieses wiederum die bewilligende Stelle.

¹⁸⁶ Für öffentliche Antragsteller und Verbände stehen für diese Erklärungen z. B. auch der Wasserverbandstag oder die Rechnungsprüfungsämter zur Verfügung.

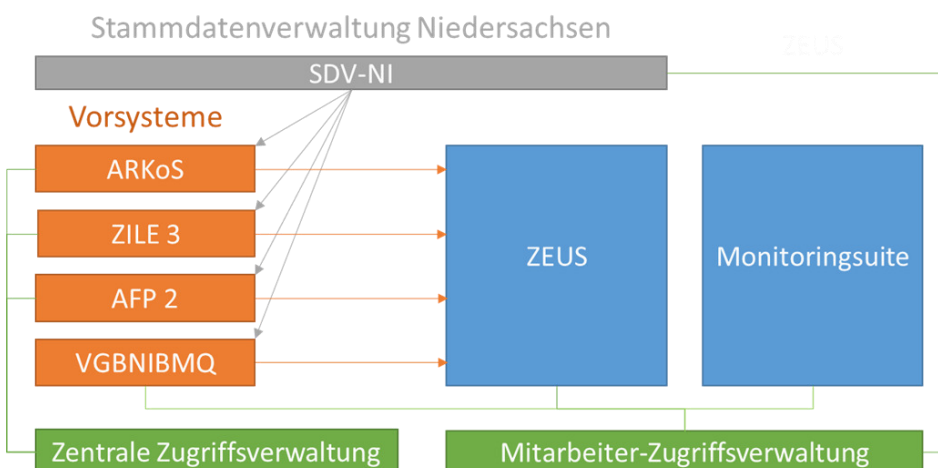
¹⁸⁷ Wenn auf der Basis von Bruttoausgaben gefördert wird und der/die Begünstigte eine juristische Person des Privatrechts ist oder, sofern er/sie eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist, deren unternehmerischer Bereich betroffen oder wo dies zweifelhaft ist.

5.4.4 IT-Systemlandschaft

Aufwand und Kosten für die IT-Systeme zur Umsetzung der EU-Förderung sind nach Einschätzungen der befragten ZS deutlich gestiegen. Funktionale, bedienerfreundliche und aktuelle IT-Systeme sind zumindest bei großvolumigen Fördermaßnahmen nicht nur eine Kernvoraussetzung für eine effiziente Umsetzung. Die Qualität der eingesetzten Systeme und IT-Verbünde ist zudem ein zentraler Punkt bei den ZS-Zulassungskriterien. Das ZS-Referat 301 verfügt daher seit 1,5 Jahren auch über einen eigenen Informationssicherheitsbeauftragten.

In Niedersachsen bilden das SLA und die operative Zahlstelle (Referat 301.2) einen IT-Verbund der seit sechs Jahren BSI¹⁸⁸-zertifiziert ist. Die Zertifizierung der Systeme war ein sehr ressourcenintensiver Prozess. **Abbildung 38** gibt einen Überblick über die IT-Systemlandschaft der EU-Zahlstelle in Niedersachsen.

Abbildung 38: IT-Systemlandschaft der EU-Zahlstelle in Niedersachsen



ARKoS = Agrarförderungs-, Referenz- und Kontrollsystem
 ZILE 3 = Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung
 VGBNIBMQ = Vorgangsbearbeitung Niedersachsen Berufliche Qualifizierung
 ZEUS = Zahlstellen-EU-Software

Quelle: ML Referat 301.

NI/HB hat schon in den letzten Förderperioden den Weg beschritten, eine einheitliche Datenbank aufzubauen, aus der alle auf Auszahlungsdaten basierenden Berichte und Statistiken generiert werden konnten. ZEUS als das zentrale Zahlstellenbuchungssystem kann entweder über eine Transferdatenbank mit erfassten und geprüften Verfahren aus Vorkomponenten gespeist werden, oder die Daten werden direkt eingegeben.

¹⁸⁸ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

Im Folgenden werden ein paar Schlaglichter auf einige für die PFEIL-Umsetzung relevante Aspekte insbesondere in Bezug auf die Vorsysteme (ARKoS, ZILE 3 und AFP 2) und die Monitoringsuite geworfen.¹⁸⁹ Deren Funktionsfähigkeit ist in den Bewilligungsstellen für die Förderabwicklung von herausragender Bedeutung. Während die Vorsysteme ZILE 3 und ARKoS inhäusig durch das SLA entwickelt werden, wurden das AFP 2 und die Monitoringsuite extern vergeben.

Kam die IK-Analyse für *PROFIL* noch zu dem Schluss, dass die IT-Landschaft in NI/HB insgesamt die effiziente Programmumsetzung unterstützt und es hier anders als in anderen Bundesländern weder zu objektiven noch subjektiv durch die Anwender problematisierten Dysfunktionalitäten kam, ergibt sich zum jetzigen Zeitpunkt in Bezug auf die Vorsysteme ein differenzierteres Bild.

ARKoS ist leistungsfähiger als das Vorgängerprogramm

ARKoS¹⁹⁰ ist eine vollkommene Neuentwicklung des SLA und fußt gegenüber dem Vorgängersystem ProAgrar auf einer neuen wesentlich leistungsstärkeren Technologie. Das wird sich nachhaltig auszahlen, da zügig neue Module implementiert werden können. Es ist noch nicht in allen gewünschten Ausbaustufen umgesetzt, aber die Funktionalität ist in den Bereichen Bewilligungsverfahren und Berichtslegung gegeben. Kritik oder signifikante Probleme für die Maßnahmenabwicklung sind im Rahmen der bisherigen Erhebungen nicht zutage getreten.

ZILE 3 ist aus Sicht der ÄrL und der Evaluation noch nicht ausreichend einsatzfähig

Das Vorsystem ZILE 3 zur Abwicklung der Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung, LEADER und Breitband wurde im Vergleich zum Vorgängersystem ZILE 2 vollkommen neu strukturiert. Dieser Schritt war erforderlich, da eine Fortführung von ZILE 2 bis zum Ende dieser Förderperiode auf den alten technischen Grundlagen nicht gewährleistet werden konnte.

Aus Sicht der Bewilligungsstellen ist es für eine effiziente Förderabwicklung erschwerend, dass bis zum Frühjahr 2017 noch nicht alle aus ihrer Sicht erforderlichen Ausbaustufen von ZILE 3 umgesetzt werden konnten. Das Urteil der ÄrL fällt daher im Vergleich zu dem über ZILE 2 eher kritisch aus. Die aufkommende Kritik ist aus Sicht des Fachreferates zwar nachvollziehbar, da die Ämter gerade in der jetzigen Situation auf die vollumfängliche Unterstützungsleistung des Systems für eine automatisierte und plausibilisierte Förderabwicklung angewiesen wären (siehe Kapitel 5.4.2). Sie muss aber in einen größeren Kontext gestellt werden und nach verschiedenen Ursachen differenziert werden.

Die iterative Entwicklung und Freischaltung von Anwendungen wurde bewusst entschieden und auch vorab kommuniziert. Der erforderliche Systemwechsel sollte bereits mit Beginn der neuen Förderperiode vollzogen werden, um spätere Nacherfassungen oder Datenmigrationen zu ver-

¹⁸⁹ Das Vorsystem VGBNIBMQ wird in dieser Förderperiode nicht zum Einsatz kommen.

¹⁹⁰ ARKoS umfasst ein Paket verschiedener im SLA entwickelter Programme. Hierüber werden die Direktzahlungen und die flächenbezogenen PFEIL-Maßnahmen sowie die Tierwohlmaßnahme abgewickelt.

meiden. Erste Priorität hatten Antragserfassung und Antragsbearbeitung. „Die trotzdem vorhandene Erwartung der ÄRL, mit ZILE 3 werde alles besser, konnte damit nicht erfüllt werden.“

Das Programm wird aus Sicht des Fachreferates und der ZS am Ende komfortabler in der Bedienung sein, erfordert aber einen anderen Bearbeitungsablauf. Damit ist der Schulungsbedarf parallel zu den anderen Herausforderungen und Ressourcenengpässen in den ÄRL (siehe Kapitel 5.3.2.1) sehr hoch. Dieser Engpass führt zur der paradoxen Situation, dass angebotene Schulungen nicht voll umfänglich belegt werden¹⁹¹ und damit Chancen für einen sicheren und besseren Umgang mit dem System ungenutzt bleiben.

Auch die Datenlieferungen für die Begleitung und Bewertung war von bislang fehlenden Funktionalitäten betroffen. So konnte für die erforderlichen Evaluationsaktivitäten für den erweiterten Durchführungsbericht 2017 nur über Sonderauswertungen ein sehr reduzierter Datenkranz für die ZILE-Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden.

Mithilfe von ZILE 3 können mittlerweile Statistiken erstellt werden, die aus Sicht des Fachreferates und der EU-Förderung erforderlich sind. Hierfür wurden entsprechende Recherchefunktionen programmiert. Die Unterstützungsfunktion der IT gerät aber an ihre Grenzen, wenn spezifische Sonderauswertungen vonseiten der StK oder der Landesbeauftragten gefordert werden.

Insgesamt ist für ZILE 3 folglich noch weiterer Programmierungsbedarf gegeben. Dieser verläuft nach einer klaren Abfolge, und bislang haben die auftretenden Probleme nicht die „Kernabläufe“ der Förderabwicklung behindert. Bis Ende 2017 ist noch das Freischalten einiger Anwendungen notwendig und geplant.

AFP 2

Die Probleme bei diesem durch einen externen Dienstleister neu entwickelten Vorsystem zur Umsetzung des AFP sind zum Zeitpunkt der Berichtserstellung grundlegender Natur. Sie stehen im Zusammenhang mit der Zuschlagserteilung für ein sehr günstiges Angebot. Dessen Kalkulation war laut Einschätzung der ZS auf ein Produkt mit Standardlösungen und -anwendungen ausgerichtet. Die nach Inbetriebnahme zutage getretenen Anpassungserfordernisse werden als „change request“ gewertet, denen nur nach längeren Verhandlungsprozessen und gegen weitere Zahlungen nachgekommen wird.

Die mangelnde Einsatzfähigkeit hat bereits zu massiven Problemen und Verzögerungen bei der Auszahlung geführt, die zu massiver Kritik in der Presse geführt haben.

