

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

Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDER- SACHSEN - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	III
2 Einleitung	1
2.1 Auftrag und Aufgabenstellung	1
2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens	1
2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung	2
2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung	5
2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept	5
2.2 Beschreibung des niedersächsischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums - PROLAND	5
2.2.1 Prioritäten	5
2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen	8
2.2.3 Finanzielle Programmstruktur	10
2.2.4 Förderhistorie der PROLAND-Maßnahmen	11
2.2.5 Überblick über Förderpolitiken in Niedersachsen	12
2.2.6 Externe Kohärenz	14
2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele	16
2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung von PROLAND	17
2.3.1 Institutioneller Rahmen	18
2.3.2 Rechtlicher Rahmen	25
2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen	34
2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen	35
2.3.5 Politische Rahmenbedingungen	38
2.4 Finanzieller Vollzug	40
2.5 Monitoring-Systeme	44
2.5.1 EU-Monitoring	47
2.5.2 GAK-Monitoring	47
2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor	48
2.5.4 Zahlstellendaten	48
Literaturverzeichnis	51

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 2.1: Organisation der Halbzeitbewertung in Niedersachsen	4
Abbildung 2.2: Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung	6
Abbildung 2.3: Zielhierarchie und Förderschwerpunkte von PROLAND	7
Abbildung 2.4: Private Mittel im Verhältnis zu öffentlichen Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006	11
Abbildung 2.5: Aufteilung der EU-Mittel in Niedersachsen im Zeitraum 2000 bis 2006 (in Mio. Euro und %)	13
Abbildung 2.6: Rahmenbedingungen für die Umsetzung von PROLAND	18
Abbildung 2.7: Zeitlicher Verlauf der Programmstehung und Genehmigung	19
Abbildung 2.8: Organigramm der Programmabwicklung (Stand 03.2003)	21
Abbildung 2.9: Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen (1999=100)	36
Abbildung 2.10: Monitoring-Systeme für PROLAND-Maßnahmen in Niedersachsen	45

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 2.1: Förderschwerpunkte und Maßnahmen des PROLAND-Programms	9
Tabelle 2.2: Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte	10
Tabelle 2.3: EAGFL-Garantieregelungen und PROLAND-Maßnahmen - Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien	31
Tabelle 2.4: Aussagen in der Koalitionsvereinbarung zu ausgewählten Themenfeldern	40
Tabelle 2.5: Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006	41
Tabelle 2.6: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Niedersachsen 2000 bis 2006	43
Tabelle 2.7: Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002	44
Tabelle 2.8: Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme	46

2 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es, die Rahmenbedingungen der Halbzeitbewertung des niedersächsischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum - PROLAND - zu skizzieren. Gleichzeitig werden ein Überblick über das Programm und den Förderkontext gegeben, der Programmvollzug analysiert sowie die Durchführungsbestimmungen und die Begleitsysteme auf Programmebene beschrieben. Herausgearbeitete Fragen und Problembereiche werden in den einzelnen Förderkapiteln (Kapitel 3 bis 9) und der Diskussion der kapitelübergreifenden Fragen (Kapitel 10) aufgegriffen und vertiefend analysiert.

2.1 Auftrag und Aufgabenstellung

Das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) wurde im August 2001 mit der Halbzeitbewertung der EPLR der Bundesländer **Niedersachsen**, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bremen und Hamburg beauftragt. Die genannten Bundesländer hatten zuvor ihre Halbzeitbewertungen gemeinsam ausgeschrieben.

Ein Vorteil für diesen gemeinsamen Bewertungsansatz wurde darin gesehen, dass „gleichartige“ Maßnahmen in gleicher bzw. in ähnlicher Form evaluierbar sind. Dadurch sollte eine Übertragbarkeit der Ergebnisse zwischen den Ländern erzielt werden (MLR, 2001). Formal und inhaltlich orientiert sich die Ausschreibung der 6-Länder-Evaluation an den Kommissionsvorgaben.

2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens

Die EU-Kommission (KOM) hat in Artikel 56 und 57 der VO (EG) Nr. 445/2002 den Rahmen für die Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme festgelegt. Für alle Kapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999 sind Fragen, Kriterien und Indikatoren vorgegeben. Kapitelübergreifend sollen ausgewählte Fragestellungen thematisch verdichtet werden; daneben sind Fragen zur Programmdurchführung zu beantworten. Dazu wurde ein Bewertungsleitfaden erstellt, der sowohl methodische Hinweise wie auch eine detaillierte Auflistung der zu beantwortenden Fragen einschließlich Kriterien und Indikatoren enthält (EU-KOM, 2000a). Dieser Bewertungsleitfaden gibt das formale und inhaltliche Gerüst für die Halbzeitbewertung von PROLAND vor. In den Ausschreibungsunterlagen für den Evaluationsauftrag wird Folgendes gefordert:

„Aufgabe des Bewerbers ist es, die wesentlichen Aspekte der Förderung im Hinblick auf Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der geförderten Maßnah-

men in Abhängigkeit vom Stand der Programmdurchführung zu beurteilen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die allgemeinen Ziele der Politik zur ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene als auch im Hinblick auf den besonderen Bedarf und die Prioritäten, die in den EPLR der beteiligten Länder festgelegt sind. Der Halbzeitbewertung kommt hierbei nach Artikel 44 (2) der VO (EG) Nr. 1750/1999 die Aufgabe zu, unter Berücksichtigung der Bewertungsfragen insbesondere die ersten Ergebnisse, ihre Relevanz und Kohärenz mit dem EPLR und die Verwirklichung der angestrebten Ziele festzustellen. Sie soll außerdem Aussagen zum [Vollzug¹] und zur Qualität der Begleitung und Durchführung treffen.“ (MLR, 2001).

Die EU-Kommission hat in Ergänzung zu dem allgemeinen Bewertungsleitfaden noch einen spezifischen Leitfaden zur Halbzeitbewertung herausgegeben, in dem die Untersuchungsfelder näher spezifiziert werden (EU-KOM, 2002) (siehe MB-Einl-Text 1). Untersuchungsfelder im Einzelnen sind:

- Einrichtung eines Bewertungssystems,
- Eignung der Programmstrategie,
- Vollzugskontrolle,
- Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle.

2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung

Die Halbzeitbewertung von PROLAND wird vom Institut BAL gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM) und dem Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Holz- und Forstwirtschaft (BFH) durchgeführt. Zusätzliches fachliches Expertenwissen in einzelnen Maßnahmenbereichen wird vom Institut für Betriebstechnik und Bauforschung (BB) der FAL und vom Leichtweiß-Institut der Technischen Universität Braunschweig eingebracht. Das Bewerterteam ist zuständig für die Programmbewertung insgesamt und die Kapitel III „Berufsbildung“, V „Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen“ (Art. 16), VI „Agrarumweltmaßnahmen“, VIII „Forstwirtschaft“ (Art. 30 und 32) sowie IX „Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten“ der VO (EG) Nr. 1257/1999 (siehe Abbildung 2.1).

¹ In der VO (EG) Nr. 1750/1999 heißt es „Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“. U.E. handelt es sich hier um eine missverständliche Übersetzung, da es im englischen Text „use made of financial resources“ heißt; der Begriff Vollzug erscheint angemessener.

Die Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“, VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ und VIII „Forstwirtschaft“ (nur Artikel 31) werden bundesweit evaluiert ².

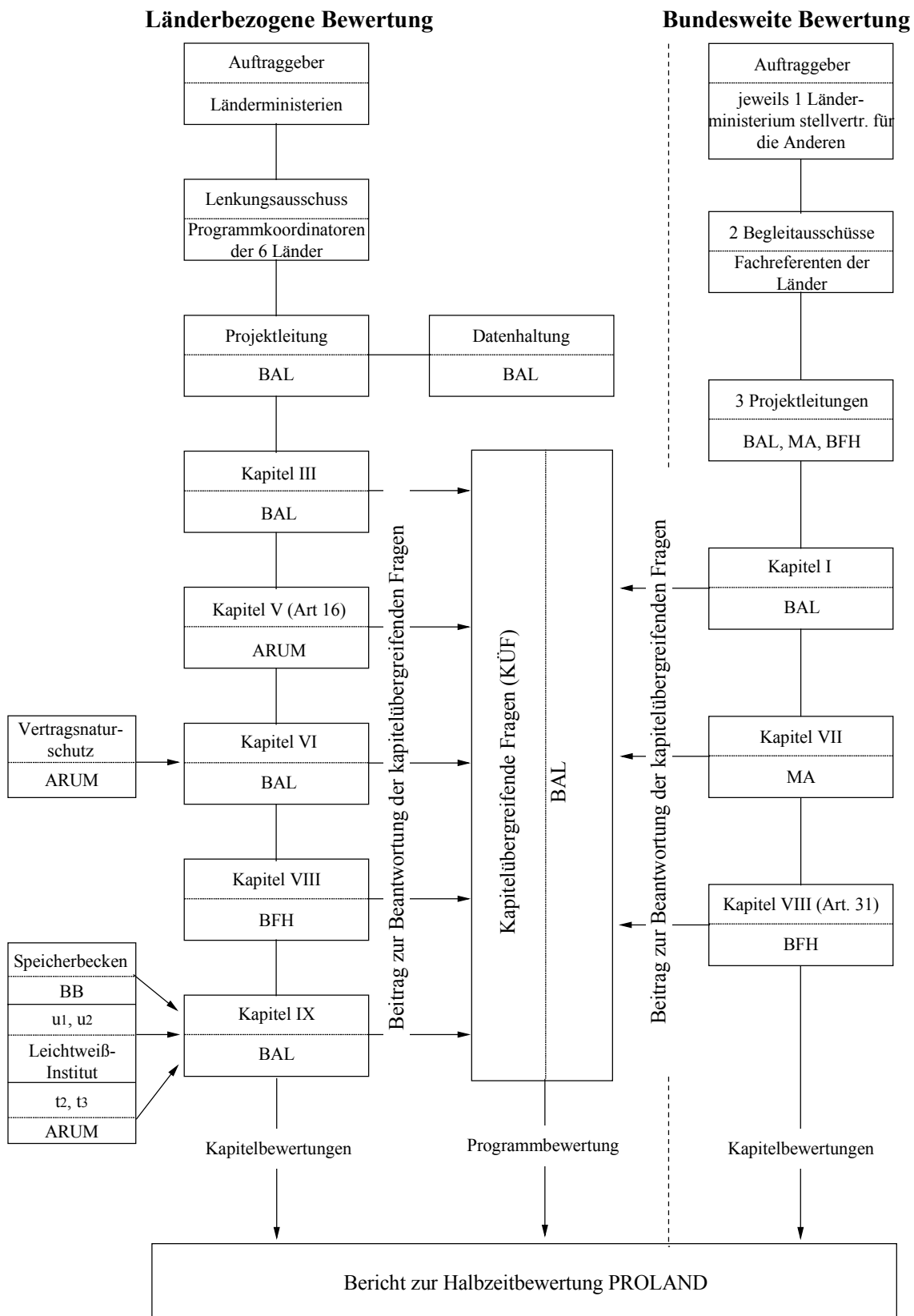
Für die Abstimmung der Programmbewertung mit den Auftraggebern und zur Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, dem alle Programmkoordinatoren der sechs beteiligten Länder angehören. Dieser Lenkungsausschuss trifft sich in regelmäßigen Abständen und bespricht sowohl intern wie auch gemeinsam mit dem Evaluatorenteam wesentliche inhaltliche und organisatorische Fragen der Evaluierung.

Abbildung 2.1 stellt die komplexe Organisationsstruktur der Halbzeitbewertung von PROLAND dar. Im Materialband sind zusätzlich die Binnenstrukturen der einzelnen Arbeitsgruppen dargestellt (siehe MB-Einl-Abb. 1) sowie die Zuständigkeiten bezogen auf einzelne (Teil-)Maßnahmen aufgeführt (siehe MB-Einl-Tab. 1).

Der zweigleisige Evaluationsansatz erforderte die Definition geeigneter Schnittstellen zwischen der länderbezogenen Programmbewertung und den bundesweiten Kapitelbewertungen. Die landesspezifischen Ergebnisse der bundesweiten Bewertung der Kapitel I, VII und VIII (Art. 31) werden als Baustein in die Programmbewertung integriert und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (KüF) entsprechend berücksichtigt.

² Der bundesweite Evaluationsansatz geht auf einen Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück und ist darauf zurückzuführen, dass die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes eine wesentliche Kofinanzierungsquelle darstellt und aufgrund der Rahmensetzung durch die Gemeinschaftsaufgabe eine Vergleichbarkeit über alle Bundesländer gegeben ist.

Abbildung 2.1: Organisation der Halbzeitbewertung in Niedersachsen



MA - Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL, die anderen Abkürzungen siehe Text.
 Quelle: Eigene Darstellung.

2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung

Aufgrund der komplexen Programmstruktur ist ein mehrstufiges Evaluierungsverfahren eingesetzt worden, das sich in fünf Phasen gliedert. Die fünf Phasen und die dazugehörigen Arbeitsmodule sind in Abbildung 2.2 dargestellt.

2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept

Das wissenschaftliche Arbeitskonzept wurde in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren beschrieben (siehe Materialband MB-Einl-Text 2). Im Februar 2002 wurde der Phase-1-Bericht vorgelegt, der das in den Bewerbungsunterlagen dargelegte Untersuchungsdesign weiter konkretisierte. Im Fortlauf der Arbeiten wurden weitere Präzisierungen und Anpassungen am wissenschaftlichen Arbeitskonzept vorgenommen. Diese Anpassungen sind jeweils kapitelbezogen beschrieben. Im Wesentlichen konnte das ursprünglich vorgesehene Arbeitskonzept so, wie geplant, umgesetzt werden.

2.2 Beschreibung des niedersächsischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums - PROLAND

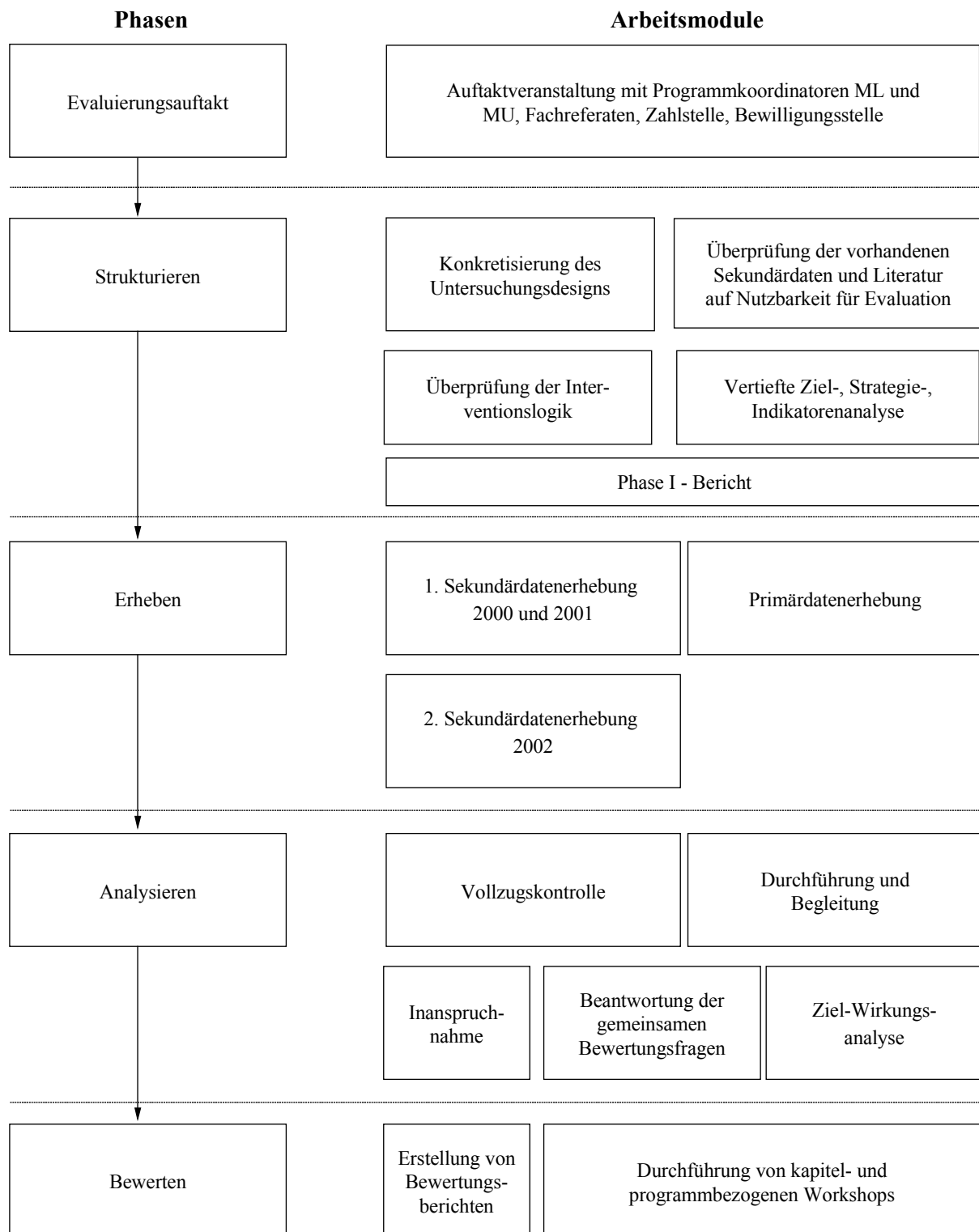
2.2.1 Prioritäten

In PROLAND wurde eine auf drei Förderschwerpunkten basierende Entwicklungsstrategie festgelegt.

- Förderschwerpunkt I: Verbesserung der Produktionsstruktur (einschließlich Vermarktung).
- Förderschwerpunkt II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung
- Förderschwerpunkt III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt.

Abbildung 2.3 verdeutlicht das der Förderstrategie zugrunde liegende Zielsystem von PROLAND. Die Ziele stehen grundsätzlich ungewichtet und nicht quantifiziert nebeneinander, wobei auf Programmebene eine Quantifizierung von Zielen aufgrund der inhaltlichen Breite des Programms schwierig ist.

Einzelnen Teilzielen sind die Förderschwerpunkte I, II und III zugeordnet.

Abbildung 2.2: Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 2.3: Zielhierarchie und Förderschwerpunkte von PROLAND



Quelle: ML, 2000, verändert.

Die Maßnahmen sind mit ihren Zielsetzungen z.T. noch relativ genau beschrieben und teilweise mit Zielquantifizierungen (zumindest auf der operationellen Ebene) versehen. Auch erwartete Ergebnisse und Wirkungen sind zumindest qualitativ beschrieben. Auf der Ebene der Förderschwerpunkte oder für das Gesamtprogramm finden sich aber nur allgemeine Zielsetzungen (siehe Abbildung 2.3).

Nachteilig für die Bewertung ist v.a. der Umstand, dass sowohl auf Maßnahmen- und Förderkapitelebene wie auch auf Programmebene das Ziel-Indikatoren-Schema der KOM nur unzureichend bei der Programmerstellung berücksichtigt werden konnte, weil der zugrunde liegende Bewertungsleitfaden erst nach der Programmgenehmigung veröffentlicht wurde (siehe Abbildung 2.7). Aus diesem Grund wurde maßnahmenbezogen das Zielsystem mit den Fachreferenten überarbeitet (siehe Kapitel 3 bis 9). Auf der Ebene des Gesamtprogramms ermöglicht die Durchführung einer Ziel-Wirkungsanalyse die Abbildung von Wirkungsströmen. Auf dieser Grundlage wird eine qualitative Gesamtprogrammbewertung vorgenommen (siehe Kapitel 10).