¹⁹¹ Nach Aussagen des Fachreferates waren z. B. Schulungen in der zweiten Jahreshälfte 2017 nur zur Hälfte belegt.

Die LWK Niedersachsen als Bewilligungsstelle wurde wenig in den Entscheidungs- und Programmierungsprozess einbezogen, ist aber von den Mängeln des Produkts unmittelbar betroffen. Sowohl durch Ineffizienzen in der Förderabwicklung als auch durch den Druck der Antragstellenden.

Für das AFP 2 sollten daher in einem gemeinsamen Prozess von Fachreferat, SLA und externen IT-Unternehmen die Verantwortlichkeiten geklärt und tragfähige Problemlösungen vorangetrieben werden.

Aufbau der NLWKN- Förderdatenbank kommt voran, wird aber kein Vorsystem

Der Aufbau der NLWKN-Datenbank ist ein langer Prozess und war schon für die letzte Förderperiode anvisiert. Die erforderlichen Zulieferungen für Monitoring und Evaluation waren und sind daher eine größere Herausforderung für alle Beteiligten. Der Austausch zwischen dem NLWKN mit der VB wurde intensiviert, damit durch das im Aufbau befindliche System zukünftig die Anforderungen der VB an die Monitoringdaten erfüllt werden können.

Auch wenn der Aufbau der Datenbank große Fortschritte macht, gibt es immer noch Einschränkungen. So müssen die Daten der national geförderten Vorhaben zu einem späteren Zeitpunkt nachgepflegt werden, obwohl dies bereits zu Anfang der Förderperiode von der VB ausdrücklich eingefordert wurde. Dies führt auch dazu, dass es hinsichtlich der Monitoringdaten zusätzlicher Datenlieferungen für die nationalen Mittel bedarf.

Während die Bewilligungsstelle (Geschäftsbereich V.5) schon mit der Förderdatenbank arbeitet, nutzen die Fachgeschäftsbereiche weiterhin Projektlisten auf Excelbasis. Diese enthalten Angaben, die in der Datenbank bislang noch nicht hinterlegt sind. Die z. T. doppelte Datenhaltung soll durch eine Erweiterung der Datenbank mittelfristig überflüssig werden.

Derzeit ist es nicht vorgesehen, die Förderdatenbank des NLWKN als Vorsystem für ZEUS auszubauen, obwohl dies sicherlich langfristig zur Vermeidung von Doppelarbeit und Inkonsistenzen von Vorteil wäre. Bislang wurden vonseiten der ZS Gründe der mangelnden Kompatibilität des Systems mit der notwendigen BSI-Zertifizierung angeführt. Diese könnten perspektivisch obsolet sein, da der NLWKN ebenfalls eine Zertifizierung anstrebt. Diese Möglichkeit sollte aus Sicht der Evaluation nochmals ausgelotet werden.

Monitoring-Suite wird fortlaufend optimiert

Für die Aufgaben der Verwaltungsbehörde und der Koordinierungsstelle in der StK wird die Monitoring-Suite fortlaufend optimiert. Hierfür wurde ein guter Abstimmungsprozess mit dem externen Anbieter IBYKUS etabliert. Für die Bewilligungsdaten, die in dieser Förderperiode erstmals von der EU gefordert werden, musste ein völlig neues System aufgesetzt werden. Für die Auszahlungen wurden die Anforderungen nachgepflegt und angepasst. Die für das Monitoring erforderlichen Daten können für die über ZEUS ausgezahlten Fördermaßnahmen überwiegend automatisiert in die Monitoring-Suite übernommen werden.

Probleme der rechtzeitigen Datenlieferung sind weniger auf die IT zurückzuführen, als auf die Zulieferung der Daten durch die Fachreferate. Diesbezüglich sind der Abstimmungsaufwand und die Steuerung/Koordination für die VB extrem gestiegen. Insbesondere gibt es Schwierigkeiten im MU-Bereich mit den national finanzierten Maßnahmen.

Bewilligungsdaten werden bislang bei keiner Maßnahme per Transfer gemeldet, sondern zu den jeweils erforderlichen Terminen händisch über Excel zusammengestellt und von der VB in das System eingelesen. Für das Einlesen der Bewilligungsdaten existiert eine Schnittstelle in der Monitoring-Suite.

Anforderungen der Staatskanzlei werden von den Systemen nicht ausreichend erfüllt

Aus Sicht der StK sind ELER-Monitoring und ZS-System nicht so aufgesetzt worden, dass sie den Anforderungen bzw. Informationsbedarfen der StK entsprechen. Sie werden dem Anspruch einer möglichst „tagesaktuellen“, regionalisierbaren und fondsübergreifenden Abbildung des Fördergeschäfts und insbesondere des Bewilligungsstandes nicht gerecht. Verbesserungsbedarf wird in der Vergleichbarkeit der zur Verfügung stehenden Daten zwischen ELER und EFRE/ESF sowie der Aussagekraft der Darstellung des Fördergeschehens auf Landkreisebene gesehen.

Die Regionalisierung der Förderung im ELER auf der Grundlage der Zahlstellendaten ist nur begrenzt aussagekräftig. Diese Daten bilden die Adresse der ZuwendungsempfängerInnen ab, die bei bestimmten Maßnahmen nur bedingt bzw. gar nicht mit dem Vorhabenort bzw. denen der MaßnahmenteilnehmerInnen in Verbindung stehen muss: z. B. Bildungsträger, Beratungsunternehmen, Sitz des Landesbetriebes etc.. Das Monitoring der Strukturfonds ist hinsichtlich der Regionalisierung des Fördergeschehens aussagekräftiger. Die derzeitige Praxis der Kommentierung der Auswertungen zur regionalen ELER-Mittelverteilung im Hinblick auf die eingeschränkte Belastbarkeit der Ergebnisse mittels Sternchen und Fußnoten birgt ein Risiko für Fehlinterpretationen, insbesondere im politischen Raum. Die Frage nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis von entsprechenden IT-Systemänderungen bzw. dem Aufsetzen eines eigenen Systems für Zwecke der StK wäre aber im Vorfeld genauer zu untersuchen.

Fazit

Nach wie vor verfügt NI/HB mit ZEUS über eine leistungsfähige Zahlstellen-IT im Bereich der Hauptverfahren. Bei den Vorsystemen sind in der ersten Jahreshälfte 2017 aber noch deutliche Baustellen zu erkennen und so ist die Einschätzung der ZS zu unterstützen, dass es zu einer vorrangigen Aufgabe auf Landesebene gehört, dass die IT-Systeme stabil und zufriedenstellend laufen. Dafür sind u. a. Engpässe beim SLA zu beseitigen (siehe hierzu Kapitel 5.4.2) und Prozesse intensiver zu steuern und klarer zu priorisieren. Die benannten Probleme sind nicht niedersachsenspezifisch, sondern in allen Bundesländern der 5-Länder-Evaluation zu finden. Als wesentliche Ursache sind die sich von Förderperiode zu Förderperiode und auch innerhalb der Förderperiode ändernden Rahmenbedingungen zu nennen, die mit den unzureichenden Kapazitäten und erheblichen zeitlichen Vorläufen im Programmierbereich (unabhängig davon, ob intern oder extern) kollidieren.

Im Rahmen der geplanten IK-Analyse wird den Fragen nach Funktionalität und Unterstützungsleistung insbesondere der Vorsysteme für die Förderabwicklung nach Einführung aller wesentlichen Ausbaustufen und auf der Grundlage ausreichend gesammelter Anwendungserfahrung erneut nachgegangen.

5.4.5 Finanzmanagement

Ein effektives und vorausschauendes Finanzmanagement ist ein wesentliches Steuerungsinstrument für die reibungsfreie Abwicklung eines Förderprogramms und die vollständige Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel. Für die Finanzsteuerung des Gesamtprogramms ist die VB zuständig, auf der Maßnahmenebene die jeweiligen Fachreferate. Für das MU und HB sind auch die Koordinierungsreferate stark eingebunden, ebenso - wenn auch nur mittelbar - das Koordinierungsreferat der StK.

Komplexität hat deutlich zugenommen

Deutlich zugenommen hat die Vielschichtigkeit des Rahmens: drei getrennt zu bewirtschaftende EU-Mittelarten (ELER-Mitteln, Restmittel der Direktzahlungen und Umschichtungsmittel), der lange Planungshorizont mit der n+3-Regelung, zwei Gebietskategorien, der Leistungsrahmen und eine noch größere Anzahl involvierter Fachreferate.

Der Koordinierungsaufwand für die regelmäßige Zahlenlieferung für das Finanzmonitoring und die -berichterstattung ist sehr groß. Insgesamt sind die Fachreferate aufgrund der Vielschichtigkeit sehr gefordert. Ihr Beratungsbedarf durch die VB ist deutlich gestiegen.

Das Finanzmanagement wird mit Fortschreiten der Förderperiode aus Sicht der Verantwortlichen in NI und HB immer anspruchsvoller und konflikträchtiger werden. Mit der finanziellen Vorausschätzung bis Ende 2018 wurde deutlich, dass bei fast allen Maßnahmen Anpassungen vorgenommen werden müssen. Es werden nach Ansicht der VB in größerem Umfang Finanzansätze umgeschichtet werden müssen.

Der Bewilligungsstand der einzelnen Maßnahmen ist sehr unterschiedlich (siehe auch Kapitel 5.1). Erschwerend wirkt die notwendige Berücksichtigung der EU-Mittelarten bei vorzunehmenden Verschiebungen. Das schränkt die Flexibilität stark ein, da beispielsweise ein Mehrbedarf einer über Umschichtungsmittel finanzierten Maßnahme nur mit Umschichtungsmitteln bedient werden kann. Zudem verlangt die EU-KOM zu jeder Mittelverschiebung eine sachliche Begründung und diese wird nur einmal akzeptiert. D. h., ist mit einem weiteren Änderungsantrag eine Finanzierungsanpassung erforderlich, muss es dafür eine neue sachliche Begründung geben. Dieser Aspekt engt die Mittelbewirtschaftung zusätzlich ein.