2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen³

In Tabelle 2.1 sind die im Rahmen von PROLAND angebotenen Maßnahmen, differenziert nach den drei Förderschwerpunkten, zusammengestellt. Die in Tabelle 2.1 dargestellte Struktur weicht geringfügig von der in PROLAND vorgenommenen Zuordnung ab⁴.

³ Zur Terminologie: Wir sprechen im Folgenden von Haushaltslinien gemäß der VO (EG) Nr. 445/2002 (z.B. f Agrarumweltmaßnahmen), von Maßnahmen (z.B. f2 Niedersächsisches Agrarumweltprogramm), von Teilmaßnahmen (f2-B Extensive Grünlandnutzung) und in der noch tieferen Untergliederung von Verpflichtungen oder Fördergegenständen. Der Begriff Förderkapitel bezieht sich auf die Kapitel I bis IX der VO (EG) Nr. 1257/1999.

⁴ Dort wurden die Maßnahmen m1 dem Förderschwerpunkt I sowie der Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland (u1 und u2) dem Förderschwerpunkt III zugeordnet. Die Zuordnung im Rahmen der Zwischenbewertung richtet sich nach den vorrangig mit diesen Maßnahmen erzielten Wirkungen. So wurde die Maßnahme m1 auch bereits in den Zielbäumen aufgrund der vorrangigen Zielsetzung der Förderung grundwasserschonender Anbauverfahren dem Förderschwerpunkt III zugerechnet. Küsten- und Hochwasserschutz ist auch mit der Sicherung naturräumlicher Potenziale und Kulturlandschaften verbunden. Seine vorrangige Wirkung liegt in der Schadensverhütung und Ertragssicherung für landwirtschaftlich strukturierte Gebiete. Daher wird er, wie in anderen Bundesländern auch, dem Schwerpunkt II zugerechnet.

Tabelle 2.1: Förderschwerpunkte und Maßnahmen des PROLAND-Programms

Förderschwerpunkt	Maßnahmen
Förderschwerpunkt I: Verbesserung der Produktionsstruktur	a Agrarinvestitionsförderungsprogramm c Qualifizierung g Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Vieh und Fleisch, Kartoffeln sowie Obst und Gemüse h Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen (Art. 31) il Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen
Förderschwerpunkt II Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung	k Flurbereinigung n Förderung von Dienstleistungseinrichtungen o Dorfentwicklung und ländliches Kulturerbe r Landwirtschaftliche Infrastrukturmaßnahmen <i>s Förderung touristischer Aktivitäten und ländlichen Handwerkswesens</i> u1 Küstenschutz u2 Hochwasserschutz im Binnenland
Förderschwerpunkt III: Agrarumwelt- und Aus- gleichsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt	<i>e Erschwernisausgleich in geschützten Teilen von Natur und Landschaft</i> f1 Erhaltung der genetischen Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Rassen f2 Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU- mit allen Einzelmaßnahmen) <i>f3 Schutz und Entwicklung von Lebensräumen von Tier- und Pflanzenarten in bestimmten Gebieten</i> <i>f4 Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten durch Gewässer schonende landwirtschaftliche Flächenbewirtschaftung</i> <i>i2 Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern*</i> m Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen aus Wasservorranggebieten t1 Förderung neuer Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft <i>t2 Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen in bestimmten Gebieten</i> <i>t3 Maßnahmen und Investitionen zur Pflege, Wiederherstellung und Verbesserung von Feuchtgrünland</i> <i>t4 Flankierende Maßnahmen zur Gewässer schonenden Landbewirtschaftung</i>

* Mit il finanziell gemeinsam ausgewiesen.

Kursiv: Maßnahmen mit Gebietskulisse.

Fett: Maßnahmen, die überwiegend auf der Grundlage der Förderbestimmungen der GAK angeboten werden.

Quelle: ML, 2000, verändert.

Die Maßnahmen werden, mit Ausnahme der in der Tabelle 2.1 kursiv gedruckten Maßnahmen, flächendeckend angeboten. Diese, in erster Linie speziellen abiotischen und biotischen Schutzziele dienenden Maßnahmen, sind auf fachlich geeignete Gebietskulissen beschränkt. Gebietskulissen gibt es darüber hinaus für die Maßnahmen s1 (nur außerhalb des Ziel-2-Gebietes) und u1/u2 (Karte mit den geplanten Maßnahmen zum Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials, siehe ML, 2002a).

2.2.3 Finanzielle Programmstruktur

Die öffentlichen Aufwendungen für die Maßnahmen, die zur Durchführung von PRO-LAND geplant sind, belaufen sich für den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 auf 1.168,45 Mio. Euro. Davon werden maximal 544,4 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert. Die geschätzten privaten Mittel betragen 1.330 Mio. Euro (ML, 2003a). Der EU-Kofinanzierungsanteil ist bei allen Maßnahmen auf 50 % der öffentlichen Aufwendungen festgelegt. Ausnahmen sind die Maßnahmen a mit 25 % und g mit 83 %.

PROLAND beinhaltet drei Schwerpunkte, deren relative Bedeutung sich im Verlauf der Umsetzung verändert hat (siehe Tabelle 2.2).

Tabelle 2.2: Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte⁵

Förderschwerpunkt	Ansatz Plangenehmigung in %	Ansatz Programmänderung 2003 in %
I Produktion	31	28
II Sektorübergreifende Maßnahmen	49	55
III Umweltbezogene Maßnahmen	20	17

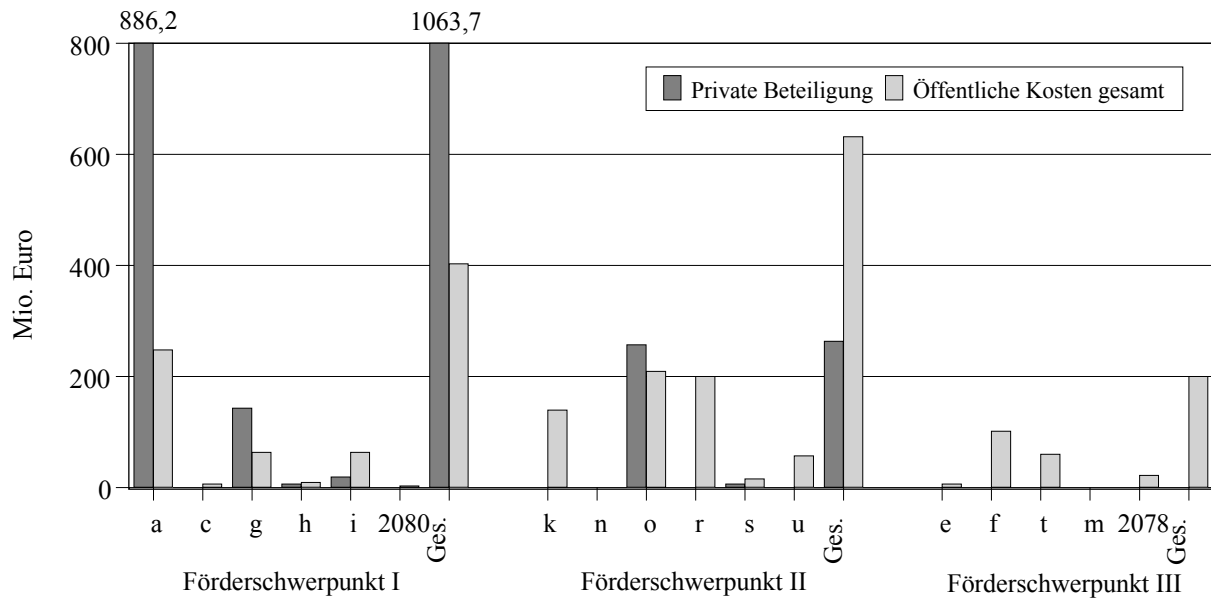
Siehe Tabelle 2.5, bezogen auf Gesamtsumme der EAGFL-Mittel.
Quelle: ML, 2003a; ML, 2000.

Die Verschiebung zwischen den Mittelansätzen der Förderschwerpunkte im Gesamtplanungszeitraum ist v.a. zurückzuführen auf eine deutliche Mittelaufstockung bei den Maßnahmen u, r und k (siehe Tabelle 2.5).

Im Förderschwerpunkt I stehen private Maßnahmen im Vordergrund, während die Förderschwerpunkte II und III überwiegend Maßnahmen der öffentlichen Hand bzw. zu 100 % öffentlich finanzierte Maßnahmen beinhalten (siehe Abbildung 2.4).

⁵ Die Schwerpunkte wurden gegenüber dem Programmplanungsdokument geringfügig geändert (siehe Tabelle 2.1).

Abbildung 2.4: Private Mittel im Verhältnis zu öffentlichen Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006



Quelle: ML, 2003a.

Die PROLAND-Maßnahmen werden noch durch umfangreiche Artikel-52-Maßnahmen ergänzt. Mit der Programmänderung 2003 werden rund 700 Mio. Euro für den Zeitraum 2000 bis 2006 an zusätzlichen öffentlichen Mitteln, v.a. in den Bereichen Küstenschutz und Flurbereinigung eingesetzt (siehe auch MB-Einl-Text 8).

2.2.4 Förderhistorie der PROLAND-Maßnahmen

PROLAND fasst im Wesentlichen schon vorher bestehende Maßnahmen zusammen, die mit und ohne EAGFL-Kofinanzierung durchgeführt wurden (siehe MB-Einl-Tab. 2). Die Maßnahmen sind im Einzelnen ausführlich im Programmplanungsdokument beschrieben (ML, 2000). Die ebenfalls EU-kofinanzierten Vorgängerprogramme von PROLAND waren das niedersächsische Ziel-5b-Programm, das horizontale Ziel-5a-Programm⁶ (Einzelbetriebliche Investitionsförderung und Sektorpläne im Bereich Verarbeitung und Vermarktung), die Erstaufforstung gemäß VO (EWG) Nr. 2080/1992 und die Agrarumweltmaßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992. Die übrigen Maßnahmen von PROLAND wurden bis 1999/2000 ohne EU-Mittel im Rahmen der GAK (z.B. Küstenschutz, naturnahe Gewässergestaltung, agrarstrukturelle Maßnahmen außerhalb der Ziel-5b-

⁶ Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird seit 1998 in Niedersachsen nicht mehr angeboten.

Gebietskulisse) oder im Rahmen von Landesrichtlinien (z.B. Qualifizierung) durchgeführt.

Die weitgehende Integration bereits bestehender Maßnahmen in das neue Programm hängt unmittelbar mit den Rahmenbedingungen bei der Programmerstellung zusammen (siehe Kapitel 2.3.1.1). Neue PROLAND-Maßnahmen kommen hauptsächlich aus dem Zuständigkeitsbereich des MU. Im Bereich des ML beschränken sie sich, abgesehen von einzelnen Projekten, auf neue Fördertatbestände in der Richtlinie „Entwicklung typischer Landschaften“. Weitere ursprünglich vorgesehene neue Maßnahmen sind im Rahmen des Konsultationsverfahrens mit der KOM vom Land Niedersachsen herausgenommen worden, weil sie von den Kommissionsdienststellen als nicht vereinbar mit den Regelungen der VO (EG) Nr. 1257/1999 gesehen wurden und eine weitere Verzögerung des Konsultationsverfahrens durch das Festhalten an diesen Maßnahmen verhindert werden sollte. Betroffen waren v.a. kleinere Maßnahmen⁷, die unter Artikel 33 angeboten werden sollten. Hier hat die KOM in der Interpretation des Artikels 33 deutlich einen Bezug der Maßnahmen zur Landwirtschaft eingefordert.

2.2.5 Überblick über Förderpolitiken in Niedersachsen

Andere EU-Programme in Niedersachsen

Neben PROLAND existieren in Niedersachsen weitere EU-kofinanzierte Programme. Das Mittelvolumen im Zeitraum 2000 bis 2006 ist in Abbildung 2.5 dargestellt. Zur Verfügung stehen in Niedersachsen rund 1,7 Mrd. Euro EU-Mittel aus den drei Strukturfonds und dem EAGFL-Abteilung Garantie; dabei kommt dem Ziel-2-Programm finanziell die größte Bedeutung zu.

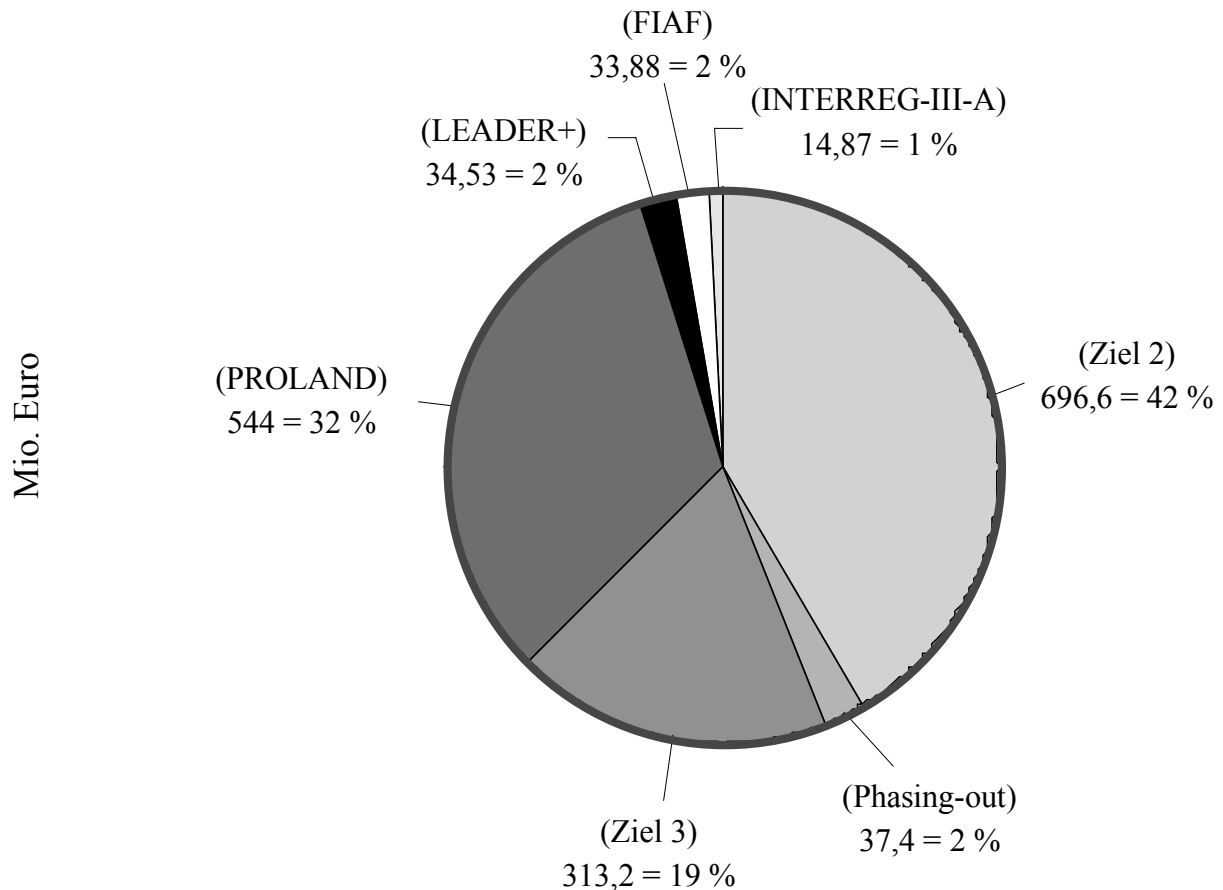
Außer PROLAND und LEADER+ hat kein Programm einen ausgeprägten Fokus auf die Landwirtschaft und landwirtschaftsnahe Bereiche sowie ländliche Infrastruktur in Niedersachsen. Das Ziel-2-Programm umfasst aber in großem Umfang auch ländlich strukturierte Gebiete⁸, so dass es zu Zielkonflikten kommen kann, die projektbezogen vor Ort

⁷ Förderung von Agenda 21-Konsultationsprozessen in niedersächsischen Kommunen, Diversifizierung des Dienstleistungsangebots im landwirtschaftlichen Bereich, energetische Nutzung von Biomasse, Verbesserung der Tierhaltung in Tierheimen.

⁸ In MB-Einl-Karte 1 werden die Fördergebiete mit Gebietskulissen in Niedersachsen dargestellt.

zwischen den maßgeblichen Dienststellen und den Betroffenen gelöst werden müssen⁹ (siehe Kapitel 2.2.6).

Abbildung 2.5: Aufteilung der EU-Mittel in Niedersachsen im Zeitraum 2000 bis 2006 (in Mio. Euro und %)



Anm.: Die Gemeinschaftsinitiativen EQUAL (Bundesprogramm) und INTERREG-III-B und -C wurden nicht berücksichtigt. Niedersachsen verfügt über 10 Entwicklungspartnerschaften im Rahmen von EQUAL. Es ist bei INTERREG-III-B in den Kooperationsräumen Nordsee und Ostsee eingebunden. Bei INTERREG-III-C ist eine Beteiligung im Programmraum Nord möglich. Die GI URBAN wird in Niedersachsen nicht angeboten.

Quelle: Niedersächsischer Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten in der Staatskanzlei, 2002; BMF, ohne Jahr; Gaumert, 2003.

⁹ Zielkonflikte würden sich beispielsweise dann ergeben, wenn im Ziel-2-Programm großflächige Infrastrukturvorhaben gefördert werden, die landwirtschaftliche Flächen beanspruchen, während PRO-LAND für diese Flächen Agrarumweltmaßnahmen vorsieht oder den landwirtschaftlichen Betrieben Investitionsbeihilfen anbietet.

Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

Außerhalb von PROLAND werden im Rahmen der GAK die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, Urlaub auf dem Bauernhof (AFP), die Erstaufforstungsprämie sowie sonstige Maßnahmen¹⁰ angeboten. Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete ist seit 1998 ausgesetzt. Damit ist die GAK fast völlig vom PROLAND-Förderkatalog abgedeckt.

Regionen aktiv - Land gestaltet Zukunft

Im Zusammenhang mit dem Regionswettbewerb des BMVEL wurden drei Regionen in Niedersachsen ausgewählt: die Region Wendland/Elbetal, die Region Ostfriesland und zusammen mit Bremen die Region Weserland. Der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung einer engen Erzeuger-Verbraucherbeziehung durch Partnerschaften auf der regionalen Ebene. Beispielhafte Projekte sind unter der Internetadresse www.modellregionen.de zu finden. Das Programm verfolgt eine nahezu identische Entwicklungsstrategie wie LEADER+.

Landesmaßnahmen

Die zusätzlichen Staatsbeihilfemaßnahmen, die rein aus Landesmitteln finanziert werden, sind im Programmplanungsdokument (ML, 2000, Tabelle 49) aufgeführt. Als Landesmaßnahme ist nur der Trinkwasserschutz von Bedeutung, weil er mit einem erheblichen Mittelvolumen ausgestattet ist. Im Programmplanungsdokument (ML, 2000, Tabelle 49) werden die jährlich einzusetzenden öffentlichen Mittel mit 18,6 Mio. Euro angegeben (siehe auch Kapitel 6).