Jährlichkeit der GAK-Mittel ist eine wesentliche Erschwernis für die Programmumsetzung

Eine besondere Herausforderung stellt die Bewirtschaftung der GAK-Mittel dar. Zum einen ist die Bedeutung dieser Mittel aufgrund des erweiterten Förderspektrums, des angewachsenen Finanzvolumens und des strategischen Einsatzes zum Angebot höherer Beihilfesätze für finanzschwache Kommunen in den ZILE-Maßnahmen¹⁹² in dieser Förderperiode nochmals gestiegen. Zum anderen wird der Einsatz von GAK-Mitteln durch finanztechnische Bedingungen erschwert. Als wesentliche Erschwernis ist das Prinzip der Jährlichkeit anzusehen. Dieses bedeutet, dass die Mittel, die nicht im laufenden Jahr kassenwirksam verausgabt werden können, für das jeweilige Bundesland verfallen. Die fehlende Übereinstimmung zwischen den Möglichkeiten der n+3 Regelung für die ELER-Mittel und den an die Jährlichkeit gebundenen GAK-Mitteln belastet vor allem die Umsetzung von finanziell größeren (mehrjährigen) investiven Vorhaben (wie z. B. AFP und ZILE-Maßnahmen) innerhalb der ELER-Programme.

Hinzu kommt ein weiterer Effekt, der als Förderkonkurrenz um die Kapazitäten in den Verwaltungen gesehen werden kann. Aufgrund des drohenden Mittelverfalls werden GAK-finanzierte Vorhaben (Top-ups von PFEIL-Maßnahmen und reine GAK-Maßnahmen außerhalb der ELER-Programme) prioritär bearbeitet. Das blockiert den ELER-Mittelabfluss innerhalb des Programms und gefährdet die Erreichung der Zielwerte des Leistungsrahmens (siehe Kapitel 5.1.2). Das gilt sowohl für Maßnahmen des MU, die über den NLWKN (z. B. FGE) abgewickelt werden, als auch für ZILE-Maßnahmen, die über die Dezernate 3 der ÄrL bewilligt werden.

Der Prozess der endgültigen Mittelabgabe muss frühzeitig eingeleitet werden

Das Verständnis von n+3 in Verbindung mit der Jährlichkeit der nationalen Mittel muss in den Fachreferaten wachsen. Da braucht es Übung und Erfahrung im Finanzmanagement. Bislang sind noch keine EU-Mittel verfallen. Aber die Koordinierungsstellen sind deutlich gefordert, rechtzeitig für Transparenz, Klarheit und Realismus in die Prognosen von Minder- und Mehrbedarfen der Fachreferate zu sorgen und einen offenen Austausch zu organisieren.

Fazit

Das Finanzmanagement ist in dieser Förderperiode durch zahlreiche EU-bedingte Rahmenbedingungen aber auch fehlende Flexibilität in den nationalen Haushaltsvorschriften noch anspruchsvoller und mit zahlreichen „Fußangeln“ verbunden. Auch wenn damit der Aufwand der VB und der Fachreferate deutlich gestiegen ist, sind noch keine gravierenden Probleme aufgetreten. Gegen Ende der Förderperiode werden aber die Spielräume für Mittelverschiebungen immer geringer werden. Es ist daher dringend erforderlich, diesen Prozess rechtzeitig und mit dem nötigen Nachdruck umzusetzen und zu moderieren.

¹⁹² Siehe hierzu Kapitel 4.7 und 4.11.

5.4.6 SFC2014

Das Informationssystem SFC2014 steht exemplarisch für Entwicklungen, die das Zusammenspiel von EU-KOM und umsetzenden Landesverwaltungen erschweren und die eindeutig zulasten einer „guten“ Arbeit und eines effizienten Ressourceneinsatzes in den Landesverwaltungen gehen.

Die Bedeutung des gemeinsamen Informationssystems SFC2014 zum elektronischen Informationsaustausch mit der EU-KOM hat insbesondere für die Arbeit der VB deutlich zugenommen. Rolle und Funktion sowie der verpflichtende Charakter sind in Artikel 74(4) der ELER-Verordnung und weiteren Durchführungsverordnungen festgeschrieben. Gleichzeitig weist das System erhebliche handwerkliche Mängel auf, die dem Grad der Verbindlichkeit nicht entsprechen. Die aufgesetzten technischen Lösungen beeinflussen in hohem Maße Art, Qualität und Inhalte sowohl der Programme als auch der zu erstellenden Jahresberichte. Dies geschieht u. a. über rigide Zeichenbegrenzungen, die Struktur der Eingabefelder und die einprogrammierten Verknüpfungen sowie Plausibilitätskontrollen. Das Resultat sind nur schwer lesbare Dokumente. Letzteres betrifft insbesondere die Partner und den Begleitausschuss. Für diese muss durch die VB Erklärungs- bzw. Übersetzungsaufwand geleistet werden, sollen diese wirklich in die Lage versetzt werden, über diesen Bericht ihre rechtlich vorgeschriebene Entscheidungsfunktion auszuüben.

Bestimmte Funktionen wie die Plausibilitätskontrollen zwischen Finanzen, Indikatoren etc. können zu Erleichterungen und Qualitätssicherung führen. Insgesamt ist die technische Lösung jedoch einseitig auf Bedarfe der EU-KOM ausgerichtet, und die Mängel führen in den Verwaltungsbehörden nach übereinstimmender Einschätzung aller von uns befragten Verwaltungsbehörden zu Mehrarbeit. Die zahlreichen strukturellen Vorgaben und internen Verknüpfungslogiken verringern die Handlungs- und Gestaltungspielräume (künstlich) und führen zu unvorhersehbaren Rückkopplungseffekten. Die wesentlichen Kritikpunkte der Verwaltungsbehörden sind:

- unzureichende Testphasen,
- zu späte Freischaltung von Eingabemasken für Berichte; dies führt zu wiederholten Anpassungsbedarfen der geleisteten Vorarbeiten,
- intransparente Programmierung ohne Kommunikation der Änderungen,
- neue Versionseinführungen ohne Änderungssynopsen oder Vorabkommunikation der z. T. vorgenommenen inhaltlichen Änderungen,
- fehlende (erforderliche) Funktionalitäten, so können weder lesbare Gesamtdokumente mit gleichbleibenden Seitenzahlen noch Finanztabellen ausgedruckt werden,
- mangelnde Leistungsfähigkeit des Systems; vor Abgabeterminen, wenn von vielen Mitgliedstaaten zur Dateneingabe auf SFC2014 zugegriffen wird, kommt es zu Verzögerungen oder Funktionsstörungen.

Auf diese Weise ist SFC ein Spiegelbild der Rechtsvorschriften: wenig benutzerfreundlich, zu spät anwendungsreif, sparsam und unzureichend getestet und in der Komplexität kaum mehr über-

schaubar. Und die Ursachen-/Fehlersuche bei den Fehlermeldungen im System kosten Kraft und ohnehin knappe Arbeitszeit.

Auch das SFC-Anforderungsmanagement und die IT-Governance weisen Schwächen auf. Ersteres verläuft zu unkoordiniert und intransparent. Es gibt kein formalisiertes und transparentes Verfahren oder Tracking-System, mithilfe dessen die AnwenderInnen in den Ländern ihre Bedarfe melden und die Umsetzung der Anforderungen bzw. Behebung von Mängeln verfolgen können. Das geschieht durch „zufällige Entdeckungen“ der Veränderungen bei der nächsten Anwendung. Auch hier kommt erschwerend hinzu, dass sämtliche technischen Dokumente und das System selbst nur in Englisch verfasst sind. Das gilt auch für das Supportportal. Das führt zu Sprachbarrieren. Aufgrund der Bedeutung des Systems für die tägliche Arbeit der Verwaltungsbehörden sind die genannten Punkte stark verbesserungswürdig.

6 Gesamtfazit



Insgesamt ist PFEIL auf einem guten Weg. Die drei Steuerungsgrößen Zielorientierung/Wirksamkeit, Inanspruchnahme/Akzeptanz und Umsetzungsrahmen/Aufwand sind gut ausbalanciert. Bei dem überwiegenden Teil der PFEIL-Fördermaßnahmen wird im Hinblick auf die gesamte Förderperiode bislang kein Handlungsbedarf bzw. Anpassungsbedarf gesehen.

Der teilweise unterplanmäßige Umsetzungsstand ist zu überwiegenden Teilen mit dem verzögerten Programmstart, neuen und anspruchsvollen Förderausgestaltungen bzw. verwaltungsinternen Abläufen und externen (volatilen) Einflussfaktoren zu erklären und nicht mit mangelndem Bedarf. Es hat in dieser Förderperiode lange gedauert, die Umsetzungsprozesse aufzusetzen und die Maßnahmen „ins Laufen“ zu bringen. Diese Rückstände können aber nach Einschätzung der Programm- und Maßnahmenverantwortlichen aufgeholt werden.

Auch programmexterne Faktoren beeinflussen die PFEIL-Umsetzung. Diese verstärken teilweise die Inanspruchnahme, teilweise wirken sie hinderlich. So haben Markt- und Preisentwicklungen bei AUKM/Ökolandbau zu einer starken Nachfrage geführt, gleichzeitig aber die Nachfrage nach Maßnahmen zur Förderung betrieblicher Investitionen gehemmt. Limitierend wirken sich die Entwicklungen auf den Bodenmärkten aus. Zunehmende Flächenkonkurrenzen wirken sich nachteilig auf alle PFEIL-Maßnahmen aus, die auf Flächenverfügbarkeiten bzw. kooperative Zusammenarbeit angewiesen sind (Flurbereinigung, FKU, SAB, EELA). Im Bereich der Bildungs- und Beratungsmaßnahmen konkurriert das geförderte Angebot mit den in NI/HB bereits bestehenden breiten Angeboten und Möglichkeiten. In den Maßnahmenfeldern, in denen neben der ELER-finanzierten Förderung auch national über die GAK finanzierte Förderungen angeboten werden, kommt es zu unterschiedlichen Wechselwirkungen. Im Bereich der investiven Naturschutzmaßnahmen konkurrieren die ELER-Maßnahmen mit fast identischen Förderangeboten der GAK. Diese sind aus Sicht der Antragstellenden attraktiver, da sie mit weniger Aufwand und Risiko verbunden sind. Darüber hinaus sind GAK-finanzierte Vorhaben in allen Maßnahmenbereichen aufgrund des Jährlichkeitsprinzips der Mittel und der knappen Personalressourcen auch von den Verwaltungen prioritär zu bearbeiten und die finanztechnisch flexibleren ELER-Vorhaben werden eher hintenangestellt. Dies ist insbesondere im Bereich der ZILE-Maßnahmen und des Fließgewässerschutzes zu beobachten. Hierin liegt ein Erklärungsgrund für den bis Mitte 2017 auffällig geringen ELER-Auszahlungsstand dieser Maßnahmenbereiche (siehe Kapitel 5.1) und erschwert die Erfüllung des rein auf ELER-kofinanzierte Vorhaben ausgerichteten Leistungsrahmens.

Größere auf die z. T. „unrunde“ Maßnahmenkonzeption zurückzuführende Akzeptanzprobleme gibt es nur bei AFP, VuV und BMQ. Bei diesen Maßnahmen müssen die genannten Steuerungsgrößen besser austariert werden. Bei BMQ muss ggf. weiter am Umsetzungsrahmen angesetzt werden, bei den anderen beiden Maßnahmen eher an der inhaltlichen Maßnahmenausgestal-

tung. Teilweise sind bereits Änderungen vorgenommen worden (BMQ), teilweise sind noch weitere Anpassungen zu erwägen (siehe Kapitel 4.1, 4.4 und 4.5).

Ggf. kann für vereinzelte Maßnahmen die Öffentlichkeitsarbeit noch weiter intensiviert werden, so z. B. für die Fördermaßnahme Tierwohl und die neu eingeführten Förderkomponenten.

Die inhaltliche Qualität des Programms in Bezug auf die Zielorientierung wird durch die Zusammenschau der ermittelten maßnahmenbezogenen Anpassungsbedarfe¹⁹³ in Kapitel 4 deutlich. Einige Schwächen bzw. negative Entwicklungen sind im Bereich des Umsetzungsrahmens bzw. der Aufwandsentwicklung festzustellen. Die Ursachen liegen in Bezug auf den Rechtsrahmen zwar überwiegend auf europäischer Ebene; es sind aber auch hausgemachte Probleme festzustellen.

Eine Stärke liegt weiterhin in der insgesamt guten Funktionsfähigkeit der komplexen Umsetzungsstrukturen in NI/HB. Insbesondere der „dreisäulige“ Bewilligungsstrang ist eingespielt und organisatorisch überwiegend gut aufgestellt. Die Steuerungsebene ist deutlich ausdifferenzierter als in anderen Bundesländern. Aufgrund der inhaltlichen Bandbreite des Programms, der Abwicklung über zwei Ressorts und der Integration Bremens sind mehrere Stellen mit Koordinationsfunktion erforderlich. Insbesondere die „Unterkoordinationsstellen“ im MU und in HB und deren Schlagkraft sind für die Steuerungsprozesse von Bedeutung. Die große Anzahl an involvierten Fachreferaten ist eine dauerhafte Herausforderung für die Steuerungsaufgaben der VB und auch der ZS.

Problematisch und personalintensiv ist und bleibt die gewählte „Organisationsform“ in Bezug auf die neue Schnittstelle ELER-Umsetzungsstrukturen und EU-Koordination in der StK. Während von dieser zusätzlichen Ebene durchaus positive Effekte für einen fondsübergreifenden Austausch und Zusammenarbeitsimpulse ausgehen, führt die Verlagerung von operativen Aufgaben der ELER-VB in die StK zu Abgrenzungsproblemen und einer dauerhaften problematischen Doppelzuständigkeit. Die Funktionsfähigkeit der etablierten Struktur wird maßgeblich von den konstruktiv handelnden Personen getragen.

Die Potenziale der neuen Instrumente und Ansätze der regionalen Landesentwicklung und fondsübergreifenden Förderung (RHS, KStA, (fonds-)übergreifende Koordinierung auf Ebene der ÄRL) sind bislang für die ELER Förderung noch schwer abzuschätzen bzw. konnten bislang nur eingeschränkt gehoben werden. Teilweise stehen dem generelle Verfahrensbestimmungen des ELER entgegen, teilweise müssen diese Ansätze sich noch etablieren und konkretisieren und auch mit den entsprechenden Ressourcen in den ÄRL unterlegt werden.

¹⁹³ Zu den möglichen Kategorien und Definitionen siehe Kapitel 2.2.

Insgesamt ist ein deutlicher Engpass für die Programmumsetzung in der zugespitzten Personalsituation zu sehen, sowohl hinsichtlich der Quantität als auch des Bedarfes an fachlicher Expertise. Bereits mit der Ex-ante-Bewertung wurde für viele Bereiche der PFEIL-Umsetzung aufgrund des wachsenden Mittelvolumens, steigender Verfahrensanforderungen und der anspruchsvollen Förderansätze ein höherer Personalbedarf prognostiziert. Im Bereich der LWK Niedersachsen musste das Personal bereits deutlich aufgestockt werden. Besonders deutlich laufen derzeit die Bedarfe und die tatsächlich zur Verfügung stehenden Ressourcen bei den Dezernaten 3 und 4 ÄrL, einigen Fachreferaten und dem SLA auseinander.

Unter den Knappheiten leidet auch die IT-Systemlandschaft. Trotz der erheblichen Kostenaufwendungen in diesem Bereich weisen einige VORSYSTEME zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch deutliche Schwachstellen auf bzw. stellen erst begrenzte Anwendungen zur Verfügung. Funktionale und voll einsatzfähige IT-Systeme sind aber eine Kernvoraussetzung für eine effiziente Umsetzung des Gros der Fördermaßnahmen.

Zu diesen Entwicklungen kommen die Auswirkungen der in Teilen unangemessenen EU-Vorgaben für die Programmdurchführung hinzu. Steigende Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, grundlegende Fehlentwicklungen im Rechtsrahmen sowie der „Instrumentalisierung“ der Fehlerraten und handwerkliche Fehler technischer Vorgaben erschweren effizientes Arbeiten in den Förderverwaltungen. Einige der aufgezeigten Entwicklungen sind in Teilen auch mit einer Überlastung der personellen Ressourcen auf EU-Ebene zu erklären. Engpässe und „Unterausstattung“ auf dieser Ebene schlagen bis zu den Verwaltungen in den Ländern durch.

Tabelle 56 stellt die Fördermaßnahmen zusammen, bei denen ein Anpassungsbedarf gesehen wird. Hierbei wird zwischen den drei diskutierten Steuerungsbereichen als „Verursacher“ für den herausgestellten Anpassungsbedarf differenziert. Bei den Maßnahmen, bei denen aufgrund der Maßnahmenausgestaltung Defizite in der Zielerreichung gesehen werden, bezieht sich dies in einigen Fällen nur auf einzelne Zielbereiche. Diese werden aufgeführt. Für Anpassungsbedarfe, die auf den landesspezifischen Umsetzungsrahmen abzielen, werden die Ansatzpunkte genannt. Genauere Ausführungen enthalten die einzelnen Maßnahmenkapitel. Unabhängig von den **Tabelle 56** zusammengefassten maßnahmenbezogenen Ergebnissen werden noch weitere Handlungsfelder gesehen. Diese werden in den programmbezogenen Empfehlungen in Kapitel 7 aufgegriffen. Hierzu gehört unter anderem der IT-Bereich.

Tabelle 56: Anpassungsbedarf nach Maßnahmen und Steuerungsbereich

Anpassungsbedarf	Fördermaßnahme	Inanspruchnahme/Akzeptanz	Zielorientierung/Wirksamkeit (Maßnahmengestaltung)	(landesspezifischer) Umsetzungsrahmen
Abschaffen/ Einstellen	AGZ (ELER-Code 13.2)		X Zielverfehlung Biodiversität bzw. dauerhafte Nutzung	
	Junglandwirteförderung im AFP (ELER-Code 4.1)		X Zielverfehlung Wettbewerbsfähigkeit	
Grundlegender Anpassungsbedarf	BMQ (ELER-Code 1.1)	X		X Personalkosten der Träger, Zielwerte
	AFP (ELER-Code 4.1)	X	X emissionsarme, tiergerechte Landwirtschaft: Fördervoraussetzungen und Obergrenzen ändern	
	VuV (ELER-Code 4.2)	X	X Konsequenterer Ausrichtung auf Energieeffizienz X Schärfung des Innovationsbegriffs durch Ausschluss rein betrieblicher Neuerungen)	X Schaffung von Beratungsstrukturen für KMU
	AUKM (ELER-Code 10.1) ¹	X Mittelausstattung		
	AUKM- GL4		X Anpassung Baukastensystem	
Geringer Anpassungsbedarf	EB (ELER-Code 2.1)			X Mittelvolumen/Bieter, Themengewichtung
	DE/DEP (ELER-Code 7.2, 7.6)		X PAK-Ausgestaltung	X Personelle Ausstattung ÄrL
	Basisdienstleistungen (ELER-Code 7.4)			X Personelle Ausstattung ÄrL
	Tierwohl (ELER-Code 14.1)	(X) ²		X Elektronische Formulare ³
	ILE-ReM (ELER-Code 16.7)			X Personalausstattung RM, Vernetzung
	LEADER (ELER-Code 19)			X insb. für private ProjektträgerInnen; personelle Ausstattung ÄrL

1) Bezogen auf die MU-Vorhaben, deren Nachfrage überplanmäßig verläuft. **2)** Der geringen Inanspruchnahme wird bereits mit den zwei neuen Förderkomponenten „Ferkel“ und „Zuchtsäue“ im ersten Änderungsantrag versucht entgegenzuwirken. Zur Bewertung der Effektivität dieser Erweiterung ist es noch zu früh. **3)** Für benutzerfreundliche Handhabung von förderspezifischen Aufzeichnungen sollten elektronischer Formulare entwickelt und den Betrieben bereitgestellt werden. Dies ist Ende 2017 bereits erfolgt. Für die besonders tiergerechte Haltung von Mastschweinen sollten zudem die Beratungsseminare kontinuierlich an die neuen Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis angepasst werden. Aus Sicht des Fachreferates erfolgt dies bereits dadurch, dass Inhalte der Beratungsseminare vom „Expertennetzwerk Schwein“ erarbeitet und mit dem Fachreferat Tierschutz im ML abgestimmt werden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Wie aus der Tabelle hervorgeht wird bei dem weitaus größeren Teil der Fördermaßnahmen kein Anpassungsbedarf für das Erreichen der im Programm gesteckten inhaltlichen Ziele gesehen. Empfehlungen liegen mit Ausnahme der einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen eher im Bereich der administrativen Umsetzung.