2.2.6 Externe Kohärenz

Die Frage nach der externen Kohärenz betrifft die Vereinbarkeit von PROLAND mit den regionalen, nationalen und EU-Politiken und Regelwerken. Äußere Kohärenz besteht dann, wenn PROLAND mit den genannten Politikbereichen oder Regelwerken vereinbar ist, zu deren Verwirklichung beiträgt bzw. diese gegebenenfalls ergänzt.

¹⁰ Dazu gehören die Förderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung, Milchleistungsprüfungen und Kontrollringe für Mastschweine, Mastrinder, Ferkel, Mastlämmer und Jungmasthammel sowie die Förderung älterer landwirtschaftlicher Arbeitnehmer durch Anpassungshilfen.

Ziel-2-Programm und LEADER +

Wesentliche Politikbereiche, die neben PROLAND existieren, sind in Kapitel 2.2.5 genannt. Der Fokus bei der Bewertung soll auf das Ziel-2-Programm und das LEADER+-Programm gelegt werden. Folgende Fragen sind dabei relevant:

- Wie flankiert PROLAND das niedersächsische Ziel-2-Programm?
- Wie ergänzen sich LEADER+ und PROLAND?

Die Gebietskulissen beider Programme können MB-Einl-Karte 1 entnommen werden. Das niedersächsische Ziel-2-Programm verfolgt als wesentliche Ziele

- die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft,
- die quantitative und qualitative Verbesserung der Beschäftigung und Ausbau der Chancengleichheit und
- den Schutz und die Verbesserung der Umweltqualität (MWTV et al., 2000).

Auf dieser allgemeinen Zielebene kann die Kohärenz von PROLAND zum Ziel-2-Programm als gegeben erachtet werden. Auf Maßnahmenebene wurden Vorkehrungen getroffen, um mögliche Doppelförderungen auszuschließen. Dies betrifft die Qualifizierungsmaßnahmen, den Tourismus und die Förderung des Handwerks.

Das LEADER + - Programm soll die Mainstream-Programme durch innovative Strategien ergänzen. Umgekehrt können die Mainstream-Programme, also auch PROLAND, durch die Möglichkeit der investiven Förderung, die in LEADER + begrenzt ist, die strategischen Ansätze in den ausgewählten LEADER + - Gebieten unterstützen. Bislang befinden sich die lokalen Aktionsgruppen noch in der Startphase. Daher sind zu einem späteren Zeitpunkt die Wechselwirkungen beider Programme zu untersuchen. Dies ist v.a. vor dem Hintergrund interessant, dass sich aus wettbewerbsrechtlichen Gründen die Förderfähigkeit von Projekten in LEADER + weitgehend auf die den Mainstream-Programmen zugrundeliegenden Richtlinien beschränkt.

Ausgewählte Regelwerke

Wesentliche Regelwerke, die von PROLAND zu berücksichtigen sind oder die PROLAND aktiv aufgreift, sind weitgehend im Programmplanungsdokument beschrieben (ML, 2000, Kap. 6.1.7). Gemeinschaftliche Verpflichtungen sind v.a. die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie, die EU-Trinkwasserrichtlinie und die EU-Nitratrichtlinie. Als nationale Verpflichtungen sind neben der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2001) v.a. die planerischen Vorgaben des Landes Niedersachsen relevant, die im Landesraum-

ordnungsprogramm, im niedersächsischen Landschaftsprogramm¹¹ und im Waldprogramm Niedersachsen niedergelegt sind.

Inwieweit PROLAND einen aktiven Beitrag zur Umsetzung der in den jeweiligen Verpflichtungen genannten Zielsetzungen leistet und inwieweit die dort formulierten Ziele relevant sind, wird kapitelbezogen diskutiert. Die Fragen 5 (Umwelt) und 6 (Durchführung) der KüF (siehe Kapitel 10) greifen die Diskussion der externen Kohärenz mit einzelnen Regelwerken wieder auf.

In diesem Zusammenhang ist herauszustellen, dass die Voraussetzung für eine Bewilligung von PROLAND-Maßnahmen die Einhaltung der relevanten Umweltvorschriften ist (siehe auch Kapitel 10). Für ausgewählte Maßnahmen sind darüber hinaus die Vorschriften der VO (EG) Nr. 1257/1999 zu prüfen (GfP, Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz).

2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele

Die Frage nach der internen Kohärenz kann nicht losgelöst von den Rahmenbedingungen bei der Programmerstellung diskutiert werden, die u.a. dazu beigetragen haben, dass es sich um eine Fortführung bereits vorher bestehender Maßnahmen unter einem gemeinsamen Dach handelt. Zum einen waren die zeitlichen Vorgaben sehr eng, um tatsächlich in einem größeren Umfang neue Maßnahmen programmieren zu können. Zum anderen stellt die GAK einen wichtigen Teil der erforderlichen Kofinanzierung, so dass die inhaltliche Ausgestaltung auch durch die Fördergrundsätze der GAK bestimmt ist. Der Rückgriff auf bestehende Module, d.h. Maßnahmen und Finanzausstattungen, entspricht angesichts dieser Rahmenbedingungen einem pragmatischen Vorgehen¹². Der Programmansatz ergibt sich so v.a. durch die finanzielle Gewichtung der einzelnen Förderschwerpunkte bzw. Maßnahmen zueinander.

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass die Einbindung unterschiedlichster Maßnahmen in ein Programm nicht per se die interne Kohärenz und Relevanz sicherstellt. Allgemein weist die Zweite Säule der Agrarpolitik eine mehrdimensionale Zielsetzung auf; diese

¹¹ Das Landschaftsprogramm stammt aus dem Jahr 1989. Die hier enthaltenen Analysen und Zielsetzungen entsprechen nicht mehr in jedem Fall der naturschutzfachlichen Zielsetzung des MU und seiner Fachbehörde, dem NLÖ.

¹² Schubert (2002, S. 318) beschreibt die Entwicklung eines Programms als multiplen, parallelen Prozess: „Unter anderem wollen die Fraktionen der Regierungsparteien Akzente setzen; Ressorts und einzelne Fachreferate kämpfen um Zuständigkeiten und Ressourcen; Fachverantwortliche wollen Neues probieren oder ihre sorgfältig gepflegten Programme weiterführen. Ziele werden dabei häufiger von unten nach oben als von oben nach unten festgelegt.“

reicht von dem Ziel einer effizienten Faktorallokation in der Land- und Forstwirtschaft über verteilungspolitische bis zu umweltpolitischen Zielsetzungen. Der Adressatenkreis und die potenziell Begünstigten sind breit gestreut. Nicht nur zwischen den Maßnahmen, auch schon innerhalb der Maßnahmen, finden sich mehrdimensionale Zielsetzungen.

Im Programmplanungsdokument PROLAND wurde ausgeführt, dass „die Integration bisher weitgehend sektoral aufgebauter Förderpolitiken (mit Ausnahme von Ziel-5b) in ein Programm [...] zumindest die Chance [bietet], die auf den Agrarsektor und ländlichen Raum bezogenen Förderpolitiken mit ausreichend funktionsfähigen Koordinationsmechanismen zu versehen. So könnten mögliche auftretende Widersprüche und Inkonsistenzen bei einzelnen Maßnahmen ausgeräumt und bei koordiniertem Einsatz Synergieeffekte erzeugt werden“ (ML, 2000, S. A18-17).

In der Diskussion der einzelnen Förderkapitel und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen wird die oben zitierte Einschätzung der Ex-ante Bewertung aufgegriffen und geprüft, ob und in welcher Form Zielkonflikte bestehen und wie Koordinationsmechanismen greifen bzw. bereits gegriffen haben.

2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung von PROLAND

Im Folgenden werden wesentliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung von PROLAND dargestellt und mögliche hemmende und fördernde Faktoren herausgearbeitet. In welchem Umfang die Faktoren überhaupt die Programmumsetzung beeinflussen haben oder zukünftig beeinflussen werden, wird förderkapitelbezogen und zusammenfassend bei der Beantwortung der KüF (Kapitel 10) herausgearbeitet. Unterschieden werden institutionelle, rechtliche, politische, sozio-ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen (siehe Abbildung 2.6).

Abbildung 2.6: Rahmenbedingungen für die Umsetzung von PROLAND

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.1 Institutioneller Rahmen

2.3.1.1 Programmgenese

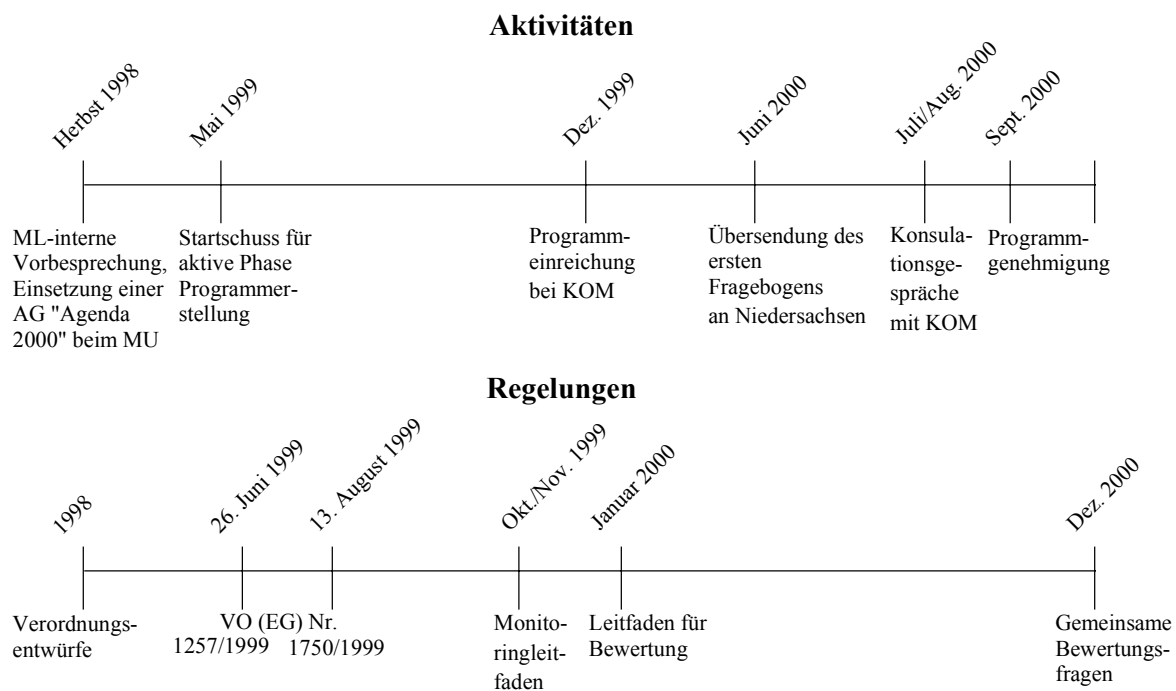
Bei der Erstellung von PROLAND war die Abstimmung zwischen unterschiedlichen Entscheidungsebenen erforderlich:

- zwischen Land und Bund v.a. bezüglich der länderbezogenen Mittelaufteilung des auf Deutschland entfallenden Gesamtplafonds,
- zwischen Land und KOM im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sowie
- innerhalb des Bundeslandes zwischen den Ministerien und Fachressorts bezogen auf die inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung des Programms.

Zwischen Niedersachsen und dem Bund gab es unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich des vom Bund entwickelten Verteilungsschlüssels. Dieser orientierte sich v.a. am Status quo. Letztlich wurde der Verteilungskonflikt auf Bund-Länder-Ebene im Sommer 1999 entschieden. Damit stand der finanzielle Gesamtrahmen fest.

Parallel dazu wurde in Niedersachsen entlang den ersten Verordnungsentwürfen die mögliche Struktur eines Programms diskutiert. Abbildung 2.7 stellt die Zeitachse der Programmgenese dar und stellt sie den Veröffentlichungsterminen der formalen Vorgaben der KOM gegenüber. Ersichtlich wird, dass die Durchführungs-VO erst zu einem Zeitpunkt veröffentlicht wurde, als die Programmerstellung schon begonnen hatte. Auch die Bewertungsdokumente wurden erst mit einem erheblichen Zeitverzug verabschiedet.

Abbildung 2.7: Zeitlicher Verlauf der Programmstehung und Genehmigung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Koordination der Programmerstellung erfolgte im Referat 304.2 „Entwicklung im ländlichen Raum“ innerhalb der Abteilung „Agrarverwaltung, Raumordnung, Landesentwicklung, Liegenschaften und Ländlicher Raum“ des ML, das bis zu diesem Zeitpunkt u.a. für die Umsetzung des Ziel-5b-Programms und des LEADER-II-Programms zuständig war.

Im MU wurde eine Arbeitsgruppe „Agenda 2000“ eingesetzt, die am 04.12.1998 ihre Arbeit aufnahm und parallel für die verschiedenen Förderprogramme (PROLAND, Ziel-2 und Ziel-3) Vorschläge entwickelte. Die Koordination erfolgte durch das Arbeitsgebiet „EU-Förderung“. Am 18.12.1998 wurde in Zusammenarbeit mit der Niedersächsischen Naturschutzakademie ein Workshop mit Multiplikatoren aus Umweltbehörden und -verbänden veranstaltet.

Die Fachreferate beider Ministerien wurden aufgefordert, Maßnahmenvorschläge und Finanzansätze einzureichen, wobei die Maßnahmenvorschläge auch die Realisierbarkeit unter EAGFL-Garantiebedingungen (v.a. Jährlichkeit) berücksichtigen sollten. Von Seiten der Koordinatoren in ML und MU wurden keine inhaltlichen oder finanziellen Vorgaben gemacht, sondern in einem bottom-up-Verfahren Vorschläge gebündelt, auf Machbarkeit geprüft und der Leitungsebene (Ableitungsleiter, Minister, Kabinett) zur Entscheidung vorgelegt. Die finanziellen Wünsche überstiegen allerdings bei weitem den zur Verfügung stehenden Rahmen. Als die endgültige Mittelaufteilung auf die Bundesländer erfolgte, wurde pauschal bei allen Maßnahmen gekürzt. Die Mittelverteilung zwischen den beiden Ministerien ML und MU wurde vorab festgelegt und orientierte sich am Status quo. Inhaltlich/strategisch stand der größte Teil der Maßnahmen schon zu Beginn der Programmplanung fest; neue Maßnahmen wurden in der Diskussion mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern vorgeschlagen und z.T. auch aufgenommen. Die Letztentscheidung über das einzureichende Programm wurde im Kabinett getroffen.

Abbildung 2.7 zeigt, dass die KOM die für die Programmerstellung erforderlichen Dokumente z.T. verspätet zur Verfügung stellte. Die Anforderungen an wesentliche Bausteine des Programms wurden erst im Laufe des Genehmigungsverfahrens durch die KOM formuliert. Eingereicht wurde das Programmplanungsdokument im Dezember 1999. Die Programmgenehmigung erfolgte mehr als neun Monate später. Zwischenzeitlich wurde dem Bundesland Niedersachsen die Eingangsbestätigung bei der EU-KOM mitgeteilt. Damit konnte das Bundesland mit der Förderung beginnen, allerdings auf eigenes Risiko. Die offizielle Übersendung der ersten Fragen der verschiedenen Kommissionsdienststellen an das Bundesland erfolgte im Juni 2000, also kurz vor dem Ablauf des 6-monatigen Prüfzeitraums. Aus Sicht des Landes ist die Zusammenarbeit mit der KOM zuweilen schwierig, weil die Auslegung der allgemeinen Rahmenregelungen in einem komplexen System stattfindet, das ein „Learning by doing“ beinhaltet (ML, 2002b). Kritisiert wird, dass die KOM sich vorab nicht eindeutig positioniert, sondern erst nach aufwändigen Konsultationsverfahren Entscheidungen trifft. So mussten noch am letzten Tag vor der Genehmigung im STAR-Ausschuss Änderungen an PROLAND vorgenommen werden (ML, 2002b).

2.3.1.2 Organisation der Durchführung

Allgemeines

Abbildung 2.8 stellt dar, welche Organisationseinheiten in Niedersachsen an der inhaltlichen Ausgestaltung und Abwicklung von PROLAND beteiligt sind. Die Zuständigkeiten für die einzelnen Fördermaßnahmen werden in den jeweiligen Förderkapiteln dargestellt.

wird durch eine Dienstanweisung geregelt (ML, 2001). Durch sie werden in Niedersachsen die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1663/1995 zur Einrichtung einer leistungsfähigen Zahlstellenverwaltung für die Abwicklung des Zahlstellenverfahrens spezifiziert. Gegenüber der in PROLAND beschriebenen Organisation (ML, 2000, S. 569) haben sich zwei Veränderungen ergeben:

Die Bescheinigende Stelle, vormals Referat 101 des ML, wurde vom ML in das Finanzministerium (MF) verlagert, um auch organisatorisch die Unabhängigkeit von dem fondsverwaltenden Ressort zu dokumentieren. Ebenso wurde der interne Revisionsdienst von der Bezirksregierung Hannover in die Zahlstelle (Referat 301.3) verlagert, um a) eine enge Koordinierung mit der Zahlstelle für die Vor-Ort-Prüfungen der Bewilligungsstellen zu gewährleisten und b) einen Konflikt mit der Bewilligungsfunktion bei der Bezirksregierung zu vermeiden (ML, 2002c).

Die Bewilligung von Fördermitteln ist an mehrere Bewilligungsstellen delegiert. Diese führen auch die Kontrollen durch, die vor der Auszahlung der Fördermittel erforderlich sind. Dies betrifft sowohl die Verwaltungskontrolle als auch die Vor-Ort-Kontrolle (zum Ablauf von Antragsverfahren und den verschiedenen Kontrollen siehe MB-Einl-Text 3).

Die Auszahlung der Fördermittel an den Zuwendungsempfänger erfolgt nach einem durch die Zahlstelle festgelegten Verfahren und ist in MB-Einl-Text 4 und MB-Einl-Abb. 2 beschrieben.

Zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs hat die Zahlstelle für die verschiedenen Maßnahmen Checklisten erstellt. Grundsätzlich stellen die Fachreferate durch Besondere Dienstanweisungen sicher, dass die ihnen nachgeordneten Dienststellen EU-konform agieren (ML, 2001). Zusätzlich haben die Fachreferate die Bewilligungsstellen ihres Aufgabenbereichs einmal jährlich zu kontrollieren und ihnen durch eine direkte Rückmeldung Sicherheit für die Abwicklung zu geben. Alle internen Anweisungen und Regelungen der Fachreferate zur Abwicklung des Fördergeschäftes sind der Zahlstelle zu übermitteln.

Programmkoordination

Für die interne und externe Programmkoordination ist Referat 304.2 des ML zuständig, das auch schon die Programmerstellung koordinierte. Insgesamt stehen hierfür 1,5 AK zur Verfügung. Durch die Einbindung in die Linienorganisation sind mit der Koordinierungsfunktion keine zusätzlichen Befugnisse gegenüber den anderen Fachreferaten verbunden.