Nur für die AGZ wird die Einstellung aufgrund einer verfehlten bzw. zu unspezifischen Interventionslogik empfohlen. Das Gleiche gilt für die AFP-Juglandwirteförderung. Diese ist mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden.

7 Programmbezogene Empfehlungen

An dieser Stelle werden überwiegend programmbezogene Empfehlungen zusammengestellt. Die maßnahmenbezogenen Anpassungsbedarfe und Empfehlungen im Detail sind Kapitel 4 zu entnehmen. Die Empfehlungen richten sich im Wesentlichen an das Land und die EU-KOM, vereinzelt an den Bund.

7.1 Verbesserung von Inanspruchnahme und Akzeptanz

An das Land

- Die Finanzlage vieler Kommunen hat sich als ein limitierender Einflussfaktor bei der Nutzung einiger Fördermaßnahmen der ländlichen Entwicklung herausgestellt. Unter der Annahme, dass ohne die Kofinanzierungszuweisungen den besonders finanzschwachen Kommunen eine Teilnahme an der Förderung und damit eine Vorhabenrealisierung nicht möglich gewesen wäre, ist mit den vom Land bereitgestellten Mitteln für Kofinanzierungszuweisungen ein starker Hebeleffekt verbunden. Insgesamt blieb die Nutzung der vom Land für Kofinanzierungszuweisungen zur Verfügung gestellten Mittel in den ersten Jahren hinter den Erwartungen zurück. Es sollte diskutiert werden, wie diese intensiviert werden könnte. Dabei sollten auch die eventuell hohen Transaktionskosten dieses Instruments durch die zu koordinierenden Finanztöpfe und Regelungskreise sowie die hohe Anzahl beteiligter Institutionen betrachtet werden.
- In die gleiche Richtung zielt die Empfehlung für LEADER zur Überwindung der Kofinanzierungsproblematik insbesondere bei privaten ProjektträgerInnen. Hierzu werden im Maßnahmenkapitel unterschiedliche Optionen vorgestellt (siehe Kapitel 4.24.4), um über die Bereitstellung von Landesmitteln auftretende Hemmnisse zu beseitigen.
- Aufgrund der aufgezeigten unterschiedlichen Wechselwirkungen zwischen einzelnen PFEIL-Maßnahmenbereichen und der GAK-Förderung (u. a. Natur- und Fließgewässerschutz und ZILE-Maßnahmen) ist eine eindeutige Abgrenzung der Förderansätze bzw. schlüssige strategische Kombination der Mittel besonders wichtig. In diesem Sinne sollten die Wechselwirkungen zwischen Förderansätzen und (quantitativen) Förderzielen mit ELER-Mitteln und GAK-Mitteinsatz stringent beobachtet und entsprechend reagiert werden. Besonders wichtig für eine effiziente Mittelkombination sowie die Vermeidung negativer Auswirkungen auf die Programmumsetzung scheint eine Angleichung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen der GAK-Mittel an die flexibler zu bewirtschaftenden ELER-Mittel (siehe in Kapitel 7.3 Empfehlungen an den Bund).
- Für einzelne Maßnahmen könnte die Inanspruchnahme über verstärkte maßnahmenspezifische Öffentlichkeitsarbeit noch verbessert werden. Dazu zählen die Fördermaßnahmen BMQ, EB, Tierwohl, Basisdienstleistungen, Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit der ILE-Regionen und Maßnahmen im Bereich des investiven Gewässerschutzes des MU.

An den Bund

- Zur Vermeidung von Förderkonkurrenzen und damit verbundenen Reibungsverlusten sollte insbesondere der Bund seine Förderangebote, wie zum Beispiel das Breitbandprogramm oder das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung, besser und frühzeitig mit den Ländern abstimmen.

An die EU

- In der nächsten Förderperiode sollten andere Instrumente als die leistungsgebundene Reserve genutzt werden, um eine zügige Programmumsetzung zu unterstützen. In ihrer derzeitigen Ausprägung haben sich Leistungsrahmen und Leistungsreserve als eine Fehlkonstruktion erwiesen mit einer fragwürdigen Steuerungswirkung und verbunden mit viel Abstimmungs- und Koordinationsaufwand.

7.2 Zielorientierung und Wirksamkeit

An das Land

- Insgesamt zeichnen sich das Programmportfolio und die Ausgestaltung der Maßnahmen durch eine hohe Zielorientierung aus. Die Möglichkeit der Feinsteuerung und Nachjustierung über die Anpassung der PAK wird, wo sinnvoll, genutzt. Dies sollte so fortgesetzt werden. Grundsätzlich sollten die PAKs kontinuierlich in ihrer positiven wie negativen Selektionswirkung überprüft werden. Von der durch die Änderung der Kontroll-VO eröffneten Möglichkeit einer Nichtanwendung der PAK für Kleinstprojekte innerhalb von Fördermaßnahmen sollte kein Gebrauch gemacht werden.
- Für eine stärkere Effektivität des Mitteleinsatzes sollten sowohl die Mittel der AGZ in wirksame AUKM umgeschichtet als auch die Junglandwirteförderung innerhalb des AFP abgeschafft werden.

An die EU

- Mit den anvisierten Änderungen von Artikel 49 der ELER-VO zur Vorhabenauswahl durch die OMNIBUS-VO sind Ansätze zu erkennen, die verpflichtende Anwendung von PAK für alle Maßnahmen „aufzuweichen“. Das wird begrüßt. Für die erforderlichen Begründungen und Nachweise einer anderen qualifizierten Auswahl sollte die EU-KOM einen praktikablen und „ermöglichenden“ Rahmen setzen, damit es den Ländern tatsächlich möglich ist, rechtssicher auf deren Anwendung bei bestimmten Maßnahme zu verzichten. So sollte dies grundsätzlich bei Fördermaßnahmen, die auf Fachplanungen und Prioritätenprogrammen beruhen (wie z. B. Flurbereinigung, FGE, KÜS und HWS), möglich sein. Für andere investive Förderangebote sollte auch die Möglichkeit bestehen, die Festlegung von Förderbedingungen und Förder Voraussetzungen als Instrument zur Sicherung qualitativ hochwertiger Vorhaben zu nutzen und PAK nur bei Mittelknappheit anzuwenden.

7.3 Umsetzungsrahmen

An das Land

Organisationsstruktur

- Aufgrund der gegebenen Funktionsfähigkeit und Stärken im Hinblick auf die Bewältigung der besonderen Anforderungen zur Umsetzung von EU-Förderung sollte die Organisationsstruktur grundsätzlich beibehalten werden.
- Die Schnittstellenausgestaltung StK-ELER-Umsetzung sollte jedoch überdacht werden und stärker das Organisationsgebot des Sachzusammenhangs befolgen. Das gilt insbesondere für die Verlagerung von operativen Aufgaben der VB (u. a. BGA-Vorsitz) in das Koordinierungsreferat der StK, die nicht für die Koordinierungsfunktion eines StK-Referates erforderlich sind. Dem insbesondere von der StK gesehenen Vorteil, hierüber Einblicke in das Fördergeschehen zu erhalten und gezielt Wissen für eine effektive fonds- und politikübergreifende Koordination aufbauen zu können, stehen deutliche Herausforderungen der effektiven Schnittstellenausgestaltung (Informationsflüsse, Austausch etc.) zwischen StK und ELER-VB im ML gegenüber. Diese bestehen sowohl in der Außenwahrnehmung als auch in den ELER-Umsetzungsstrukturen im Hinblick auf eine klare Linie in der Aufgabenabgrenzung und einer effizienten Gestaltung der Umsetzungsprozesse.
- Die Integration regional bedeutsamer ELER-Fördervorhaben in das Beteiligungsverfahren der KStA hat sich aus unterschiedlichen Perspektiven – auch die der Kommunen – bislang wenig bewährt. Aufgrund der ELER-Rahmenbedingungen hat das Gremium für ELER-Vorhaben einen rein beratenden und empfehlenden Charakter. Die Entscheidungen über die Vorhaben werden über die PAK und das damit verbundene Ranking der Anträge durch die Bewilligungsstellen getroffen. Auch die für die ELER-Förderung etablierte zweistufige KStA-Beteiligung vor Antragstellung zur frühzeitigen Einbindung regionaler/lokaler Expertise in die weiteren Planungen zeigt aus Sicht der ELER-Verwaltung nicht die Wirkung, die man sich versprochen hat. So läuft die Beteiligung der KStA in der jetzigen Form Gefahr, ein Add-on-Verfahren - zusätzlich zum ohne aufwendigen Bewilligungsverfahren – zu sein, ohne nennenswerten Input im Sinne einer regional angepassten Förderentscheidung geben zu können. Eine bessere Einbindung regionaler oder kommunaler Perspektiven und Anliegen sollte zukünftig daher auf andere Weise erfolgen, ggf. bereits über einen breiteren Prozess zur Erstellung der Regionalen Handlungsstrategien. Es sollte zumindest kurzfristig erwogen werden, die Befassung der KStA vor der Bewilligung für den ELER nicht länger als eine formale Fördervoraussetzung auszugestalten, um die ohnehin komplexen Verfahrensabläufe nicht zu verkomplizieren und Verzögerungen zu vermeiden.

Personalsituation

- Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen bedarf einer ausreichenden Personalausstattung nicht nur quantitativ, sondern auch in fachlicher Hinsicht. Hier klaffen die Bedarfe und die tatsächlichen Ressourcen aus vielfältigen Gründen in weiten Teilen der Förderverwaltungen

auseinander. Auch wenn vereinzelt mit Mitteln der TH und neu geschaffenen befristeten Stellen in den Dezernaten 3 der ÄRL erste Abhilfemaßnahmen realisiert werden konnten, besteht weiter dringender Handlungsbedarf. Hier sind auch die Landesbeauftragten in der Pflicht, unbesetzte Stellen zu besetzen und Strategien zu entwickeln, wie die fachlich begründete Sollstärke in den ÄRL erreicht werden kann.

- Aufgrund der besonderen Bedeutung der IT-Systeme für eine effiziente Förderabwicklung machen sich Engpässe im SLA besonders deutlich bemerkbar. Ggf. muss das Verhältnis von Inhouse-Entwicklungen zu Beauftragung nochmals überdacht werden. Bei Letzterer darf aber der notwendige Betreuungsaufwand durch das SLA nicht unterschätzt werden.
- Ein zentrales Thema sind in allen drei Bewilligungssträngen die Anforderungen, die sich aus der notwendigen Überprüfung der rechtskonformen Anwendung des Vergaberechts ergeben. Diesbezüglich gibt es noch Optimierungsbedarfe und -möglichkeiten sowohl über Kapazitätsaufbau und Qualifizierung als auch über organisatorische Lösungen wie Poolbildungen im NLWKN und den ÄRL.
- Perspektivisch ist in der gesamten Förderverwaltung altersbedingt ein massiver Personalausgang mit dem entsprechenden Knowhow-Verlust zu erwarten. Diesem sollte strategisch begegnet werden, um Risiken für das Zahlstellengeschäft zu vermeiden (z. B. in Form zeitlich „überlappender“ Neubesetzungen). Das gilt insbesondere in Bezug auf die sich abzeichnenden Weggänge in zentralen „ELER“-Fachreferaten.

Regelungsrahmen

- Der Regelungsrahmen ist zwar in starkem Maße durch die EU bestimmt. Es bestehen aber landesspezifische Auslegungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten, z. B. in Bezug auf die Bestimmungen des Haushalts- und Vergaberechts. Der eingeschlagene und erfolgreiche Weg der ANBest-ELER sollte weiterverfolgt werden und die notwendige Unterstützung aus dem Finanzministerium erhalten.
- Die Regelungen zu den Nachweis- und Überprüfungspflichten im Zuge der Förderung der Mehrwertsteuer sollten kritisch im Hinblick auf die Praxistauglichkeit und Wirksamkeit reflektiert werden. Ggf. sollte hierzu ein stärkerer Austausch mit anderen Bundesländern über Art und Weise der Mehrwertsteuerförderung erfolgen.
- Nach wie vor verfügt NI/HB mit ZEUS über eine leistungsfähige Zahlstellen-IT im Bereich der Hauptverfahren. Bei den Vorsystemen sind aber noch deutliche Baustellen zu erkennen. So ist die Einschätzung der ZS zu unterstützen, dass es zu einer vordringlichen Aufgabe auf Landesebene gehört, dass die IT-Systeme stabil und zufriedenstellend laufen. Dafür sind u. a. Engpässe beim SLA zu beseitigen (siehe hierzu Kapitel 5.4.2) und Prozesse intensiver zu steuern und klarer zu priorisieren.
- Das Finanzmanagement ist in dieser Förderperiode durch zahlreiche EU-bedingte Rahmenbedingungen noch anspruchsvoller und mit zahlreichen „Fußangeln“ verbunden. Notwendige Mittelverschiebungen werden gegen Ende der Förderperiode nur mit sehr engen Spielräumen

möglich sein. Es ist daher dringend erforderlich, diesen Prozess rechtzeitig und mit dem nötigen Nachdruck einzuleiten, umzusetzen und zu moderieren.

An den Bund

Rechtsrahmen und Finanzmanagement

Aufgrund der hohen Bedeutung der GAK-Mittel für die Länder zur Ausgestaltung und Kofinanzierung der ELER-Programme - insbesondere auch für Niedersachsen und Bremen - sollten deren Einsatzmöglichkeiten optimiert werden.

Als wesentliche Erschwernis ist das Prinzip der Jährlichkeit anzusehen. Die fehlende Übereinstimmung zwischen den Möglichkeiten der n+3-Regelung für die ELER-Mittel und den an die Jährlichkeit gebundenen GAK-Mitteln erschwert vor allem die Umsetzung von finanziell größeren (mehrjährigen) investiven Vorhaben (wie z. B. AFP und ZILE-Maßnahmen) innerhalb der ELER-Programme. Zudem werden aufgrund des drohenden Mittelverfalls GAK-finanzierte Vorhaben (Top-ups von PFEIL-Maßnahmen und reine GAK-Maßnahmen außerhalb der ELER-Programme) prioritär bearbeitet. Das blockiert den ELER-Mittelabfluss innerhalb des Programms.

Hier sollte der Bund gemeinsam mit den Ländern Lösungen zur Flexibilisierung und Vereinfachung der GAK-Mittelbewirtschaftung entwickeln und implementieren. Ansätze liegen im Wesentlichen in der Aufhebung der Jährlichkeit durch Bildung von Ausgaberesten (Haushaltsresten) und eine Übertragbarkeit der Mittel. Diese Haushaltsreste müssten zudem im Gleichklang mit entsprechenden Haushaltsresten auf Landesebene bewirtschaftet werden können.¹⁹⁴

An die EU

Rechtsrahmen

- Für die derzeitige Förderperiode gilt, dass das größte Vereinfachungspotenzial darin besteht, die Regelungen konstant zu halten. Die Systeme sind jetzt, wenn auch mit großem Aufwand, aufgesetzt.
- Ein Überdenken der derzeitigen Schieflage in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen kann und sollte aber bereits jetzt beginnen. Grundlagen für eine Neuausrichtung ist ein neues Verständnis von Fehlern und Fehlerquote. So sollte eine neue Verständigung darüber erfolgen, welche formalen Abweichungen als (finanzielle) Fehler zu bewerten sind und in entsprechende Statistiken einfließen sollen. Ein weiterer Ansatz wäre eine Absichtung für Handlungs- und Rechtsfolgen zwischen EU-Rechtsrahmen und nationalen Regelungen: Während das gesamte Verfahren Gegenstand von Kontrollen sein sollte, sollten finanzielle Korrekturen gegenüber den Begünstigten und Anlastungen gegenüber den Zahlstellen nur bei Verstößen ge-

¹⁹⁴ Nach Hinweis des Fachreferates reicht die reine Möglichkeit der Bildung von Haushaltsresten nicht aus. So sind für die Breitbandförderung Haushaltsreste bereits zugelassen. Diese werden aber erst im Herbst des Folgejahres, wenn erste Länder nicht benötigte GAK-Mittel zurückmelden und der PLANAK positiv beschließt, zur Verfügung gestellt. 2017 war das in der ersten Dezemberwoche, fünf Tage vor Kassenschluss.

gen EU-Recht erfolgen. Das würde bereits viel Druck aus dem System nehmen und die derzeitigen Entwicklungen durchbrechen. Die Folgen von aufgedeckten Fehlern in Bezug auf nationale Regelungen könnten nach den bewährten Regeln des Zuwendungsrechts und des Verwaltungsverfahrensrechts eingestuft und behandelt werden.

- Der Sanktionsmechanismus mit seinen Ursprüngen in der 1. Säule der GAP sollte aus dem ELER herausgelöst werden.
- Für die künftige Förderperiode sei auf die Situationsanalyse im ELER-Reset-Papier und die Untersuchung des Rechnungshofes Baden-Württemberg sowie die in erwähnten Dokumenten enthaltenen Empfehlungen verwiesen. Es besteht dringender Handlungsbedarf, ohne dass wir eine Empfehlung geben könnten, welche der derzeit diskutierten Optionen zu präferieren wäre. Unseres Erachtens sollte ein Fokus auf die Frage gerichtet sein, welche Ziele mit der GAP erreicht werden sollen. Der Umsetzungsrahmen muss dann zu den Zielen passen und darf sie nicht konterkarieren.

SFC2014

Aufgrund der deutlichen Schwächen des Informationssystems SFC und der Bedeutung für die tägliche Arbeit der Verwaltungsbehörden sind kurzfristige Verbesserungen dringend erforderlich. Ansatzpunkte sind u. a.

- Stärkung der Benutzerfreundlichkeit durch Programmierung erforderlicher Funktionalitäten,
- Qualitätsverbesserungen im Bereich der Testphasen und zeitlichen Planungsabläufe insbesondere vor einer neuen Berichtslegungsphase,
- ein strukturiertes und für die AnwenderInnen transparenteres Anforderungsmanagement,
- eine bessere Versionsverwaltung, u. a. in Form von Synopsen der vorgenommenen Veränderungen und Ergänzungen von Textfeldern u. Ä.,
- deutschsprachige Dokumente und Unterstützungsstrukturen.

Literaturverzeichnis

- ArL (Amt für regionale Landesentwicklung) Von der Projektidee bis zur Projektumsetzung – der Weg der Projektentscheidung und -bewilligung (Abrufdatum 22.08.2017)
- ArL (Amt für regionale Landesentwicklung Weser-Ems) (2017a) Downloads und Infomaterial zum Masterplan Ems 2050 (Abrufdatum 18.7.2017)
- ArL (Amt für regionale Landesentwicklung Weser-Ems) (2017b) Regionale Handlungsstrategie Weser-Ems, Stand März 2017
- Bathke M (2015) Modulbericht: Begleitende Maßnahmen zum Schutz der Gewässer (323-C), Evaluation von PROFIL, Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Braunschweig, Thünen-Institut
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2014): Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020, zu finden in <<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/partnerschaftsvereinbarung-zwischen-deutschland-und-der-eu-kommision-fuer-die-umsetzung-der-esi-fonds-unter-dem-gemeinsamen-strategischen-rahmen-in-der-foerderperiode-2014-2020-teil-1,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>> [zitiert am 09.10.2018]
- Bogumil J (2017) Die Wahrnehmung der ÄrL durch die Kommunen. Ergebnisse einer Befragung der Hauptverwaltungsbeamten Präsentation am 24.02.2017, Hannover, abrufbar unter <D:\Evaluation\Eval_2015-2024\03_Länder\NI_HB\03_Kontextinfo\Bogumil_Guachten_ÄrL>
- Bogumil J, Seuberlich M (2016) Die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung – eine erste Bestandsaufnahme
- DBV (Deutscher Bauernverband) (2016) Situationsbericht 2016/17 – Trends und Fakten zur Landwirtschaft
- DESTATIS (Statistisches Bundesamt) (2011) Fachserie 3 Reihe 2.1.3: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Viehhaltung der Betriebe - Landwirtschaftszählung / Agrarstrukturerhebung 2010
- Elbe S, Geberth F, Grajewski R, Lins T, Schöber J, Schwarz C, Trefflich A, Kannegießer T, Willenbrock O (2017) Handbuch ELER-Monitoring 2014 - 2020 (Stand 10.02.2017). Bonn
- EEN (European Evaluation Network for Rural Development) (2012): Guidelines for the ex ante evaluation of 2014-2020 RDPs. Brüssel, zu finden in <http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/library/evaluation-helpdesk-publications/en/evaluation-helpdesk-publications_en.cfm> [zuletzt geprüft am 28.11.2012]
- EU-KOM (Europäische Kommission) (2003) Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen – Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003. Amtsblatt der EU Nr.L 124/36, zu finden in <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003H0361&from=EN>> [zitiert am 09.10.2018]