Die interne Koordination beinhaltet im Wesentlichen folgende Aufgabenfelder und Zuständigkeiten:

- Fort- und Weiterentwicklung des Förderprogramms,

- Bedarfsermittlung bei den Fachreferaten sowie Fortschreibung und Zuteilung der Finanzkontingente,
- Weitergabe von Informationen an Zahlstelle und Fachreferate, u.a. Beantwortung programmspezifischer Anfragen, Klärung fachübergreifender Fragen, Aufbereitung und Kommentierung allgemeiner Arbeitshinweise des Bundes und der EU-Kommission,
- kontinuierliche Kontrolle und Steuerung des Mittelabflusses,
- Monitoring und Evaluation sowie
- Zusammenstellung und formale Prüfung der Programmänderungen (ML, 2002b).

Die externe Koordinationstätigkeit des Programmkoordinators beinhaltet folgende Aufgabengebiete:

- Kommunikation mit dem Bund - bilateral oder in den regelmäßig stattfindenden Bund-Länder-Besprechungen der Koordinierungsreferenten (PKR),
- Kommunikation mit der EU-Kommission (bilateral),
- Länderübergreifendes Finanzmanagement, insbesondere Akquirierung zusätzlicher EU-Mittel,
- Begleitung der externen Evaluationen,
- Unterrichtung der Wirtschafts- und Sozialpartner,
- Teilnahme an den Ziel-2- und Ziel-3-Begleitausschüssen mit Stimmrecht.
- Teilnahme am bundesweiten Begleitausschuss der EPLR,

Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 48, Absatz (3) ist dieser Begleitausschuss optional einzusetzen. In Deutschland wurde ein bundesweiter Begleitausschuss mit folgenden Aufgaben eingesetzt:

- Beratung und Beschlussfassung über Änderungen der Entwicklungspläne (einschließlich Umschichtung von Mitteln);
- Beschlussfassung über das mit der Kommission vereinbarte Verfahren zur Begleitung;
- Koordinierung der Bewertung auf Bundesebene;
- jährliche Information der Wirtschafts- und Sozialpartner;
- Beratung über Fragen der Durchführung, Bewertung und Kontrolle der Entwicklungspläne und Übereinstimmung mit anderen Gemeinschaftspolitiken;
- Beratung über Konsequenzen, die sich aus der Änderung der nationalen Rahmenregelung auf die Entwicklungspläne ergeben, sowie

- Koordinierung bei Problemen, die sich aus Entscheidungen der Kommission zur Genehmigung der Entwicklungspläne ergeben (GO Begleitausschuss).

Neben den formalen Kommunikationsstrukturen sind auch die informellen Kontakte zwischen den verschiedenen Ebenen und den Bundesländern wichtig, um Informationen auszutauschen und strategische Koalitionen zu bilden (ML, 2002b).

Die Programmkoordination für die Maßnahmen des MU erfolgt durch das Arbeitsgebiet „EU-Förderung“, welches im Referat 28 der heutigen Abteilung „Naturschutz, Gewässerschutz, Wasserwirtschaft“ angesiedelt ist und auch schon die Programmerstellung des MU-Teils koordinierte. Von Seiten des MU ist die Programmkoordination mit etwa 0,5 AK ausgestattet.

Fachbezogene Koordination

Fachbezogen gibt es weitere Gremien zwischen Bund und Land, die ebenfalls die Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme beeinflussen. Dazu gehören u.a. die HuK-Referenten, die sich mit der finanziellen und inhaltlichen Gestaltung der GAK beschäftigen, die Extensivierungsreferenten und die Zahlstellenreferenten. Bis auf die Zahlstellenreferenten ist den anderen Gremien zumeist gemein, dass sie einen Fokus auf die Umsetzung der GAK haben. Entscheidungen dieser Gremien berühren sowohl inhaltliche als auch administrative Aspekte der Programmumsetzung. Die Herstellung eines gleichen Informationsstandes aller an der Umsetzung eines EPLR Beteiligten und der Ausgleich der unterschiedlichen Interessen ist aufwändig. Des Weiteren gibt es Programmbereiche, die in alleinige Länderzuständigkeit fallen, und für die es keinen organisierten Austausch auf Bundesebene gibt. Dies gilt besonders für den überwiegenden Teil der MU-Maßnahmen.

Welcher Stellenwert den verschiedenen formellen und informellen Strukturen für die Programmumsetzung zugemessen wird, ist Gegenstand von Kapitel 10. Hier werden auch der Aufwand des Informationsaustausches und bestehende Konfliktlinien diskutiert.

2.3.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

Die inhaltliche Ausrichtung von PROLAND wird im Wesentlichen von der GAK bestimmt. Mit den Beschlüssen des PLANAK zum Rahmenplan 2000 bis 2003 der GAK wurden die mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 geschaffenen Handlungsspielräume genutzt und der Maßnahmenkatalog der GAK auf den neuen EU-Rechtsrahmen abgestimmt. Niedersachsen nutzt die Möglichkeiten, die die GAK bietet, umfassend. Von den im Zeitraum 01.01.2000 bis 15.10.2002 im Rahmen von PROLAND getätigten öffentlichen

Aufwendungen waren 86 % GAK-basiert. Nur 14 % der öffentlichen Aufwendungen entfielen auf reine Landesrichtlinien. Werden GAK-Mittel im Verhältnis 60 (Bund) zu 40 (Land)¹³ eingesetzt, so reduziert sich der Landesanteil auf 20 % der insgesamt getätigten öffentlichen Aufwendungen. Allerdings sind die Mittelansätze für die GAK seit Beginn der 90er Jahre zurückgegangen; dieser Trend setzt sich fort (BMVEL, ohne Jahr). Dies erfordert die Akquirierung neuer Kofinanzierungsmöglichkeiten für die EAGFL-Mittel. In erster Linie werden kommunale Mittel zur Kofinanzierung eingesetzt, was eine stärkere Bedeutung von Maßnahmen der öffentlichen Hand zur Folge hat (siehe auch Kapitel 2.4). Auch wenn der GAK-Finanzierungsanteil zurückgeht, bleibt die Bedeutung der GAK als zentrale beihilferechtliche Grundlage bestehen.

Die GAK war im betrachteten Programmplanungszeitraum 2000 bis 2003 Änderungen unterworfen, die sich jeweils in entsprechenden Änderungen von PROLAND-Maßnahmen widerspiegeln (siehe auch MB-Einl-Tab. 3 bis 6). In den Förderkapiteln wird auf die Änderungen näher eingegangen.

2.3.2 Rechtlicher Rahmen

2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL-Garantie

Der Programmerstellung und seiner Umsetzung liegt ein umfassendes europäisches Regelwerk zugrunde. Die wesentlichen Regelungen sind im Materialband (MB-Einl-Text 5) aufgeführt.

Die Durchführungsbestimmungen können zum einen auf das Angebot und die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen und zum anderen auf deren erfolgreiche Abwicklung bzw. die Inanspruchnahme durch Letztempfänger wirken. Der Analyse der Durchführungsbestimmungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung wird daher im Rahmen der Halbzeitbewertung ein großer Stellenwert eingeräumt.

Im Folgenden werden die wesentlichen Regelungen des EAGFL-Garantie geschildert. Mit der VO (EG) Nr. 1258/1999 unterliegen nunmehr alle Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume außerhalb von Ziel-1-Gebieten den Bestimmungen der Garantieabteilung des EAGFL. Mögliche Auswirkungen werden kurz angerissen. Ob die aufgezeigten Regelungsbereiche in der Praxis der Durchführung zu Problemen führen und welche Lösungsmöglichkeiten gesucht werden, wird in der Diskussion der verwaltungsmäßigen Umsetzung in den Förderkapiteln und in den kapitelübergreifenden Fragen aufgezeigt.

¹³ Beim Küstenschutz beträgt das Verhältnis sogar 70 zu 30.

2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen

Jährlichkeitsprinzip

Für die aus den EAGFL-Garantie kofinanzierten Programme gilt ein striktes Jährlichkeitsprinzip. Das heißt, die über den Programmzeitraum je Haushaltsjahr zu veranschlagenden Mittel sind auch genau in dem jeweiligen Haushaltsjahr zu verausgaben. Angemeldete, aber nicht abgerufene Mittel können nicht für das nächste Jahr gebunden werden und verfallen.

Es ist die Frage zu stellen, wie sich das Jährlichkeitsprinzip mit einem komplexen Programmplanungsansatz vereinbaren lässt und in welcher Weise es die Umsetzung eines Programms und einzelner Maßnahmen beeinflusst.

Ausgangspunkt ist die These, dass sich das Jährlichkeitsprinzip nicht mit dem Charakter investiver Maßnahmen vereinbaren lässt.

Für die investiven Maßnahmen, die zum Teil über mehrere Jahre abgewickelt werden, ist der genaue Mittelabfluss schwer plan- und steuerbar. Zwei Beispiele sollen an dieser Stelle genannt werden: Aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen kann der vorgesehene finanzielle Umfang von den Planungen abweichen. Ungünstige Witterungsverhältnisse können dazu führen, dass der ursprünglich vorgesehene Zeitplan nicht eingehalten werden kann.

Insgesamt soll die Regelung zur zeitlich beschränkten Nutzbarkeit der Mittel zu einer stärkeren Haushaltsdisziplin (Vermeidung von Bugwellen gegen Ende des Programmplanungszeitraums) und einem höheren Problembewusstsein beitragen. Tendenziell kann dies auch eine pro-aktiv ausgerichtete Beratung der Verwaltung bewirken, die z.B. eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit betreibt, um die eingeplanten Mittel auch im vorgesehenen Zeitraum zu verausgaben. Das Jährlichkeitsprinzip könnte aber dazu führen, dass das „Damoklesschwert der nicht verausgabten Mittel“ inhaltliche Auswahlkriterien der zu fördernden Maßnahmen und Projekte in den Hintergrund treten lässt.

Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre

Im Gegensatz zum Bundes- oder Landeshaushalt, beginnt das EAGFL-Haushaltsjahr am 16. Oktober eines jeden Jahres und endet am 15. Oktober des Folgejahres. Die nationalen „Kofinanzierungshaushalte“ (Bund, Länder, Kommunen, etc.) beziehen sich auf das Kalenderjahr. Sie werden jedoch meist erst im späten Frühjahr rechtskräftig verabschiedet und die Mittel erst danach zur Bewirtschaftung freigegeben. In Niedersachsen muss im Rahmen von PROLAND bis zum 30.09. eines Jahres eine Maßnahme bewilligt und abgewickelt, d.h. kontrolliert und abgerechnet, sein, um noch rechtzeitig für das laufende EU-Haushaltsjahr in die Erstattung zu kommen.

Möglichkeiten der Mittelumschichtungen

Mittelumschichtungen sind zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Bundesländern¹⁴ und innerhalb eines Bundeslandes zwischen den verschiedenen Haushaltslinien möglich. Dies erlaubt ein flexibleres Programmmanagement, das Minder- und Mehrbedarf in den verschiedenen Programmjahren oder Förderbereichen berücksichtigt und die Nichtanspruchnahme von Mitteln der EAFGL-Garantie verhindern kann.

Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass erstens die nicht zu verausgabenden Mittel rechtzeitig von den entsprechenden Stellen gemeldet werden. Damit die Mittel in dem kurzen Zeitraum zwischen Meldung und EU-Haushaltsjahrende noch verausgabt werden können, muss zweitens finanzielle Manövriermasse vorhanden sein.

Für die Aufnahme von Mitteln aus anderen Mitgliedstaaten bzw. Bundesländern heißt dies, dass über den Ansatz im indikativen Finanzplan hinausgehend für das betreffende Haushaltsjahr in der CIRCA¹⁵-Tabelle zusätzliche Mittel angemeldet wurden.

Für die vertikale Umschichtung innerhalb eines Plans müssen aufnehmende Bereiche vorhanden sein. Eine solche Flexibilität ist nur dann sichergestellt, wenn

- Bewilligungen über den tatsächlichen Mittelansatz hinaus getätigt werden, mit dem Risiko eventuell überschüssige Maßnahmen erst im nächsten Haushaltsjahr auszahlen zu können,
- vorzeitiger Maßnahmenbeginn zugelassen wird,
- Artikel-52-Maßnahmen¹⁶ vorhanden sind, die bei Bedarf innerhalb der kofinanzierten Fördermaßnahmen in die EU-Kofinanzierung überführt werden können.

¹⁴ Das bislang geltende Prozedere, das Mittelumschichtungen zwischen den Bundesländern flexibel zulässt, steht bei der EU-Kommission erneut auf dem Prüfstand. Bislang konnten ohne formale Programmänderungen durch die jeweilige Ausweisung einer Zeile „Mehr-/Minderbedarf“ Mittel zwischen den Bundesländern umgeschichtet werden. Wenn Mittelumschichtungen zukünftig ex-ante einer formalen Programmänderung bedürfen, würde dies Mittelumschichtungen quasi unmöglich machen, da häufig erst kurz vor Ende eines EU-Haushaltsjahres ein Überblick über Mehr- und Minderbedarf der einzelnen Bundesländer vorliegt, zu diesem späten Zeitpunkt aber keine Programmänderung mehr gestellt werden kann.

¹⁵ Communication & Information Resource Centre Administrator - Gemeinsame Datenbank für öffentliche Verwaltungen, die von der EU angeboten wird.

¹⁶ Art. 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 regelt, dass Maßnahmen, „mit denen für die von der Gemeinschaft geförderten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zusätzliche Mittel bereitgestellt werden sollen, [...] als Teil der Programmplanung gemäß Artikel 40 von den Mitgliedstaaten notifiziert und von der Kommission genehmigt [werden]“.

- eine flexible Bewirtschaftung der GAK- und Landesmittel erfolgt, um die nicht benötigten Mittel der einen Maßnahme in eine andere Maßnahme mit einem größeren Bedarf umschichten zu können.

Hierdurch kann eine Verschiebung zwischen Maßnahmenschwerpunkten stattfinden, die weniger auf inhaltlich-strategische als auf finanztechnisch-administrative Merkmale von Maßnahmen zurückzuführen ist. Maßnahmen, deren Beantragung an bestimmte Fristen oder Verpflichtungszeiträume gebunden ist (z.B. AUM), können von diesen Mittelumrichtungen nur in einem geringeren Umfang oder gar nicht profitieren.

Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen

Bei investiven Maßnahmen erfolgt die Auszahlung nicht mehr auf unbezahlte Rechnungen nach § 44 LHO¹⁷, sondern nur noch in Form der Erstattung bereits bezahlter Rechnungen. Diese Regelung kann durch Belastungen aufgrund der Vorfinanzierungszeiträume zu Problemen beim Letztempfänger führen (Liquiditätsengpässe). Entscheidend hierfür ist die Zeitspanne, die zwischen Rechnungsbegleichung durch den Letztempfänger und Anweisung der Mittel durch die Zahlstelle liegt.

2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben

Zur Durchsetzung der geforderten Abwicklungs- und Kontrollmechanismen in den Mitgliedstaaten sieht die EU das Rechnungsabschlussverfahren vor. Dieses Verfahren ermöglicht es, Mängel in Systemen, die zu fehlerhaften Ausgaben und damit zu Nachteilen für den Gemeinschaftshaushalt führen könnten, zu sanktionieren. Zu diesem Zweck sind die Mittel, die dem Mitgliedstaat im Rahmen der Programmumsetzung zur Verfügung gestellt werden, solange reine Vorschüsse, bis sie nach Durchlaufen des Rechnungsabschlussverfahrens verbindlich zugeteilt werden. Ergeben Kontrollen, dass Ausgaben nicht regelkonform getätigt wurden, können diese von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen und den Mitgliedstaaten angelastet werden (Genauere Angaben zum Verfahren siehe MB-Einl-Text 6; EU-KOM, 2000b).

Aus der Sicht der Landesverwaltung liegt das Problem der Anlastung darin, dass zum einen die Ansprüche der KOM bezüglich der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften zum Teil sehr spät konkretisiert wurden (EU-KOM, 2000c). Zum anderen sind bestehende Vorschriften teilweise nur durch unbestimmte Rechtsbegriffe umrissen, deren Auslegung

¹⁷ Vorausüberweisung von Fördergeldern für Investitionen, die glaubhaft in den nächsten acht Wochen durchgeführt werden.

erst während der Konformitätsprüfung (siehe MB-Einl-Text 6) durch die KOM vorgenommen wird (Deimel, 2000).

Die mit dem Rechnungsabschlussverfahren verbundenen Unsicherheiten können Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung und die Umsetzung eines Programms haben. Bisher nicht mit der Abwicklung von EU-kofinanzierten Programmen befasste Verwaltungen könnten größere Schwierigkeiten haben als Verwaltungen, die schon seit längerem mit den Regelungen vertraut sind. Darüber hinaus muss - unabhängig vom eingesetzten Mittelvolumen - für alle Maßnahmen ein standardisiertes Verwaltungs- und Kontrollsystem eingeführt werden. Für experimentelle und kleine Maßnahmen sind die Einführungskosten relativ hoch und verteilen sich auf eine geringe Zahl von Förderfällen. Dies könnte dazu führen, dass man von vornherein auf eine EU-Kofinanzierung verzichtet.

Kontroll- und Dokumentationspflichten

Für den gesamten Bereich der Förderung der ländlichen Entwicklung wurden die im Rahmen der tier- und flächenbezogenen Beihilfen eingeführten Kontrollbestimmungen übernommen. Dies schlägt sich in einer umfassenden Reglementierung der Bewilligungsvorgänge von der Eingangsregistrierung bei der Antragstellung, über die Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Besichtigungen und der Vor-Ort-Kontrolle nieder. Grundsätzlich gilt das Vier-Augen Prinzip nunmehr auch bei der Aktendurchsicht im Rahmen der Verwaltungskontrolle und die Pflicht zur Dokumentation jeden Schrittes. Vor-Ort-Kontrollen müssen je nach Fördervolumen und Risikoanalyse für 5 bis 100 % der Förderfälle von einer bisher nicht am Antrags- und Bewilligungsverfahren beteiligten Person durchgeführt werden (Technischer Prüfdienst).

Inhaltlich hat der hohe Kontrollanspruch zur Folge, dass bereits bei der Maßnahmenkonzeption Prüfparameter festgelegt werden und die Fördermöglichkeiten auf solche Maßnahmen eingeschränkt werden, die mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand justizierbar kontrollierbar sind.

Neben den inhaltlichen Implikationen bedeuten die Kontroll- und Dokumentationspflichten gerade für Behörden, die mit dem europäischen Fördergeschäft wenig vertraut sind, einen hohen Aufwand, Unsicherheiten und Anlaufschwierigkeiten. Die Kontrollen binden Personalkapazitäten in Zeiten ohnehin stärker werdender Personalknappheit. Das Vier-Augen-Prinzip, das sicherlich im Sinne der Prävention von Unregelmäßigkeiten sinnvoll ist, kann zur Aufweichung der Produktverantwortung¹⁸ und zu einer Misstrauenskultur

¹⁸ Dies ist ein Begriff aus der leistungsorientierten Haushaltswirtschaft Niedersachsens, einem Projekt zur Finanzreform der niedersächsischen Landesverwaltung. Produkte sind messbare Ergebnisse des Verwaltungshandelns, die Grundlage für eine leistungsorientierte Mittelzuweisung werden (Niedersächsisches Finanzministerium, 2002).

führen. Dies widerspricht in der Tendenz den neuen Steuerungsmodellen in der Verwaltung, die auf den Aufbau von Vertrauen und Kooperation setzen.