- EU-KOM (Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, Direktion J Audit der Agrarausgaben) (2013) Gemeinsame Anleitung der Generaldirektionen AGRI, EMP, MARE, REGIO der europäischen Kommission zur gemeinschaftsgeführten lokalen Entwicklung in europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Brüssel, zu finden in <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/02_Regionen/leader_clld/CLLD_guidance_290413_final_DE.pdf> [zuletzt geprüft am 14.04.2014]
- EU-KOM, Europäische Kommission GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2017): Financial Dashboard (Programme level - in Euro) Implementation by Measure (31/12/2016). E-Mail vom 24.04.2017
- EU-KOM, 2013a Sanktionsleitlinien
- Fährmann B, Grajewski R, Pufahl A, Schnaut G (2008) Kapitel 11, Schlussfolgerungen und Empfehlungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.) Ex-post-Bewertung PROLAND, EPLR 2000 - 2006 Niedersachsen. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-123. Fährmann B (2016) Ex-post-Bewertung von PROFIL - Förderperiode 2007-2013 mit Ausblick auf die Bewertung von PFEIL, Veranstaltungsdokumentation zur Präsentation der Ex-post-Bewertungsergebnisse im ELER-Partnerkreis am 18.11.2016 in Hannover (unveröffentlicht)
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2015) Ex-post-Bewertung *PROFIL* 2007-2013 - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen. Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen von *PROFIL*
- GO KStA (2015) Geschäftsordnung des Kommunalen Steuerungsausschusses beim Amt für regionale Landesentwicklung Lüneburg
- Grajewski R, Bathke M, Bergschmidt A, Bormann K, Eberhardt W, Ebers H et al. (2011) Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014: Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011. Braunschweig (Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, 08/2011)
- Grohs S (2016) Die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung – Bundesländervergleich des Aufgabenbestandes. Speyer
- Hampel B (2017) Bewilligungsdaten 2015 und 2016 über die Kofinanzierungszuweisungen für ELER-Fördermaßnahmen: E-Mail vom 21.08.2017 [online]
- Hießerich R (2017) Financial Dashboard (Programme level - in Euro) Implementation by Measure (31/12/2016): E-Mail vom 24.04.2017 [online]
- Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen GmbH (KÖN) (2018) Biomarkt Niedersachsen, Marktdaten 2018. Niedersachsen: Wo das gute Niedersachsen: Wo das gute Bio-Gemüse wächst. Hg. v. Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen GmbH (KÖN). Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen GmbH (KÖN). Walsrode, zu finden in <https://www.oeko-komp.de/wp-content/uploads/2018/09/KOEN_Marktdaten2018_final300.pdf> [zitiert am 09.10.2018]
- Langer M (2014) Abschätzung der ökologischen Wirkungen ausgewählter Maßnahmen im „Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013“ (PROFIL) auf die diffusen Phosphoreinträge in die Fließgewässer Niedersachsens und Bremens – Bachelorar-

beit im Studiengang Geoökologie an der Technischen Universität Braunschweig. Braunschweig

- LEADER-Referenten des BMEL und der Bundesländer (2015) Mehrheitliche Empfehlung der LEADER-Referenten der Bundesländer und des BMEL für die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) in Deutschland zur Ausgestaltung, Anwendung und Transparenz des Projektauswahlverfahrens durch das LAG-Entscheidungsgremium – Neufassung für die Förderperiode 2014 - 2020 Mehrheitliche Empfehlungen zur LEADER-Projektauswahl, 2015
- LRH BW (Rechnungshof Baden-Württemberg) (2015): Beratende Äußerung Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER. Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. Landesrechnungshof Baden-Württemberg, zu finden in <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf> [zitiert am 09.10.2018]
- Margarian A, Dirksmeyer W, Forstner B, Zimmer Y (2005) Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004, Bericht für Niedersachsen. Braunschweig
- MI (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport) (2017) Bewilligungsdaten 2015 und 2016 über die Kofinanzierungszuweisungen für ELER-Fördermaßnahmen. E-Mail vom 21.08.2017. ML Referat 301 IT-Systemlandschaft der EU-Zahlstelle – ELER-Förderung, Stand 09.06.2015
- ML (Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (2015) Referat 301, IT-Systemlandschaft der EU-Zahlstelle - ELER-Förderung, Stand 09.06.2015
- ML, Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2017a) Bewilligungsdaten PFEIL nach Landkreisen und Fördermaßnahmen (01.01.2014 bis 31.12.2016), Stand 02.05.2017. E-Mail vom 13.07.2017
- ML (Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (2017b) Jährlicher Durchführungsbericht Monitoring Annex Germany – Rural Development Programme (Regional) – Lower Saxony + Bremen (Zeitraum 01/01/2016 - 31/12/2016). Hannover
- ML (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (2017c) Germany – Rural Development Programme (Regional) - Lower Saxony + Bremen (Version 2.2), Stand: 1. Programmänderung. Hannover
- ML (Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (2017d): PFEIL Zahlungen nach Landkreisen und Fördermaßnahmen (16.10.2015 bis 31.12.2016), Stand 21.02.2017. E-Mail vom 11.04.2017
- ML (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2017e) Germany – Rural Development Programme (Regional) - Lower Saxony + Bremen (Version 2.2), Stand: 1. Programmänderung. Hannover
- ML (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz), KoRIS (Kommunikative Stadt-und Regionalentwicklung), MU [Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz], Niedersächsische Staatskanzlei, WuH [Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen] (2014) PFEIL 2014-2020 Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014 bis 2020 (SFC-Version vom 07.07.2014). Hannover

- MU (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz) (2015) Niedersächsischer Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015 bis 2021 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein [online], zu finden in <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/wasserwirtschaft/egwasserrahmenrichtlinie/umsetzung_egwrrl/bewirtschaftungsplaene/aktualisierte-wrrl-bewirtschaftungsplaene-und-manahmenprogramme-fuer-den-zeitraum-2015-bis-2021-128758.html> [zitiert am 09.10.2018]
- NLWKN (Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz) (2007) Generalplan Küstenschutz Niedersachsen/Bremen – Festland – Norden. Internetseite Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz: www.nlwkn.de
- NLWKN (Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz) (2010) Leitfaden Maßnahmenplanung Oberflächengewässer, Teil B: Stillgewässer, Wasserrahmenrichtlinie Band 3
- Oppermann H, Willenbrock O (2017a) Bewilligungsdaten PFEIL nach Landkreisen und Fördermaßnahmen (01.01.2014 bis 31.12.2016), Stand 02.05.2017: E-Mail vom 13.07.2017 [online]
- Oppermann H, Willenbrock O (2017b) PFEIL Zahlungen nach Landkreisen und Fördermaßnahmen (16.10.2015 bis 30.06.2017), Stand 31.07.2017: E-Mail vom 04.08.2017 [online]
- Oppermann H, Willenbrock O (2017c) PFEIL Zahlungen nach Landkreisen und Fördermaßnahmen (16.10.2015 bis 31.12.2016), Stand 21.02.2017: E-Mail vom 11.04.2017 [online]
- Osterburg B, Runge T (2007) Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutzorientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie [online]
- Pinz K (2016) Gewässerallianz Niedersachsen, Praxiserfahrungen und Blick nach vorn, Präsentation auf der Informationsveranstaltung von WVT/UAN am 07.04.2016 [online], zu finden in <http://www.wrrl-kommunal.de/uploads/media/4_Pinz_Gewaesserallianzen.pdf> [zitiert am 09.10.2018]
- Rathing F (2016) Neu aufgestellt für neue Aufgaben. Land & Forst(15):32–33
- Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2016) Grundsätze für die Verwaltungsorganisation [online], zu finden in <https://www.lrh.niedersachsen.de/themen/veroeffentlichungen_rechnungshoefe/veroeffentlichungen-der-rechnungshoefe-des-bundes-und-der-laender-149831.html> [zitiert am 09.10.2018]
- Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Liebersbach H, Techen A-K (2016) Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 : Modulbericht 6.4_MB Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214). Braunschweig: Thünen-Institut
- Roggendorf W (2016) Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 : Modulbericht 9.8_MB Wasser. Braunschweig: Thünen-Institut
- Sander A (2017) Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des PFEIL-Programms 2014 bis 2020: Bedeutung des 100-Euro-Bonus für die Beteiligung der Unteren Naturschutzbehörden bei der konkreten Flächenwahl [online]
- Schaack D, Rampold C (2016) AMI Markt Bilanz Öko-Landbau 2016

- Schneider S, Hegemann L, et al (2017) Das Geld reicht nicht für alle Projekte. NLWKN-Jahresbericht:38–39
- Schneider S, Wenn K (2017) Schöpfwerke mit EU-Mitteln sanieren [online]
- SMUL (Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft) (2016): Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET)
- StK (Niedersächsische Staatskanzlei) (2017) Protokoll der 4. Sitzung des Begleitausschusses für das Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen in der Förderperiode 2014 - 2020 (BGA PFEIL) vom 20. Juni 2017 in Hannover: Protokoll [online]
- Tietz A, Grajewski R, Bathke M, Bergschmidt A, Dickel R, Eberhardt W, Ebers H, Fähmann B, Fengler B, Forstner B, Franz K, Peter H, Pufahl A, Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Schwarz G, Spengler M, Moser A, Pollermann K (2016) Ex-post-Bewertung *PROFIL* 2007 bis 2013 - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen
- Tietz A, Horlitz T, Eberhardt W, Fähmann B, Grajewski R, Raue P, Reiter K, Röder N, Sander A (2015) Ex-ante-Bewertung von PFEIL 2014-2020, Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum. Braunschweig