Programmänderungen

Ein mehrjähriges Programm erfordert eine ausreichende Flexibilität, um sowohl finanzielle wie auch inhaltliche Anpassungen vornehmen zu können. Die Voraussetzungen für Programmänderungen und das Prozedere sind in der jeweils geltenden Durchführungsverordnung zur VO (EG) Nr. 1257/1999 geregelt (siehe MB-X-Tabelle 9.1).

Es handelt sich um ein komplexes Verfahren, sowohl auf Seiten der Bundesländer wie auch in den internen Konsultationen der EU-KOM.

Die Programmänderungen sind eingebunden in ein komplexes Geflecht von PLANAK-Entscheidungen, Entscheidungen über verfügbare Haushaltsmittel sowie Interessen von Ministerien und Fachreferaten.

Wie sich dies im Zusammenspiel mit den schon vorher dargestellten Rahmenbedingungen auf die Programmumsetzung auswirkt, wird unter Querschnittsfrage 6 diskutiert.

2.3.2.1.3 PROLAND-Maßnahmen vor dem Hintergrund der EAGFL-Garantieregelungen

Von den o.g. Regelungen sind die Förderbereiche von PROLAND unterschiedlich betroffen. Für unterschiedliche Fragestellungen und Analyseschwerpunkte wurden die Maßnahmen kategorisiert (Tabelle 2.3).

Für alle Maßnahmen und auch für die weitere Förderpraxis kann gefragt werden, ob es restriktive oder konservierende Einflüsse der Durchführungsbestimmungen gibt, die eine sinnvolle inhaltliche Neuausrichtung der Fördermaßnahmen verhindern.

Tabelle 2.3: EAGFL-Garantieregelungen und PROLAND-Maßnahmen - Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien

Kategorie	Maßnahmen	Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte
Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierte Maßnahmen	f1, f2, f3b, h	<ul style="list-style-type: none"> - Inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen - Umsetzung ist nicht mit Anlaufschwierigkeiten verbunden, da nur Anpassungen vorgenommen werden mussten - Wie hoch ist der Verwaltungs- und Kontrollaufwand auch bei eingespielten Verwaltungen? - Wo liegen die größten Probleme? - Wie groß ist der restriktive Einfluss der Durchführungsbestimmungen für eine inhaltliche Neuausrichtung?
Bereits vor 2000 bestehende, aber aus dem EAGFL-Ausrichtung kofinanzierte Fördermaßnahmen	a, g, k, o, r, t2 (tlw.)	<ul style="list-style-type: none"> - Eingefahrene EU-Maßnahmen, die nunmehr einem neuen Regelwerk unterliegen - Wie groß sind die Anlaufschwierigkeiten durch die neuen Regelungen auch in einer Verwaltung mit EU-Erfahrung hinsichtlich Kontrollen, Jährlichkeit, Erstattungsprinzip? Und der Einfluss auf den Mittelabfluss, die Inanspruchnahme - Was sind grundlegende Probleme/Unvereinbarkeiten, die nicht mit Anlaufschwierigkeiten zu erklären sind?
Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen in Verwaltungen mit wenig EU-Erfahrungen	c, e, f3c, f3d, f3e, f4*, i1, t2, t3, u1, u2	<ul style="list-style-type: none"> - Maßnahmen sind inhaltlich und auf landesrechtliche Bestimmungen verfahrenstechnisch eingespielt, müssen jedoch auf die Anforderungen der EU-Förderung angepasst werden - Zumeist liegen in den berührten Fachbereichen wenig EU-Erfahrungen vor - Auswirkungen auf die Förderinhalte - mussten Fördermaßnahmen "verbogen" werden, um in das EU-Korsett zu passen? - Wie wirken sich die neuen Regelungen auf die Abwicklung, Inanspruchnahme aus? - Akzeptanz der EU-Bestimmungen in den Fachbereichen, Motivation? Einstellungen zur EU-Kofinanzierung
Neue Maßnahmen	f3a, i2, n, s, g (Gemeinschaftsanlagen)	<ul style="list-style-type: none"> - Maßnahmen, für die es noch keinen etablierten Vollzugsablauf gibt und deren Nachfrage schwer abzuschätzen ist - Stark vom Jährlichkeitsprinzip/Mittelverfall betroffen - Wie wird gegen gesteuert? - Z.T. kleine Maßnahmen (Testballons), für die eine Zahlstellen konforme Abwicklung aufgebaut und ein kompletter Abwicklungsapparat vorgehalten werden muss - Verwaltungs- oder Fördereffizienz?

* z.T. neue Vertragsmuster, Fördergegenstände

Maßnahmen, die nur einzelne Projekte enthalten (t1, m1, t4) werden nicht kategorisiert, da es sich um einzelfallbezogene Bewilligungen handelt. **Fett** dargestellt sind die investiven Maßnahmen, deren Umsetzung unter EAGFL-Garantiebedingungen andere Probleme bereitet als bei flächen- oder tierbezogenen Maßnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen

Die Änderung von gesetzlichen Bestimmungen im Umweltbereich kann Auswirkungen auf die Umsetzungsmodalitäten und Inhalte von PROLAND-Maßnahmen haben. Auch strategische Neuausrichtungen sind denkbar. Ob sich im laufenden Programm Anpassungserfordernisse abzeichnen, hängt vom Zeitrahmen ab, in dem die neuen umweltrechtlichen Bestimmungen in die Praxis umgesetzt werden. Es ist zu vermuten, dass sowohl

die Wasserrahmenrichtlinie wie auch das Bundesnaturschutzgesetz erst nach 2006 greifen werden, so dass diese spätestens bei der erneuten Programmaufstellung 2006 Berücksichtigung finden müssen. Des Weiteren gibt es weit reichende (umwelt)-rechtliche Änderungen im Zusammenhang mit Tierhaltung und Stallbauten.

Wasserrahmenrichtlinie

Am 22.12.2000 trat die RL (EG) Nr. 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (EU-Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) in Kraft. Als Konsequenz der WRRL werden momentan von der niedersächsischen Wasserwirtschaftsverwaltung die Merkmale und der Zustand der Gewässer in Niedersachsen erhoben. Diese Bestandsaufnahme muss bis Ende 2004 abgeschlossen sein. Hieraus werden sich konkrete Aktionsprogramme mit Maßnahmen ergeben, bei denen zu prüfen wäre, ob sie in den Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 oder der NachfolgeVO passen. Es sind beispielsweise Gebiete auszuweisen, in denen bestimmte Stoffe nicht ausgebracht werden dürfen. Hier könnten eventuell Ausgleichszahlungen nach Artikel 16 eine Rolle spielen. Neue Schwerpunktsetzungen in den Agrarumweltprogrammen und investiven Maßnahmen (Neuschaffung von Feuchtgebieten über die so genannten t-Maßnahmen) sind denkbar. Aufgrund des Zeithorizontes spielt die WRRL allerdings eher strategisch für Nachfolgeprogramme eine Rolle.

Bundesnaturschutzgesetz

Das Bundesnaturschutzgesetz wurde 2002 novelliert (BNatSchGNeuregG). Das Gesetz enthält in § 5 Abs. 4 bis 6 allgemeine Grundsätze der guten fachlichen Praxis für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, die aus naturschutzfachlicher Sicht erforderlich sind. Allgemeine Verbindlichkeit erhält das Bundesnaturschutzgesetz erst mit der Umsetzung in Landesrecht. Niedersachsen wird voraussichtlich bis April 2005 die rahmenrechtlichen Vorgaben in Landesrecht umsetzen. Damit ergeben sich für den laufenden Programmplanungszeitraum keine Anpassungserfordernisse.

Internationale Regelungen zur Minderung von Ammoniakemissionen

In den letzten Jahren wurden verschiedene internationale Regelungen getroffen, die auf eine Reduzierung von Ammoniakemissionen abzielen und die Tierhaltung bis auf die betriebliche Ebene beeinflussen (de Baey-Ernsten, 2003). Gerade in einem veredlungsstarken Bundesland wie Niedersachsen wird dies nicht ohne Konsequenzen bleiben. PRO-LAND könnte hier flankierend wirken, indem zukünftig verstärkt emissionsmindernde Maßnahmen angeboten werden, z.B. im Bereich der Stallhaltung, bei der Lagerung von Festmist sowie bei der Ausbringung von Rindergülle auf bewachsenen Flächen (Döhler et al., 2002).

Natura 2000

Mit dem Inkrafttreten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie im Juni 1992 (FFH-Richtlinie) ist ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zum Lebensraum- und Artenschutz in der Europäischen Union geschaffen worden. Das Schutzgebietssystem Natura 2000 ist in Deutschland mit der Umsetzung in nationales Recht im April 1998 rechtsverbindlich und schließt auch die Gebiete nach der Vogelschutz-Richtlinie aus dem Jahr 1979 (Vogelschutzrichtlinie) mit ein. Die "Special Area of Conservation" der FFH-Richtlinie bilden zusammen mit den "Special Protected Area" der Vogelschutz-Richtlinie das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000. Jeder EU-Mitgliedstaat wird dazu verpflichtet, seine ausgewiesenen Gebiete in einem günstigen Zustand zu erhalten, zugleich wird aber auch ein Entwicklungsgebot erteilt.

Die rechtliche Vollzugskompetenz für die Auswahl, Abgrenzung und Meldung von Gebieten für Natura 2000 liegt in Deutschland bei den Bundesländern. Von den Ländern werden die Meldeunterlagen an das BMU übermittelt. Die Gebietsmeldungen der Bundesländer werden dann, nach einer Benehmensherstellung zwischen den Bundesressorts nach § 19b des BNatSchG, über die Auswärtige Vertretung der Bundesrepublik an die europäische Kommission übersandt. Dieser Vorgang hätte bis 1995 abgeschlossen werden sollen. Eine 1. Tranche wurde von den Bundesländern 1996, die 2. Tranche abschließend 2001 an die Kommission gemeldet. Die EU hat in 2003 wegen unzureichender Meldungen weitere Nachforderungen an alle Bundesländer gestellt und gleichzeitig ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, das mit einem Zwangsgeld, festgesetzt durch den Europäischen Gerichtshof, enden kann.

Zur Umsetzung ihrer europarechtlichen Verpflichtungen hat die Landesregierung Niedersachsen 1997 und 1999 eine Liste von insgesamt 172 Gebietsvorschlägen beschlossen. Die ausgewählten 172 FFH-Gebietsvorschläge umfassen insgesamt rd. 543.000 ha (ca. 10,6 % der Landesfläche Niedersachsens inkl. 3-Seemeilen-Zone) (MU, 2003a). Außerdem wurden bis Ende 2002 60 Vogelschutzgebiete mit rd. 533.000 ha (10,4 % der Landesfläche Niedersachsens inkl. 3-Seemeilen-Zone) gemeldet. Sie umfassen auch die Nationalparke Niedersächsisches Wattenmeer und Harz (MU, 2003b). Weitere Nachmeldungen im Rahmen der 3. Tranche sind derzeit in Diskussion.

Das Meldeverfahren war von erheblichen Akzeptanzproblemen, insbesondere seitens der Land- und Forstwirtschaft sowie der Tourismusverbände, begleitet. Um Meldungen, rechtliche Sicherung und Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen auch in Zukunft abzusichern, ist aus Sicht der EvaluatorInnen eine Öffnung der VO (EG) Nr. 1257/1999 erforderlich, die

- alle Flächen der Natura 2000-Gebiete erreicht (auch nicht-landwirtschaftliche Bereiche),

- den kombinierten und umfassenden Einsatz von Instrumenten der Artikel 16, 22-24, 30-32 sowie des Artikel 33 ermöglicht (auch für Grunderwerb, Managementmaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit und Monitoring usw.) und
- eine weitere und flexiblere Nutzung der Mittel der obligatorischen Modulation erlaubt.

Zusätzlich sind bestehende Hemmnisse, die aus der Übernahme der Verwaltungsumsetzung der 1. Säule der Agrarpolitik resultieren, abzubauen.

2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen

2.3.3.1 Partnerschaft

In der laufenden Programmplanungsperiode wird Partnerschaft in den Strukturfonds¹⁹ definiert als enge Konzertierung zwischen Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und den auf nationaler, regionaler, lokaler und auf sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen und - nach Maßgabe der institutionellen Regeln und der Praxis des Mitgliedstaates – den Wirtschafts- und Sozialpartnern, wobei alle Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen (VO (EG) Nr. 1260/1999 Artikel 8 Abs. 1).

Das Beteiligungsverfahren der Wirtschafts- und Sozialpartner (horizontale Partnerschaft) während der Programmerstellung ist im Programmplanungsdokument ausreichend beschrieben und gewertet. Das Zusammenspiel zwischen Bund, Land und KOM (vertikale Partnerschaft) während der Programmerstellung wurde in Kapitel 2.3.1.1 diskutiert und wird in Kapitel 10 wieder aufgegriffen. Der Schwerpunkt wird dort auf der Einschätzung der horizontalen und vertikalen Partnerschaft während der Umsetzung liegen. Da Partnerschaft nicht nur programmbezogen stattfindet, sondern v.a. maßnahmenbezogen, finden sich auch in den förderkapitelbezogenen Bewertungen Einschätzungen zu deren Quantität und Qualität.

¹⁹ In den Erwägungsgründen der VO (EG) Nr. 1260/1999 ist eine Verschränkung mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 enthalten, so dass die Strukturfonds, soweit keine anderen Regelungen getroffen wurden, den Rahmen auch für die VO (EG) Nr. 1257/1999 setzen.

2.3.3.2 Publizität

Die Publizität der Förderung beinhaltet folgende Aspekte:

- Bekanntmachung von Fördermöglichkeiten und die
- öffentliche Dokumentation des Einsatzes von europäischen Fördergeldern für eine bestimmte Maßnahme (VO (EG) Nr. 1159/2000).

Letztere sind durch bestimmte Formalitäten in den Bewilligungsbescheiden bzw. Beschilderungen von Baustellen, Pressemitteilungen und sonstigen projektbezogenen Veröffentlichungen einzuhalten.

Eine breite Information über zu erwartende (neue) Förderinhalte und deren finanzielle Ausstattung erfolgte im Rahmen des Beteiligungsverfahrens während der Programmerstellung (s.o.). Zur Vermarktung des Förderprogramms als Gesamtprodukt und seine Wahrnehmung nicht nur im ländlichen Raum, hat der identitätsstiftende Name PRO-LAND, der durch das ML in einem Ideenwettbewerb ausgelobt wurde, stark beigetragen.

Die Maßnahmen des PROLAND-Programms werden auf der Homepage sowohl des ML als auch des MU dargestellt. Darüber hinaus gibt es spezifische Internetangebote der Bezirksregierungen und Bewilligungsstellen. Von zentraler Bedeutung ist v.a. der direkte Kontakt zwischen Bewilligungsstellen und potenziellen Antragstellern. Im Rahmen der Analyse der Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen (siehe Kapitel 3 bis 9) wird auch die maßnahmenspezifische Öffentlichkeitsarbeit untersucht und aus Sicht der verschiedenen Akteure (Verwaltung, Letztempfänger) beurteilt.

2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen

Im Programmplanungsdokument wurden im Rahmen der SWOT-Analyse die Bereiche Sozio-Ökonomie, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Verarbeitungs- und Vermarktungssektor und Umwelt herausgegriffen, also diejenigen Bereiche, in denen die angebotenen Maßnahmen ansetzen. Grundsätzlich haben die dort dargelegten Schwächen und Stärken sowie die Entwicklungsmöglichkeiten weiterhin Bestand (ML, 2000, S. 90ff).

Die derzeitige Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lage (geringes Wirtschaftswachstum, anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, desolate Situation der öffentlichen Haushalte) führt allerdings dazu, dass PROLAND innerhalb eines deutlich ungünstigeren makroökonomischen Umfeldes umgesetzt wird.

Wirtschaftswachstum

Sowohl im Jahr 2001 wie auch im Jahr 2002 wuchs die wirtschaftliche Leistung in Niedersachsen nur gering. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg real um +0,3 % (+0,7 % alte Bundesländer) im Jahr 2001 und +0,2 % (+0,2 % alte Bundesländer) im Jahr 2002 gegenüber dem Vorjahr (NLS, 2003a; NLS, 2002).

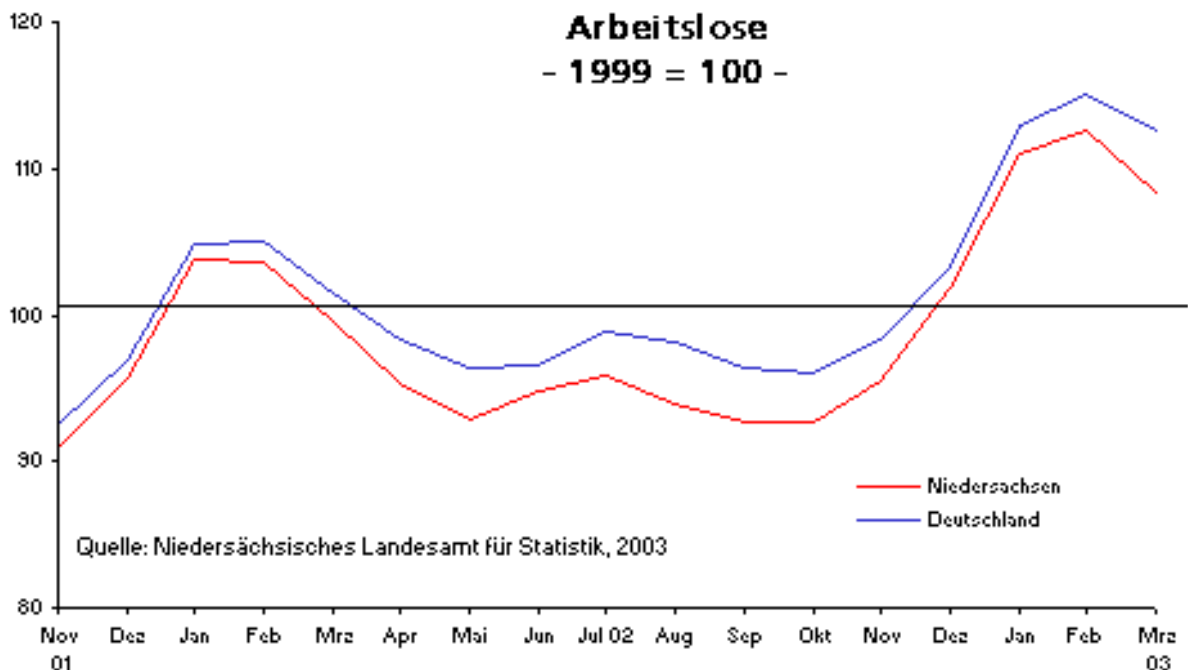
Beschäftigtenentwicklung

In den Jahren 2001 und 2002 ging die Zahl der Erwerbstätigen um jeweils 0,2 % gegenüber dem Vorjahr zurück. Insgesamt reagierte der Arbeitsmarkt auf die konjunkturelle Erlahmung in Niedersachsen zurückhaltender als in den meisten Teilen Deutschlands (NLS, 2003a; NLS, 2002).

Arbeitslosigkeit

Die schwache wirtschaftliche Entwicklung hinterließ auf dem Arbeitsmarkt weitere Spuren. Der sinkenden Beschäftigtenzahl entsprechend nahm die Zahl der Arbeitslosen bis zum Ende des Jahres 2002 auf 381.000 Personen zu. Mehr als jeder Zehnte der Erwerbspersonen (Zusammenfassung aller unselbständig Beschäftigten und der Arbeitslosen) hatte keine Arbeit (10,7 %). Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit stellt Abbildung 2.9 dar (NLS, 2003a; NLS, 2002).

Abbildung 2.9: Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen (1999=100)



Quelle: NLS, 2003b.

Unter allen westdeutschen Flächenländern weist Niedersachsen im Jahr 2002 die höchste Arbeitslosenquote auf (NLS, 2003a).

Sektorale Entwicklung in der Landwirtschaft

Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Niedersachsen ab 2 ha LF ist im Zeitraum 1999 bis 2001 um 3,9 % auf insgesamt 60.152 Unternehmen zurückgegangen. Der Umfang der landwirtschaftlich genutzten Fläche mit 2.650.105 ha nahm im gleichen Zeitraum um 0,3 % ab. Die Tendenz zu einer größeren Betriebsgrößenstruktur setzt sich fort. Der Anteil der Betriebe größer 100 ha LF stieg im o.g. Zeitraum auf 5.843 um 9,7 % an. Der Arbeitskräftebesatz der insgesamt nur im Betrieb Beschäftigten hat sich bis zum Jahr 2001 auf 110.100 Personen verringert, davon waren 36.500 voll- und 73.600 teilbeschäftigt. Der durchschnittliche AK-Besatz je Unternehmen sank auf Grund von Rationalisierungsmaßnahmen im Wirtschaftsjahr 2001/2002 auf 1,64 Vollarbeitskräfte. Der durchschnittliche Gewinn der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe in Niedersachsen ist für das Wirtschaftsjahr 2001/2002 gegenüber dem Vorjahr auf 36.033 Euro gesunken. Deutliche Einkommensrückgänge hatten die Rindermäster, auf Grund der BSE-Krise, mit Einbußen von ca. 11 % in diesem Zeitraum hinzunehmen. Dennoch liegt der durchschnittliche Unternehmensgewinn in Niedersachsen ca. 7 % über dem Bundesdurchschnitt. Wichtige einkommensbeeinflussende Faktoren für die Betriebe stellten die sinkenden Milch- und Getreidepreise im Wirtschaftsjahr 2000/2001 dar, die nur teilweise durch steigende Erträge kompensiert werden konnten.

Haushaltssituation der Kommunen

Die (finanziellen) Rahmenbedingungen der Kommunen als wichtige Adressaten der PROLAND-Förderung wie auch wichtigen Garanten zur Sicherstellung der erforderlichen nationalen Kofinanzierung waren im betrachteten Zeitraum Veränderungen unterworfen, die ihre Handlungsspielräume zunehmend einschränken. Hierzu zählt haushaltstechnisch ein drohendes Ungleichgewicht zwischen der Einnahmenseite und der Ausgabenseite. Aktuell betroffen sind die Kommunen seit 2001 durch den Einbruch bei den Gewerbesteuererträgen. Nach Rückgang beim Nettoaufkommen der Gewerbesteuer von rund 10 % im Jahr 2002 wird auch für das Jahr 2003 für die Kommunen in Westdeutschland mit einem Rückgang um -3,5 % zu rechnen sein (DStGB, 2003). Der Trend des langfristigen Investitionsrückganges bei den Kommunen setzt sich fort. Die Kommunen Niedersachsens befinden sich bei den Investitionsquoten auf einem historischen Tiefstand. Mit der Knappheit der öffentlichen Haushalte sind eine Einschränkung des Finanzspielraums, die Priorisierung öffentlicher Pflichten und geringere öffentliche Investitionsmöglichkeiten verbunden (Bornemann et al., 2003, S. 18).

In der Beantwortung der Bewertungsfragen werden tiefergehende Aspekte der SWOT-Analyse aufgegriffen und ausgewählte Indikatoren als Hintergrundfolie genutzt, wobei

einschränkend angemerkt werden muss, dass für viele thematische Bereiche keine aktuelleren Zahlen, als in PROLAND dargestellt, vorliegen.

2.3.5 Politische Rahmenbedingungen

Mid-term-Review

Am 26. Juni 2003 hat sich der Agrarrat auf eine grundlegende Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik geeinigt. Der erzielte Kompromiss beinhaltet folgende Elemente:

- die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion,
- die Stärkung der Förderung des ländlichen Raums durch die Mittelumschichtung im Rahmen der sog. Modulation,
- die Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Qualitätsvorschriften (Cross Compliance),
- Anpassungen der Marktstützungspolitik im Rahmen der GAP.

Die getroffenen Entscheidungen zur Neuausrichtung der GAP, auch wenn die Regelungen zur konkreten Umsetzung noch ausstehen, werden auf die Ausgestaltung der EPLR zurückkoppeln (v.a. auf die flächenbezogenen Maßnahmen).

„Agrarwende“

Die Politik der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume folgt dem Ansatz der integrierten regionalen Entwicklung mit dem Ziel, attraktive Regionen als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und ökologische Ausgleichsräume zu gestalten. Ausgangspunkt ist hierbei die multifunktionale Land- und Forstwirtschaft, die Arbeitsplätze bereitstellt, attraktive Landschaften erhält und Umwelt- und Tierschutz gewährleistet. Darüber hinaus sollen neue Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe und weitere Bereiche der ländlichen Wirtschaft erschlossen werden (BMVEL, 2002). Innerhalb von 10 Jahren soll zudem der Anteil des Ökologischen Landbaus auf 20 % ausgebaut werden (Bundesregierung, 2002). Damit greift die sog. „Agrarwende“ letztlich die in der Agenda 2000 verankerten Zielsetzungen auf und treibt diese angesichts der BSE- und anderer Krisen in der Landwirtschaft voran. Grimm (2002, S. 71) spricht in diesem Sinne nicht von einer Wende, sondern von einer Dynamisierung vorhandener Ansätze. Im Materialband sind die wesentlichen Ziele aufgeführt (MB-Einl-Text 7). Mit dieser Ausrichtung wurden Förderbestimmungen der GAK als dem wesentlichen Instrument, das die Agrarförderung des Bundes und der Länder koordiniert, angepasst. Weitere Änderungen sind geplant, um „die Fördermaßnahmen mit dem Ziel einer stärkeren Verknüpfung der Interessen der Landwirtschaft mit den Anforderungen an eine integrierte ländliche Entwicklung“ zu überprüfen und anzupassen. „Dabei sollten die Möglichkeiten zur

Unterstützung einer bäuerlichen Landwirtschaft, insbesondere zur Schaffung neuer Einkommensquellen, genutzt werden“ (BMVEL, ohne Jahr).

Nationale Modulation

Im Rahmenplan 2003 der GAK wurden Fördergrundsätze aufgenommen, mit denen die bei der nationalen Modulation anfallenden Mittel in die landwirtschaftlichen Betriebe zurückfließen sollen. Das Land Niedersachsen wird, wie die bereits vorhandenen NAU-Maßnahmen, auch die neuen Modulationsmaßnahmen vollständig innerhalb des von der GAK vorgegebenen Rahmens durchführen (ML, 2003a). Dafür ist ein Finanzrahmen von insgesamt 33 Mio. Euro bis 2006 veranschlagt. Bislang standen für AUM insgesamt 130 Mio. Euro zur Verfügung.

Nach gegenwärtiger nationaler Rechtslage sind Maßnahmen des Vertragsnatur- und Trinkwasserschutzes von der GAK ausgeschlossen, so dass das MU nicht an den Modulationsmitteln teilhaben kann. Dies hat zur Folge, dass das Land hierfür in Höhe von 50 % statt 20 % (über die GAK) Eigenmittel aufbringen muss.

Landespolitische Zielvorstellungen

Hinsichtlich der landespolitischen Rahmenbedingungen haben sich aufgrund der Landtagswahlen Veränderungen ergeben. In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2003 bis 2008 sind programmatische Aussagen enthalten, die auch Auswirkungen auf die Umsetzungsmodalitäten und die inhaltliche Ausrichtung von PROLAND haben (können) (CDU Niedersachsen et al., 2003) (siehe Tabelle 2.4).

Tabelle 2.4: Aussagen in der Koalitionsvereinbarung zu ausgewählten Themenfeldern

Finanzen	Haushaltskonsolidierung: Die Frage ist, ob auch zukünftig Kofinanzierungsmittel aus dem Landeshaushalt bereitstehen. In den politischen Absichtserklärungen der neuen Landesregierung findet sich aber auch die Aussage, dass investiv nutzbare EU- und Bundesmittel vollständig gebunden werden sollen.
Verwaltungsmodernisierung	Abschaffung der Bezirksregierungen: Einbeziehung der berufsständischen Selbstverwaltung (Landwirtschaftskammer), Übertragung von Aufgaben; weiterer Personalabbau in der Landesverwaltung.
Landwirtschaft	Gleichbehandlung von konventioneller und ökologischer Landwirtschaft; notwendige Maßnahmen des Natur-, Umwelt- und Tierschutzes sollen so weit wie möglich auf vertraglicher Ebene bzw. über freiwillige Vereinbarungen umgesetzt werden; Ausweitung der Strukturpolitik für den ländlichen Raum; umfassende Agrarverwaltungsreform.
Umwelt	Stärkung des Vertragsnaturschutzes; Verbesserung Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland.

Quelle: CDU Niedersachsen et al., 2003.

2.4 Finanzieller Vollzug

Das Land Niedersachsen hat bislang vier Programmänderungen beantragt und genehmigt bekommen. Im Wesentlichen ging es bei diesen Programmänderungen um finanzielle Anpassungen an die tatsächliche oder erwartete Inanspruchnahme einzelner Maßnahmen. Daneben wurden inhaltliche Änderungen der Förderbestimmungen der GAK umgesetzt. Weitere inhaltliche Anpassungen erfolgten nur vereinzelt. In MB-Einl-Tab. 3 bis 6 sind die genehmigten Programmänderungen zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 2.5 stellt den ursprünglichen Gesamtplanungsansatz aus 2000 dem indikativen Finanzplan gemäß Änderungsantrag 2003 gegenüber. Da die Kofinanzierungssätze bislang nicht geändert wurden, ist es hinreichend, die EAGFL-Ansätze zu vergleichen.

Tabelle 2.5: Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006

Haushaltslinien	Programm- genehmigung 2000	Änderungs- antrag 2003	Veränderung	
	EAGFL-Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006		absolut Mio. Euro	relativ in %
Förderschwerpunkt I	166,20	161,74	-4,47	-3
a	64,03	62,53	-1,51	-2
c	4,95	3,86	-1,09	-22
g	60,52	54,23	-6,28	-10
h	8,33	5,60	-2,73	-33
i	25,56	32,92	7,36	29
flankierende Maßnahmen (2080) (1)	2,81	2,60	-0,21	-7
Förderschwerpunkt II	268,86	316,89	48,03	18
k	57,04	70,68	13,64	24
n	1,82	1,30	-0,52	-29
o	130,67	105,48	-25,19	-19
r	66,52	100,62	34,09	51
s	5,87	9,07	3,20	54
u	6,94	29,75	22,81	329
Förderschwerpunkt III	108,93	100,31	-8,61	-8
e	2,19	4,59	2,40	110
f	70,32	51,82	-18,50	-26
m	1,56	0,90	-0,66	-42
t	30,54	30,85	0,31	1
flankierende Maßnahmen (2078) (1)	4,32	12,15	7,83	181
sonstiges	0,42	0,51	0,09	22
Bewertung	0,42	0,46	0,04	10
Maßnahmen vor 1992		0,05	0,05	
Summe	544,40	579,45	35,06	6
Rückforderungen		-0,56	-0,56	
Gesamtsumme	544,40	578,89	34,49	6
Mehrausgaben/Minderausgaben		-34,49	-34,49	
Finanzierungsplan total	544,40	544,40	0,00	0

(1) Gesamtansatz für flankierende Maßnahmen gemäß Programmgenehmigung 2000 geschätzt.

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von ML, 2000; ML, 2003a.

Eine detaillierte Darstellung der Veränderung der Gesamtplanungsansätze findet sich in MB-Einl-Text 9 und MB-Einl-Tabelle 8. Diskutiert und dargestellt wird der bisherige Mittelabfluss in Relation zu den ursprünglichen Planansätzen.

Förderschwerpunkte I und III haben gegenüber den ursprünglichen Planansätzen an finanzieller Bedeutung verloren. Demgegenüber ist Förderschwerpunkt II gestärkt worden, hier v.a die Maßnahmen r, u und k²⁰. Welche inhaltlichen und strategischen Überlegungen für

²⁰ Die Mittelansätze für die GAK haben seit Beginn der 90er Jahre abgenommen; dieser Trend setzt sich fort (BMVEL, ohne Jahr). Zudem können aufgrund rückläufiger Landesmittel entsprechend Bundes-

diese Mittelumschichtungen ausschlaggebend sind, wird maßnahmenbezogen diskutiert (siehe Kapitel 3 bis 9).

Niedersachsen führt neben den EAGFL-kofinanzierten Maßnahmen noch sog. Art. 52-Maßnahmen²¹ durch. Das hier vorhandene Finanzvolumen ist von strategischer Bedeutung, wenn der Mittelabfluss oder die Aufnahme zusätzlicher Mittel angesichts der Restriktion „Jährlichkeit“ sichergestellt werden soll (bes. Maßnahmen k und o). Hier muss erst bei Auszahlung entschieden werden, ob ein Projekt mit EAGFL-Mitteln finanziert werden soll. Wenn die Gesamtzahl aller Projekte unter EAGFL-Bedingungen umgesetzt wird, verfügt man über eine je nach Bedarf einsetzbare Manövriermasse. Eine Übersicht über die Artikel-52-Maßnahmen und ihre Planansätze ist MB-Einl-Tab. 7 zu entnehmen. Hier wird auch das Konstrukt der Artikel-52-Maßnahmen näher diskutiert (MB-Einl-Text 8). Des Weiteren werden die Maßnahmen von Mittelumschichtungen und Erhöhungen des Gesamtplafonds begünstigt, in denen kommunale Mittel zur nationalen Kofinanzierung eingesetzt werden (z.B. im ländlichen Wegebau).

Tabelle 2.6 stellt die Planansätze der Jahre 2000 bis 2006 den tatsächlich getätigten Ausgaben gegenüber. Im Jahr 2000 wurde aufgrund der späten Plangenehmigung der vorgesehene Mittelansatz nicht erreicht. Die Ist-Auszahlungen lagen rund 25 % unter den Planansätzen. Das Land Niedersachsen hat aus diesem Grund von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Vorschuss gemäß Art. 48 der VO (EG) Nr. 445/2002 zu ziehen (rund 10 Mio. Euro).

mittel nicht gebunden werden, so dass die Ist-Ergebnisse unter den Mittelansätzen liegen. Dies erfordert die Akquirierung neuer Kofinanzierungsquellen, um die EAGFL-Mittel entsprechend gegenfinanzieren zu können. Damit werden tendenziell Maßnahmen der öffentlichen Hand (r und k) begünstigt, weil eine wesentliche zusätzliche Kofinanzierungsquelle zum Ausgleich für die rückläufigen GAK-Mittel die kommunalen Haushalte darstellen.

²¹ Eine klare Definition von Artikel 52-Maßnahmen und Maßnahmen gemäß Art. 51 Abs. 4 der VO (EG) Nr. 1257/99 fehlt nach Ansicht der EvaluatorInnen. Im Rahmen der Programmänderung 2002 wurden öffentliche Aufwendungen für Maßnahmen genannt, die überhaupt nicht Bestandteil von PROLAND sind, sondern im Programmplanungsdokument lediglich nachrichtlich als weitere Staatsbeihilfen aufgeführt wurden, deren spezifische Ziele die Zielsetzung von PROLAND unterstützt (z. B. besondere Artenschutzmaßnahmen oder sonstige Vertragsnaturschutzmaßnahmen) (ML, 2000, Tabelle 49).

Tabelle 2.6: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Niedersachsen 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2905 endg.	148,48	142,85	159,39	170,73	177,20	179,31	190,49	1.168,45
Plan: Änderung 2003	K (2003) 3111	148,48	150,51	159,62	170,66	178,58	179,15	185,90	1.172,90
Ist: Auszahlungen (1)		112,18	188,26	204,62					
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2905 endg.	72,80	74,60	76,00	77,80	79,40	81,00	82,80	544,40
Plan: Änderung 2003	K (2003) 3111	72,80	74,60	76,00	77,80	79,40	81,00	82,80	544,40
Ist: Auszahlungen (1)		56,27	93,72	98,18					

1) Ohne Vorschuss in 2000

Anm.: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10 bis 15.10. des Folgejahres).

Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 01.01.2000.

Quelle: ML, 2000; ML, 2003a; Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2002; Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2001; Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2000; ML, 2003b.

In den Jahren 2001 und 2002 hingegen liegen die Ist-Ausgaben deutlich über den Planansätzen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Niedersachsen einen höheren Mittelbedarf gemeldet und umgesetzt hat, als in den jeweiligen Jahrestanchen des indikativen Finanzplans vorgesehen war und so nicht beanspruchte Mittel aus anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten aufnehmen konnte.²²

Der Vergleich mit den ursprünglichen Planungen des Jahres 2000 macht deutlich, dass sich die Inanspruchnahme von Fördermitteln bei den einzelnen Maßnahmen unterschiedlich vollzieht. Es sind nur einige wenige Maßnahmen, in denen die tatsächlich getätigten Ausgaben die eingeplanten Mittel übersteigen (mit + gekennzeichnet) (siehe Tabelle 2.7). Die Gründe werden kapitelbezogen diskutiert.

²² In den indikativen Finanzplänen werden diese zusätzlich aufgenommenen Mittel als Mehr-/Minderbedarf ausgewiesen.

Tabelle 2.7: Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002

Haushaltlinie	Planansätze				Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss)		
	EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Planänderung 2003		Rechnungsabschluss (Tabelle 104)		
	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung	
a	54,68	13,67	55,00	13,75	50,42	12,61	-
c	3,37	1,68	1,18	0,59	1,00	0,50	-
e	1,92	0,96	3,27	1,64	3,20	1,60	+
f	30,01	15,00	20,73	10,37	18,07	9,03	-
g	35,13	29,28	25,14	21,25	24,21	20,17	-
h	4,90	2,45	3,19	1,60	2,89	1,45	-
i	21,37	10,68	26,95	13,47	26,04	13,02	+
k	48,57	24,29	73,19	36,60	71,15	35,58	+
m	1,08	0,54	0,45	0,23	0,40	0,20	-
n	1,26	0,63	0,22	0,11	0,15	0,08	-
o	101,88	50,94	101,25	50,63	96,58	48,29	-
r	90,91	45,46	139,25	69,63	136,88	68,44	+
s	7,83	3,91	7,83	3,92	7,62	3,81	-
t	26,18	13,09	24,50	12,25	23,41	11,70	-
u	7,09	3,54	22,28	11,14	22,03	11,02	+
Bewertung	0,31	0,16	0,20	0,10	0,08	0,04	-
Frühere flankierende Maßnahmen (1)	14,25	7,13	22,30	11,15	22,30	11,15	+
Maßnahme vor 1992	0	0	0,10	0,05	0,10	0,05	+
Summe	450,73	223,40	527,05	258,45	506,53	248,74	
Rückforderungen	0	0	-1,13	-0,56	-1,13	-0,56	
Gesamtsumme	450,73	223,40	525,92	257,89	505,40	248,18	
Mehrausgaben/Minderausgaben	0	0	-67,29	-34,49	0,00	0,00	
Finanzierungsplan total	450,73	223,40	458,62	223,40	505,40	248,18	+

1) Ansatz für flankierende Maßnahmen gemäß Programmgenehmigung 2000 geschätzt.