Förderrichtlinien und Verordnungen

- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Tätigkeiten Operationeller Gruppen im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“ (EIP Agri) in Niedersachsen/Bremen. Erl. d. ML v. 28.04.2015: EIP Agri
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Niedersächsische und Bremer Agrarumweltmaßnahmen (Richtlinie NiB-AUM). Gemeinsamer RdErl.d.ML/MU v.1.12.2014 ML 104-60170/02/14 / MU 28 - 04036/03/05 - VORIS 78900: RL NiB-AUM 2014
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Berufsbildung und Qualifikation für Erwerbstätige und Berater der Land- oder Forstwirtschaft, im Gartenbau und weiterer Personen im ländlichen Raum in der Freien Hansestadt Bremen oder Niedersachsen: RL BMQ
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Durchführung von Bildungs- und Informationsveranstaltungen zu den Themenfeldern Umwelt, Landwirtschaft und Ernährung zur Schaffung von Netzwerken (RL Transparenz schaffen - von der Ladentheke bis zum Erzeuger): RL Transparenz schaffen – von der Ladentheke bis zum Erzeuger
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Breitbandversorgung ländlicher Räume (RL Breitbandförderung - ländlicher Raum), RdErl. d. ML v. 15.12.2015: RL Breitbandförderung
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Fließgewässerentwicklung (RL Fließgewässerentwicklung - FGE), RdErl. d. MU v. 17.5.2016: FGE-RL
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE), RdErl. d. ML v. 1.1.2017: ZILE-RL
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung spezieller Arten- und Biotopschutzmaßnahmen in der Agrarlandschaft im Land Niedersachsen und in der Freien Hansestadt

Bremen (Förderrichtlinie „Spezieller Arten- und Biotopschutz – SAB“), RdErl. d. MU v. 28.8.2015: SAB-RL

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von investiven Maßnahmen landwirtschaftlicher Unternehmen in Niedersachsen und Bremen (Agrarinvestitionsförderungsprogramm): AFP 2014

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von investiven Maßnahmen landwirtschaftlicher Unternehmen aus Niedersachsen und Bremen (Agrarinvestitionsförderungsprogramm): AFP-RL 2016

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Projekten im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Freien Hansestadt Bremen und im Land Niedersachsen, Erl. d. ML v. 20. 11. 2014 - 106-60150/3-427 - Zuletzt geändert durch Erl. d. ML v. 1. 8. 2017 - 106-60150/3-427: RL V&V

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Vorhaben der Seenentwicklung (RL Seenentwicklung - SEE), RdErl. d. MU v. 30.3.2016: SEE-RL

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Vorhaben in Übergangs- und Küstengewässern (RL Übergangs- und Küstengewässer - ÜKW), RdErl. d. MU v. 7.12.2016: ÜKW-RL

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Vorhaben zur Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung von Lebensräumen und Arten der ländlichen Landschaften im Land Niedersachsen und in der Freien Hansestadt Bremen (Förderrichtlinie „Erhalt und Entwicklung von Lebensräumen und Arten - EELA“), RdErl. d. MU v. 28.8.2015: EELA-RL

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Vorhaben zur Gewässerschutzberatung in Trinkwassergewinnungsgebieten und in Zielgebieten der EG-Wasserrahmenrichtlinie im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (Gewässerschutzberatung Landbewirtschaftung), Erl. des MU v. 29.3.2016: GSB-RL

Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Zusammenarbeit in der Landschaftspflege und dem Gebietsmanagement in Niedersachsen und Bremen (Richtlinie Landschaftspflege und Gebietsmanagement – RL LaGe), RdErl. d. MU v. 24.11.2015: LaGE-RL

Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates

Verordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

Verordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des

integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance

Verordnung (EU) Nr. 215/2014 der Kommission vom 7. März 2014 zur Festlegung von Vorschriften für die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds im Hinblick auf eine Methodik für die Anpassung an den Klimawandel, die Festlegung von Etappenzielen und Vorgaben im Leistungsrahmen und die Nomenklatur der Interventionskategorien für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds: VO (EU) 215/2014

Verordnung (EU) Nr. 640/2014: DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) Nr. 640/2014 DER KOMMISSION vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungssanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance. In: Amtsblatt der Europäischen Union (L181), zu finden in <<https://eur-lex.europa.eu/>> [zitiert am 09.10.2018]

Anhang

A-1 Liste der Gespräche

Tabelle A-1: Qualitative Erhebungen: Verwaltungseinheiten, Gesprächsart, Gesprächsdatum

Institution, Förderbereich bzw. Maßnahme	Gesprächsart	Gesprächsdatum
StK, Referat 403, übergeordnete Koordination, Gesamtprogramm	Face-to-face	10.04.2017
ML, Referat 306, Verwaltungsbehörde, Gesamtprogramm	Face-to-face	11.04.2017
ML, Referat 301, EU-Zahlstelle, Gesamtprogramm	Face-to-face	21.03.2017
MU, Referat 12, Koordinierung EU-Förderung, Umweltmaßnahmen	Face-to-face	11.04.2017
SUBV, Referat 35, Koordinierung der Bremer Fördermaßnahmen	Telefonisch	30.08.2017
ML, Referat 104, AUKM u. AGZ	Face-to-face	08.03.2017
MU, Referat 28, EU-Naturschutzförderprogramme (SAB, EELA, LaGe)	Face-to-face	08.03.2017
MU, Referate 23/22, AUKM-Wasser u. Gewässerschutzberatung	Face to face	14.03.2017
ML, Referat 107, EIP	Face to face	14.03.2017
ML, Referat 306.2, Flurbereinigung	Face-to-face	20.04.2017
MU, Referat 24, See-Entwicklung	Face-to-face	20.03.2017
MU, Referat 28, investiver Naturschutz	Face-to-face	01.03.2017
Evaluationsbegleitende Arbeitsgruppe LEADER (ML, ArL, Regionalmanagements)	Gruppengespräch	18.05.2017
Evaluationsbegleitende Arbeitsgruppe LEADER (ML, ArL, Regionalmanagements)	Gruppengespräch	30.08.2017
Evaluationsbegleitende Arbeitsgruppe ILE-Regionen (ML, ArL, Regionalmanagements)	Gruppengespräch	16.10.2017
ML, Referat 104, Tierwohl	Telefonat	11.05.2017
ML, Referat 101, Einzelbetriebliche Beratung	Face-to-face	31.03.2017
ML, Referat 101; LWK NI, GB Förderung, AG 2.1.2; LWK NI Fachbereich, Einzelbetriebliche Beratung	Besprechung	13.07.2017
ML, Referat 105.2, BMQ	Face-to-face	28.03.2017
ML, Referat 105.2; LWK NI, GB Förderung, AG 2.1.2; Weiterbildungsträger, BMQ	Besprechung, Face-to-face	31.03.2017
LWK NI, GB Förderung, AG 2.1.2, BMQ und Einzelbetriebliche Beratung	Telefonat und Face-to-face	22.02. und 22.03.2017
LWK NI, GB Förderung, AG 2.1.2; Kooperationskreis Weiterbildung, BMQ	Telefonat	23.05.2017
LWK NI, GB Agrarförderung, AG 2.1.3, V&V	Telefonat	24.04.2017
ML, Referat 106.1, V&V	Telefonat	19.04.2017
ML, Referat. 106, AFP	Telefonat	06.04.2017
ML, Referat 305, LEADER	Telefonat	28.07.2017
ML, Referat 306, ZILE und Breitband	Face-to-face	06.01.2017
ML, Referat 306; VertreterInnen aller Geschäftsstellen der ÄrL, ZILE	Gruppengespräch	07.02.2017
ML, Referat 105; StK, Referat 403; ML, Referat 306, Transparenz schaffen	Face-to-face	22.02.2017

Institution, Förderbereich bzw. Maßnahme	Gesprächsart	Gesprächsdatum
ML, Referat 105; LWK NI, GB Förderung, AG 2.1.2; VertreterInnen der regionalen Bildungsträger und der zentralen Koordinierungsstelle, Transparenz schaffen	Gruppengespräch	05.04.2017
ML, Referat 306; ML, Referat 305; MB, Referat 103, ZILE und Gesamtprogramm	Gruppengespräch	08.12.2017
ML, Referat 105, ML, Referat 305; MB, Referat103, BMQ	Gruppengespräch	09.04.2018

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

A-2 Umsetzungsstand

Tabelle A-2: Auszahlungsstände zum 31.12.2016 und 30.06.2017 nach Fördermaßnahmen (gruppiert nach Maßnahmentypen)*

Kurzbezeichnung PFEIL-Fördermaßnahmen	Geplante Mittel absolut in Euro (1)	Auszahlungsstand zum 31.12.2016	Auszahlungsstand zum 30.06.2017
Investive Fördermaßnahmen			
AFP	61.710.692	16%	16%
VuV	48.563.572	13%	13%
Flur	190.738.996	7%	9%
Wege	22.000.452	30%	32%
FKU	24.000.000	0%	0%
SAB	10.995.000	0%	0%
HWS	103.472.595	10%	10%
KüS	502.874.686	13%	13%
DE	246.495.939	7%	7%
Breitb	83.877.808	3%	3%
Basis	39.752.022	0%	1%
Tour	25.157.233	0%	0%
EELA-V	19.505.301	0%	0%
Erbe	27.178.796	3%	3%
FGE	53.009.883	0%	0%
SEE	9.134.471	0%	0%
ÜKW	5.660.377	0%	0%
LEADER - U	100.782.824	0%	1%
LEADER - K	1.887.500	5%	5%
Flächen- und Tiermaßnahmen			
AUKM	299.123.123	19%	34%
Ökolandbau	97.553.037	15%	31%
AGZ	98.966.667	17%	34%
Tier	27.500.000		7%
Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, planerische Aktivitäten, Kooperationen			
BMQ	9.372.500		1%
GSB	74.860.717	4%	5%
EB	9.637.137	10%	10%
DEP	4.316.334	22%	23%
EELA-P	9.184.726	0%	0%
EIP	17.500.000	1%	4%
LaGe	11.843.750	0%	0%
ReM	13.750.000	1%	5%
Trans	7.800.000	1%	2%
LEADER - V	2.159.834	98%	98%
LEADER - L	24.295.000	1%	4%

(1) Öffentliche Mittel einschließlich Top-ups, ohne TH mit Stand 1. Programmänderung

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2017b; 2017c).