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres) mit Ausnahme des Jahres 2000, für das die Auszahlungen am 1.1.2000 beginnen.

Quelle: Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2002; Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2001; Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2000; ML, 2000; ML, 2003a; ML, 2003b.

Eine ausführliche Diskussion des bisherigen Mittelabflusses und die Entwicklung des indikativen Finanzplans, des EU-Monitorings und der tatsächlich getätigten Ausgaben findet sich in MB-Einl-Text 10 und MB-Einl-Tab. 9.

2.5 Monitoring-Systeme

Die Monitoring-Systeme dienen verschiedenen Zwecken. Sie sollen in aggregierter Form einen Überblick über die Verwendung öffentlicher Mittel bieten (Rechnungslegung nach außen), die programm- oder maßnahmenbezogene Steuerung ermöglichen und Daten für die Evaluation bereitstellen. In diesem Kapitel wird ein Überblick über die wesentlichen

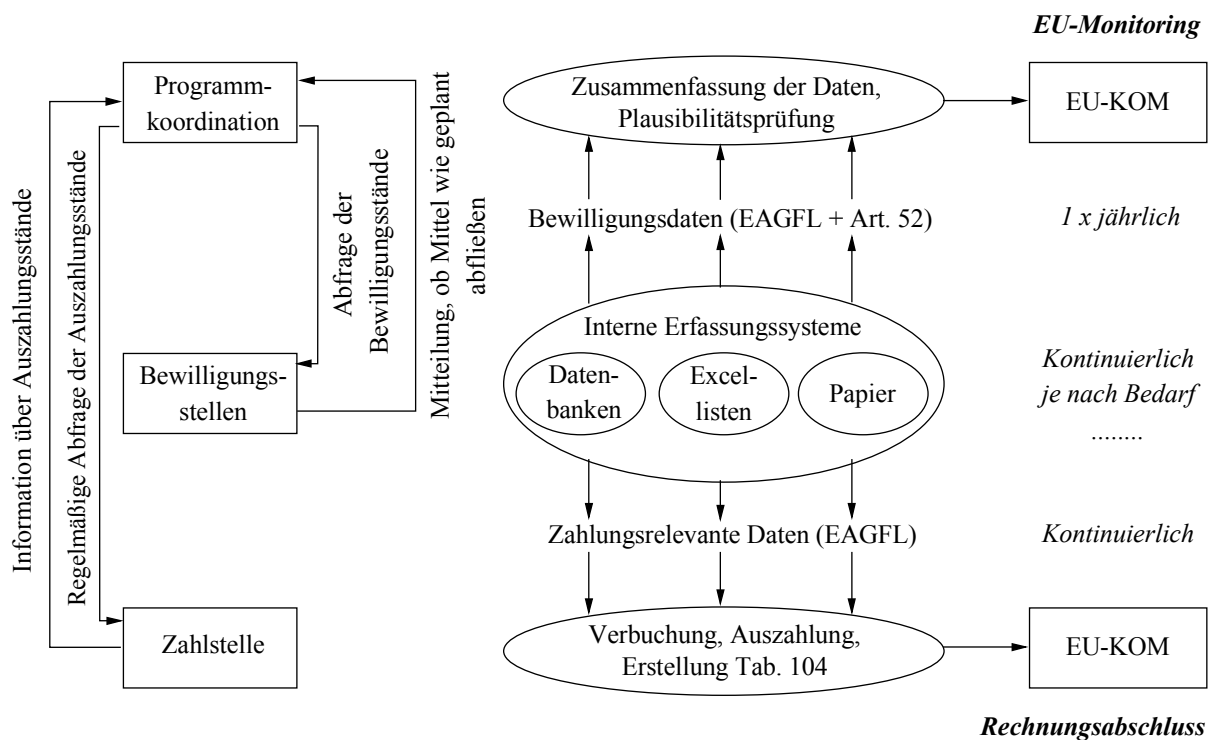
programmbezogenen Monitoring-Systeme geliefert. Die maßnahmenbezogenen Systeme werden förderkapitelbezogen dargestellt. Die Eignung der verschiedenen Systeme für die o.g. Zwecke werden in Kapitel 10.6 zusammenfassend diskutiert.

Das Monitoring von PROLAND setzt sich aus mehreren Monitoring-Systemen zusammen:

- Finanztechnisches Controlling im Rahmen des Zahlstellenverfahrens;
- EAGFL-Monitoring im Rahmen des jährlichen Jahresberichtes;
- spezifische maßnahmenbezogene Systeme (z.B. PROLAND-Erfassungssystem der Agrarstrukturverwaltung, InVeKoS-Datenbank für die Agrarumweltmaßnahmen).

Den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Systemen stellt Abbildung 2.10 dar.

Abbildung 2.10: Monitoring-Systeme für PROLAND-Maßnahmen in Niedersachsen



Quelle: Eigene Darstellung.

Neben den in Abbildung 2.10 dargestellten Monitoring-Systemen existieren noch weitere Begleitsysteme, wie z.B. das GAK-Monitoring und die Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor, die sich teilweise mit dem Monitoring von PROLAND über Tabelle 2.8 stellt die verschiedenen Begleitsysteme mit ihren spezifischen Anforderungen in einer Übersicht dar.

Tabelle 2.8: Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme

	EU-Monitoring	GAK-Berichterstattung	Bericht über staatliche Beihilfepolitik im Agrarsektor	Rechnungsabschlussverfahren (Tabelle 104)
Inhalt	EAGFL-kofinanzierte Maßnahmen, Artikel-52-Maßnahmen	GAK-finanzierte Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Einzelstaatliche Beiträge zur Finanzierung von Maßnahmen, die von der Gemeinschaft im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 oder im Rahmen anderer Gemeinschaftsverordnungen gefördert werden, • Artikel-52-Maßnahmen, • sonstige staatliche Beihilfemaßnahmen 	EAGFL-Abteilung Garantie kofinanzierte Maßnahmen
Variablen	unterschiedlich je nach Maßnahme <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der genehmigten Anträge, • von den Begünstigten getragene Kosten insgesamt, • förderfähige Gesamtkosten, • öffentliche Ausgaben - Mittelbindungen insgesamt und EAGFL-Anteil, • physische Einheiten, • geographische Zuordnung (Ziel 1, Ziel 2, benachteiligtes Gebiet), • Förderziele, Sektoren, • Natura 2000 	unterschiedlich je nach Maßnahme Bewilligungsdaten <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Zuwendungsempfänger, • Höhe der getätigten Investitionen insgesamt, • Höhe der förderfähigen Investitionen, • Beihilfeintensität, Auszahlungsdaten <ul style="list-style-type: none"> • Höhe der öffentlichen Ausgaben (EAGFL, Bund, Land), • geographische Zuordnung (benachteiligtes Gebiet), • Sektoren, Ziele, Produktionsrichtung, Investitionsart 	<ul style="list-style-type: none"> • tatsächliche Zahlungen für die neuen und laufenden Vorhaben im Jahr n-1, Planzahlungen für das Jahr n 	u.a.: <ul style="list-style-type: none"> • Betrag - EAGFL-Ausgaben, • Datum der Zahlung, • EAGFL-Haushaltscode, • Kennnummer, • Name, Anschrift, • Region, Teilregion, • Produktcode/Code der Teilmaßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums, • beantragte Fläche, • bezahlte Fläche, • deklarierte Futterfläche
Rechtsgrundlage	Art. 48 der VO (EG) Nr. 1257/1999, Arbeitspapier der Kommission VI/43512/02 ENDG vom 26.2.2002	GAK-Gesetz, § 9, Abs. 2	Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (2000/C 28/02)	Buchführungsverordnung zum Rechnungsabschluss VO (EG) Nr. 1884/2002
Erfassungszeitraum	Kalenderjahr	Kalenderjahr	Kalenderjahr	EAGFL-Wirtschaftsjahr
Lieferzeitpunkt	30. Juni eines jeden Jahres	Ende Januar eines jeden Jahres	zum 30. Juni eines jeden Jahres	monatlich sowie jährlich zum 15. Oktober
Format	Excel-Arbeitsmappe	Excel-Arbeitsmappe	Excel-Arbeitsmappe	Datenbank
Datenlieferung	Datenbanken, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier,	Datenbanken, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten	Datenbanken, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten	Daten der Zahlstelle

Quelle: Eigene Darstellung.

2.5.1 EU-Monitoring

Die EU-Kommission hat ein spezifisches Begleitsystem für das finanzielle und physische Monitoring konzipiert. Es beruht auf spezifischen materiellen und finanziellen Indikatoren, die im Voraus vereinbart und festgelegt werden (Art. 48 (2) der VO (EG) Nr. 1257/1999). Die erforderlichen Daten werden für den jährlich zu liefernden Lagebericht einschließlich Tabellenanhang zusammengestellt. Die Lageberichte enthalten „den Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte, bezogen auf die jeweiligen operationellen und spezifischen Ziele, wobei Indikatoren zu quantifizieren sind“.

Die aggregierten Daten sind in entsprechend von der EU-KOM entworfenen Excel-Arbeitsblättern darzustellen, wobei das Problem der ersten Version darin bestand, dass die Arbeitsblätter keinem Schreibschutz unterlagen, es nur rudimentäre Ausfüllhinweise gab und die Maßnahmendifferenzierung den Mitgliedstaaten weitgehend überlassen wurde. Die EU-KOM sah sich nicht in der Lage, die von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten entsprechend zusammenzufassen und hat, nach einem Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten, die Datenblätter vereinfacht und mit entsprechenden Ausfüllhinweisen versehen.

Die Abfrage und das Zusammenstellen der Daten ist mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden. Aufgrund einer fehlenden zentralen Datenbank müssen diese Informationen von der Programmkoordination über die Fachreferate der Ministerien dezentral bei den Bewilligungsstellen abgefragt werden. Dies gilt nicht für die Agrarumweltmaßnahmen (InVeKoS-Datenbank) und die agrarstrukturellen Maßnahmen, die über die ÄfA abgewickelt werden (PROLAND-Erfassungssystem). Die Daten werden im Programmkoordinierungsreferat zusammengefasst, auf Plausibilität geprüft und mit den allgemeinen Angaben ergänzt.

2.5.2 GAK-Monitoring

Die Bundesländer sind verpflichtet, über die Verwendung der GAK-Mittel Rechenschaft abzulegen. Die Berichterstattung im Rahmen der GAK ähnelt der des EU-Monitorings. Daher wurde zu Beginn des Programmplanungszeitraums auch der Versuch unternommen, beide Begleitsysteme aufeinander abzustimmen und gemeinsam zum Einsatz kommen zu lassen. Letztlich ist dieser Versuch gescheitert, nicht zuletzt aufgrund der Klarstellung der Kommission, dass ihr Begleitsystem auf Bewilligungsdaten und nicht, wie bei der GAK-Berichterstattung, auf Auszahlungen beruht. Einzig für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung funktioniert die Verknüpfung noch, da die Excel-Arbeitsblätter mit verschiedenen Ergänzungen versehen wurden. Das GAK-Monitoring wird e-

benso wie das EU-Monitoring dezentral abgefragt und im ML zusammengefasst und auf Konsistenz geprüft.

2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor

Gemäß des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor ist der EU-KOM von den Mitgliedstaaten regelmäßig über den Einsatz staatlicher Beihilfen zu berichten. Im Wesentlichen decken sich die Informationen mit den Anforderungen, die auch das EU-Monitoring stellt. Allerdings müssen auch die sonstigen staatlichen Beihilfen erfasst und dargestellt werden.

2.5.4 Zahlstellendaten

Für die im Rahmen des EAGFL getätigten Ausgaben ist eine festgelegte Form der Datenerfassung von der EU-Kommission verbindlich vorgeben. Diese umfasst für alle EU-Haushaltslinien die in Tabelle 2.7 beispielhaft genannten Variablen. Erfasst werden die Daten anhand der sogenannten „Kreuzchenliste“ oder X-Tabelle, in der alle für die jeweilige Haushaltlinie vorgegebenen Felder angekreuzt sind. Neben festen Formaten können die Mitgliedstaaten die Ausprägungen einzelner Variablen auch selbst festlegen (z.B. Vergabe von sogenannten Produktcodes für Teilmaßnahmen).

Nach Abschluss der erforderlichen Kontrollen durch die Bewilligungsstelle gibt diese die erforderlichen Daten zur Zahlungsbearbeitung in die Zahlstellen-EDV (Kreuzchenliste) ein.

Hier erfolgen mehrfache automatisierte Plausibilitätsprüfungen, an deren Ende die Verbuchung der entsprechenden Beträge unter den jeweiligen Haushaltstiteln sowie die Zahlungsanweisung für die Landeskasse erfolgt.

Aus dieser Kreuzchenliste werden dann die Zahlungsangaben extrahiert und in aggregierter Form den Monatsmeldungen oder Jahresabschlussmeldungen zugrundegelegt.

Die Zahlstellendatenbank bietet alle Voraussetzungen, als Datenbank zu fungieren und somit recht flexibel Informationen bereitzustellen. Bei der Auswertung der Daten, die den Bewertern zur Verfügung gestellt wurden, konnte festgestellt werden, dass die Zahlstellendatenbank in einer hohen Qualität vorliegt. So konnte eine Auswertung (z.B. regionalisierte Verteilung der Fördermittel - siehe Kapitel 10) ohne größeren Aufwand erfolgen. Aufgetretene Probleme hingen daher nicht mit der Zahlstellendatenbank zusammen, sondern mit der Definition der einzelnen Variablen durch die EU-KOM. So wird beispiels-

weise nur die Adresse des Zuwendungsempfängers eingegeben, nicht aber die Lage des geförderten Projekts. Dies kann in Einzelfällen auseinanderfallen. Auch ist es nicht möglich, zwischen öffentlichen und privaten Projektträgern zu unterscheiden.

Literaturverzeichnis

- BNatSchGNeuregG, Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25. März 2002.
- Vogelschutzrichtlinie, Richtlinie des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.07.1997.
- FFH-Richtlinie, Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.
- GO Begleitausschuss, Geschäftsordnung des Begleitausschusses gemäß Art. 48(3) der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) - im weiteren EAGFL-Verordnung genannt - in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 2000 bis 2006.
- BMF, Bundesministerium der Finanzen, Referat E C 4 (ohne Jahr): EU-Mittelausstattung der Strukturfondsprogramme in Deutschland 2000 - 2006 [online]. BMF, zu finden in <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage4852/EU-Mittelausstattung-der-Strukturfondsprogramme-in-Deutschland-2000-2006.pdf>.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (ohne Jahr): Agrarstrukturbericht 1996 - 1999 [online]. BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de/>.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (ohne Jahr): Aktionsprogramm "Bäuerliche Landwirtschaft" Die Landwirtschaft in Europa: Mittelständische Betriebe mit multifunktionaler Ausrichtung. Ein Positionspapier des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft [online]. Bonn, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de>. [zitiert am 15.5.2003b].
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn.
- Bornemann, H.; Koch, T.; Evers, W.; Hahne, U.; Iking, B. (2003): Halbzeitbewertung des EPPD für die Strukturfondsinterventionen der Gemeinschaft in den Ziel 2 Regionen in Niedersachsen in der Förderperiode 2000-2006 - Zwischenbericht. Bremen.
- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

- Bundesregierung (2002): Koalitionsvertrag: Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie [online]. BMVEL, zu finden in <<http://www.verbraucherministerium.de/>>.
- CDU Niedersachsen; FDP Niedersachsen (2003): Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landestages 2003 bis 2008 [online]. Landesregierung Niedersachsen, zu finden in <http://www.mk.niedersachsen.de/functions/downloadObject/0,,c1549806_s2_0,00.pdf>.
- de Baey-Ernsten, H. (2003): Rahmenbedingungen für die Tierhaltung und Stallbauten - Aktuelle Entwicklung im Umwelt- und Tierschutzrecht und Konsequenzen. Landentwicklung aktuell H. 2002/2003, S. 5-14.
- Deimel, M. (2000): Agrarverwaltung im Fadenkreuz der europäischen Finanzkontrolle [online]. BzAR, zu finden in <http://www.agrarrecht.de/html/hauptteil_480_12-2000_.html>.
- Döhler, H.; Eurich-Menden, B.; Dämmgen, U.; Osterburg, B.; Lüttich, M.; Bergschmidt, A.; Berg, W.; Brunsch, R. (2002): BMVEL/UBA-Ammoniak-Emissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahr 2010. Texte des Umweltbundesamtes, H. 05. Berlin.
- DStGB, Deutscher Städte- und Gemeindebund (2003): Pressemitteilung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 31.01.2003 zur Schätzung der kommunalen Einnahmen in 2003 [online]. zu finden in <<http://www.kommunaler-wettbewerb.de/kofi/files/f410.htm#3101>>. [zitiert am 4.4.2003].
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000c): Das Rechnungsabschlussverfahren. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000b): Fact sheet: Das Rechnungsabschlussverfahren [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clear/clear_de.pdf>.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.
- Gaumert, D., Fiktive FIAF-Mittel (EU) für die Periode 2000-2006 (in Mio. Euro), mündlich/ schriftlich am 2.5.2003.

- Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Expertengespräch mit der Programmkoordination in Niedersachsen, mündlich am 4.12.2002b.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Zahlstelle des Landes Niedersachsen, schriftlich am 19.6.2002c.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Finanzübersicht PROLAND 2000-2002, Angaben in Euro, schriftlich am 17.1.2003b.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2001): Allgemeine Dienstanweisung zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und für das Rechnungsabschlussverfahren EAGFL, Abteilung Garantie.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2002a): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Niedersachsen.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2003a): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Niedersachsen 2000 bis 2006.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2001): Besondere Vertragsbedingungen Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Kiel.
- MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2003b): EG-Vogelschutzrichtlinie [online]. Hannover, zu finden in http://www.mu1.niedersachsen.de/master/0,,C555113_N11314_L20_D0_I598,00.html. [zitiert am 3.11.2003b].

- MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2003a): FFH-Richtlinie [online]. Hannover, zu finden in http://www.mu1.niedersachsen.de/master/0,,C554852_N11313_L20_D0_I59_8.00.html. [zitiert am 3.11.2003a].
- MWTV, Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Niedersachsen; MFAS, Ministerium für Frauen Arbeit und Soziales des Landes Niedersachsen (2000): Einheitliches Programmplanungsdokument für die Ziel 2-Regionen und die Regionen mit Übergangsförderung in Niedersachsen, Förderperiode 2000 - 2006. Hannover.
- Niedersächsischer Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten in der Staatskanzlei (2002): Netzwerk der Ansprechpartner/-innen für EU-Programme in Niedersachsen (Stand 05/02) [online]. **Niedersächsischer Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten in der Staatskanzlei**, zu finden in http://www.niedersachsen.de/functions/downloadObject/0,,c1168815_s20,00.pdf.
- Niedersächsisches Finanzministerium (2002): Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen. Das Projekt zur Finanzreform der Niedersächsischen Landesverwaltung. Hannover.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2002): Niedersachsen 2001 - Das Land in Zahlen -. Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2002. Hannover.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003b): Niedersachsen-Monitor 2002. Hannover.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003a): Niedersachsen 2002 - Das Jahr in Zahlen -. Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2003. Hannover.
- Schubert, A. (2002): Das Evaluierungskonzept der Strukturfonds und die deutsche Verwaltung - ein nicht spannungsfreies Verhältnis. In: Bundesamt für Raumordnung (Hrsg.): Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7. Bonn.
- Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2000): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.1999 bis 15.10.2000. Hannover.
- Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2001): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2000 bis 15.10.2001. Hannover.
- Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2002): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Angaben in Euro, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2001 bis 15.10.2002. Hannover.

Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDER- SACHSEN - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Materialband zu Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
Kartenverzeichnis	II
MB-Einl-Text 1: Untersuchungsfelder der Halbzeitbewertung (EU-KOM, 2002a)	1
MB-Einl-Text 2: Wissenschaftliches Arbeitskonzept, dargelegt in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren (BAL, 2001))	5
MB-Einl-Text 3: Anforderungen an Bewilligungsverfahren und Kontrollen im Rahmen von PROLAND	16
MB-Einl-Text 4: Auszahlungen der Fördermittel an den Antragsteller/Letzt-empfänger (ML, 2002a)), (ML, 2001a))	20
MB-Einl-Text 5: Rechtsgrundlagen	26
MB-Einl-Text 6: Das Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben	28
MB-Einl-Text 7: Vorrangige Ziele der Agrarwende in Deutschland (Grimm, 2002)	30
MB-Einl-Text 8: Horizontale und vertikale top-ups	31
MB-Einl-Text 9: Veränderung der Gesamtplanung und Stand der Programmumsetzung 2000 bis 2002 gemessen an den gesamten Mittelan- sätzen (PROLAND)	34
MB-Einl-Text 10: Entwicklung der Planansätze, Bewilligungen und Mittelabfluss in Niedersachsen nach Haushaltslinien 2000 bis 2002 (PROLAND)	37
MB-Einl-Text 11: Datenschutz im Bereich der 6-Länder-Evaluation	41
Literaturverzeichnis	42

Abbildungsverzeichnis

MB-Einl-Abb. 1:	Binnenstruktur der Arbeitsgruppen der Halbzeitbewertung PROLAND	2
MB-Einl-Abb. 2:	Mittelfluss bei Investitionsförderungen	21

Tabellenverzeichnis

MB-Einl-Tab. 1:	Überblick über die (teil-)maßnahmenbezogenen Zuständigkeiten bei der Halbzeitbewertung PROLAND	3
MB-Einl-Tab. 2:	Überblick über die Historie der im Rahmen von PROLAND angebotenen Maßnahmen	14
MB-Einl-Tab. 3:	Synopse zum Änderungsantrag 2001 des Landes Niedersachsen	22
MB-Einl-Tab. 4:	Synopse zum Änderungsantrag 2002-1 des Landes Niedersachsen	23
MB-Einl-Tab. 5:	Synopse zum Änderungsantrag 2002-2 des Landes Niedersachsen	24
MB-Einl-Tab. 6:	Synopse zum Änderungsantrag 2003 des Landes Niedersachsen	25
MB-Einl-Tab. 7:	Mittelansätze für horizontale und vertikale top-ups in Nieder- sachsen	31
MB-Einl-Tab. 8:	Vergleich der Gesamtplanungsansätze und des bisherigen Mittelabflusses nach Haushaltslinien (PROLAND)	36
MB-Einl-Tab. 9:	Vollzug der Haushaltslinien	39
MB-Einl-Tab. 10:	Planansätze, Bewilligung und Mittelabfluss nach Haushaltslinien 2000 bis 2002	40

Kartenverzeichnis

MB-Einl-Karte 1:	Gebietskulissen verschiedener EU-Förderprogramme in Niedersachsen	15
------------------	--	----

MB-Einl-Text 1: Untersuchungsfelder der Halbzeitbewertung (EU-KOM, 2002a)***Untersuchungsfeld 1 - Einrichtung eines Bewertungssystems***

- Sind die gemeinsamen Bewertungsfragen, Kriterien und Indikatoren geeignet?
- Welche programmspezifischen Änderungen und Ergänzungen sind erforderlich?
- Welche zusätzlichen Bestandteile sind erforderlich, damit das System auf Programmebene funktionieren kann (Zielvorgaben, Ausgangssituationen, Kontextinformationen, Systeme für die Datenerhebung usw.)?

Untersuchungsfeld 2 - Eignung der Programmstrategie

- Ist die Untersuchung der Disparitäten, Mängel und Möglichkeiten, auf die das Programm eingehen soll, weiterhin gültig?
- Entsprechen die Ziele weiterhin dem Bedarf und besteht die externe Kohärenz zwischen den Interventionszielen und den Zielen anderer öffentlicher Maßnahmen, die beispielsweise nach der Planungsphase getroffen wurden und das Programm beeinflussen, weiter fort?
- Ist die (interne) Relevanz der Programmziele (Ausgewogenheit der finanzierten Maßnahmen/Strategien und Tätigkeiten sowie deren Beitrag zu den Gesamtzielen, Programmlogik usw.) weiter gegeben?
- Welche neuen Faktoren oder Veränderungen beeinflussen die Durchführung oder die Wirksamkeit und Effizienz der Durchführungsinstrumente?

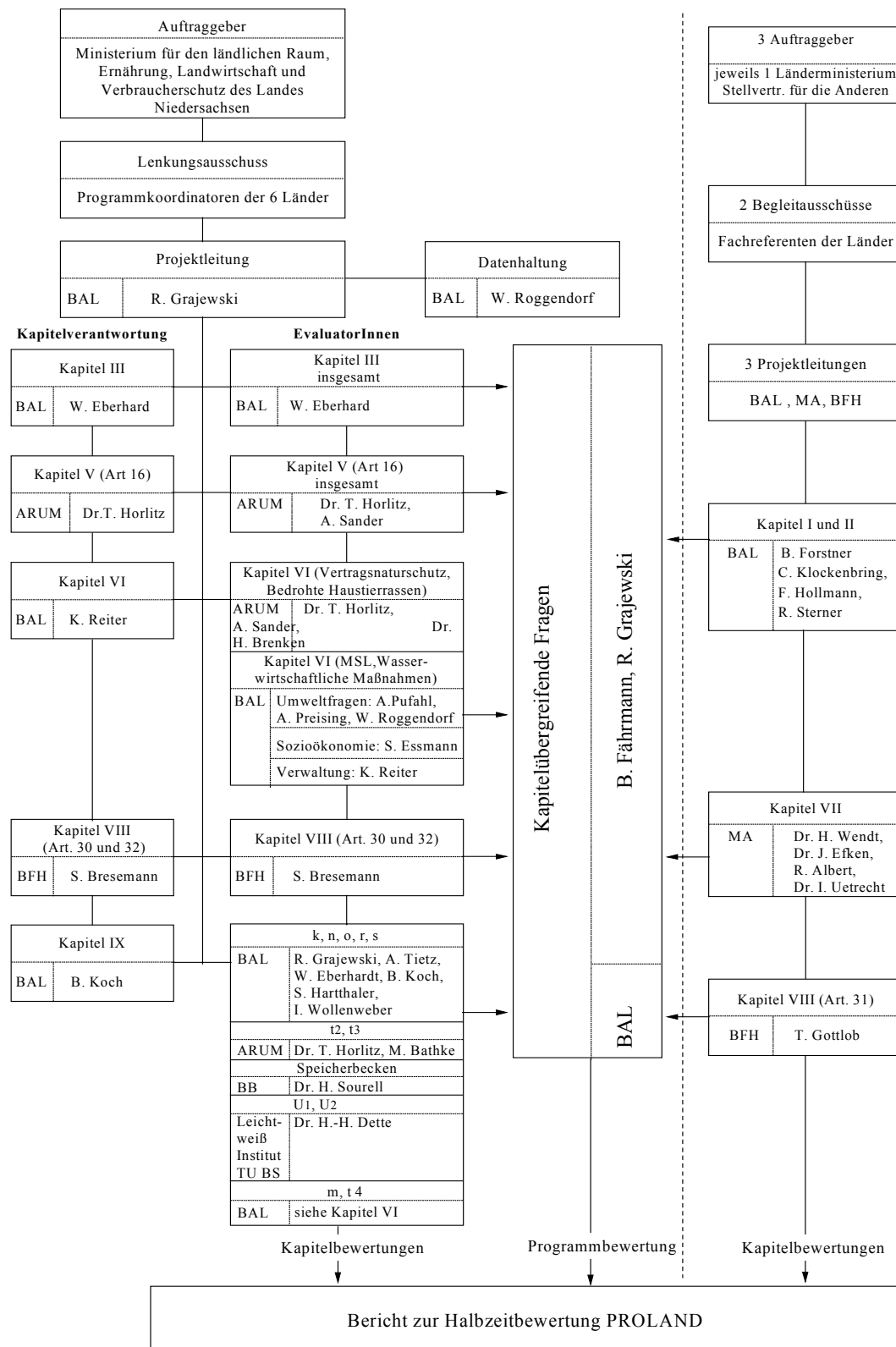
Untersuchungsfeld 3 - Vollzugskontrolle

- Welche Vorschriften und Mechanismen, die möglicherweise für die ordnungsgemäße Programmdurchführung erforderlich sind, sind anwendbar bzw. müssen eingeführt werden?
- Sind die Durchführungsaufgaben (Verwaltung, Beratung, Kontrolle, anschließende Bewertung usw.) klar und in geeigneter Weise aufgeteilt und ist das Begleitsystem dem Durchführungs- und Bewertungsbedarf angemessen?
- Sind das Verfahren und die Kriterien für die Projektauswahl in Verbindung mit der Wirksamkeit und Effizienz des Programms transparent und angemessen?
- Entspricht die Ausschöpfung der Finanzmittel dem erwarteten Durchführungsrhythmus und der für die einzelnen Programmteile vorgesehenen Mittelzuweisung?

Untersuchungsfeld 4 - Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle

- Sind die wichtigsten Programmbestandteile wirksam und effizient?
- Welche Änderungen sind zur Halbzeit erforderlich, um die Wirksamkeit und Effizienz des Programms zu verbessern?

MB-Einl-Abb. 1: Binnenstruktur der Arbeitsgruppen der Halbzeitbewertung PROLAND



Quelle: Eigene Darstellung.

MB-Einl-Tab. 1: Überblick über die (teil-)maßnahmenbezogenen Zuständigkeiten bei der Halbzeitbewertung PROLAND

Maßnahme	Kürzel	Institut	BearbeiterIn
Kapitel III	c	BAL	Winfried Eberhardt
Kapitel V - Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	e	ARUM	Achim Sander
Kapitel VI - Agrarumweltmaßnahmen	f	BAL	Karin Reiter
Erhaltung der genetischen Vielfalt in der Tierzucht und vom Aussterben bedrohter Rassen	f1	ARUM	Dr. Heike Brenken
Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU) mit allen Einzelmaßnahmen	f2	BAL	
Förderung extensiver Produktionsverfahren bei Dauerkulturen	f2-A	BAL	Andrea Pufahl
Förderung extensiver Grünlandnutzung	f2-B	BAL	Andrea Pufahl
Förderung ökologischer Anbauverfahren	f2-C	BAL	Andreas Preising
Förderung einer zehnjährigen Stilllegung	f2-D	BAL	Achim Sander
Schutz und Entwicklung von Lebensräumen von Pflanzenarten in bestimmten Gebieten	f3	ARUM	Achim Sander
Erhaltung, Pflege und Entwicklung von bestimmten Biotoptypen - Kooperationsprogramm - Biotoppflege	f3-a	ARUM	Achim Sander
Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung von Feuchtgrünland in großräumigen Gebieten - Kooperationsprogramm - Feuchtgrünland	f3-b	ARUM	Achim Sander
Erhaltung und Entwicklung von Dauergrünland in Naturschutzgebieten, Nationalparks sowie Biosphärenreservaten nach § 14a BNatSchG - Kooperationsprogramm - Dauergrünland NSG/NLP/BR	f3-c	ARUM	Achim Sander
Extensive Bewirtschaftung von Rast- und Nahrungsflächen für nordische Gastvögel auf Grünland und Ackerflächen	f3-d	ARUM	Achim Sander
Artenschutzmaßnahmen auf Ackerflächen mit besonderem Entwicklungspotential	f3-e	ARUM	Achim Sander
Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten durch gewässerschonende landwirtschaftliche Flächenbewirtschaftung	f4	BAL	Andreas Preising
Extensive Bewirtschaftung und Beibehaltung der Nutzung von Grünland	f4-a	BAL	Andreas Preising
Umwandlung von Ackerflächen in extensiv bewirtschaftetes Grünland	f4-b	BAL	Andreas Preising
Grundwasserschonende Bewirtschaftung von gem. VO (EG) Nr. 1251/99 stillgelegten Ackerflächen, die über die Auflagen des Art. 16,	f4-c	BAL	Andreas Preising

Absatz 2 der Stilllegungsverordnung hinausgeht			
Bewirtschaftung eines Betriebsteils nach den Grundsätzen des ökologischen Landbaus	f4-d	BAL	Andreas Preising
Bewirtschaftungsmaßnahmen zur gewässerschonenden ökologischen Bewirtschaftung, die über die Bewirtschaftungsauflagen gem. VO (EWG) Nr. 2092/91 hinausgehen	f4-e	BAL	Andreas Preising
Kapitel VIII			
„Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen“ gemäß Art. 30 der VO (EG) Nr. 1257/99	i1	BFH	Sabine Bresemann
Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern (Ökologische Waldbewirtschaftung auf Vertragsbasis) gemäß Art. 32 der VO (EG) Nr. 1257/99	i2	BFH	Sabine Bresemann
Kapitel IX			Birgit Koch
Flurbereinigung	k	BAL	Andreas Tietz, Irene Wollenweber
Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen aus Wasservorranggebieten	m	BAL	Andreas Preising
Schaffung von Dienstleistungseinrichtungen	n	BAL	Simone Harthaler
Dorfentwicklung und ländliches Kulturerbe	o	BAL	Simone Harthaler
landwirtschaftliche Infrastrukturmaßnahmen	r	BAL	Andreas Tietz, Irene Wollenweber
Förderung touristischer Aktivitäten und ländlichen Handwerkswesens	s	BAL	Birgit Koch
Förderung neuer Strategien im Bereich der Umwelt und Landwirtschaft	t1	BAL, BB	Winfried Eberhardt, Dr. Sourell
Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen in bestimmten Gebieten	t2	ARUM	Manfred Bathke
Maßnahmen und Investitionen zur Pflege, Wiederherstellung und Verbesserung von Feuchtgrünland	t3	ARUM	Achim Sander
flankierende Maßnahmen zur gewässerschonenden Landbewirtschaftung	t4	BAL	Andreas Preising
Küstenschutz	u1	Leichtweiß-Institut	Dr. Dette
Hochwasserschutz im Binnenland	u2	Leichtweiß-Institut	Dr. Dette

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

MB-Einl-Text 2: Wissenschaftliches Arbeitskonzept, dargelegt in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren (BAL, 2001))

3.1 Zweck der Halbzeitbewertung

Aufgabe der Bewertung ist es, die wesentlichen Aspekte der Förderung im Hinblick auf Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahmen in Abhängigkeit vom Stand der Programmdurchführung zu beurteilen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die allgemeinen Ziele der Politik zur ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene als auch im Hinblick auf den besonderen Bedarf und die Prioritäten, die in den EPLR der beteiligten Länder festgelegt sind.

Die Halbzeitbewertung beurteilt unter Berücksichtigung der Bewertungsfragen insbesondere die ersten Ergebnisse, ihre Relevanz und Kohärenz mit dem Programmplanungsdokument und die Verwirklichung der angestrebten Ziele. Sie beurteilt außerdem die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sowie die Qualität der Begleitung und Durchführung. (Artikel 44 Absatz 2 der Durchführungsverordnung).

In Abhängigkeit von den Ergebnissen und ersten Wirkungen der Programme kann es zu Mittelumschichtungen oder zu strategischen Neuorientierungen kommen. Von der Halbzeitbewertung werden daher generelle Schlussfolgerungen zu möglichen erforderlichen Anpassungen der Programme erwartet.

Außerdem werden die wesentlichen Grundlagen für die spätere ex-post Bewertung erarbeitet.

3.1.1 Geltungsbereich (Maßnahmen)

Die Bewertung erstreckt sich auf die Programme zur Förderung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 der Bundesländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein und der Stadtstaaten Bremen und Hamburg in den jeweils genehmigten und geänderten Fassungen. Ausgeklammert werden dabei die Kapitel bzw. Maßnahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999, die einer zentralen Bewertung unterliegen. Dies betrifft die Kapitel I, II, V (mit Ausnahme der Ausgleichszulage für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen), VII, VIII (nur Erstaufforstung) und IX (Art. 33, Spiegelstrich 4, soweit GAK-finanziert). Die länderspezifischen Ergebnisse der zentralen Bewertung werden bis zum 01.04.2003 zur Verfügung gestellt und entsprechend in die Programmbewertungen eingebaut.

3.1.2 Zeitraum

Die Bewertung erstreckt sich auf den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2003, d. h. in die Bewertung einbezogen werden die Förderdaten bis zum 31.12.2002.

3.1.3 Geographischer Geltungsbereich

Die Bewertung gilt zunächst für den gesamten geographischen Geltungsbereich des Programms. Allerdings werden einige Maßnahmen nur in bestimmten Gebietskulissen angeboten. Für diese Maßnahmen richtet sich die Bewertung an der vorgenommenen geographischen Differenzierung aus.

3.2 Bewertungsfragen, Kriterien und Indikatoren

Die Bewertung erfolgt auf der Grundlage des Leitfadens der Europäischen Kommission (Dok. VI/8865/99 Rev.) und der im Bewertungsrahmen der Kommission (Dok. VI/12004/00 FINAL) niedergelegten Fragen, die als zentrale Bewertungsfragen im Rahmen der Bewertung der EPLR zu beantworten sind. Darüber hinaus sind die den einzelnen Fragen zugeordneten Kriterien und Indikatoren für die Bewertung heranzuziehen.

Damit unterliegt die Evaluation der durch den EAGFL kofinanzierten Programme einheitlichen Standards, die ein verbindliches (Mindest)-Konzept zur Bewertung darstellen.

Bestandteile, die allen Bewertungen zugrunde gelegt werden müssen, sind folgende:

- gemeinsame Fragen mit Kriterien und Indikatoren, wie sie in dem Dokument VI/12004/00 Endg. enthalten sind;
- programmspezifische ergänzende Fragen mit Kriterien und Indikatoren, die sich aus den speziellen Zielsetzungen der einzelnen Länderprogramme ergeben.

Gemeinsame Bestandteile

Der Katalog der common evaluation questions setzt sich aus kapitelspezifischen Fragen und allgemeinen, übergeordneten Bewertungsfragen, den sogenannten cross cutting Questions zusammen. Allen Fragen sind Kriterien und Indikatoren zugeordnet. Fragen, Kriterien und Indikatoren sind prinzipiell zu bearbeiten. Werden Fragen als nicht relevant angesehen, muss dies begründet werden. In Kasten 2.2 des Dokuments VI/12004/00 Endg. sind fünf Fälle beschrieben, in denen von der Beantwortung bestimmter Fragen abgesehen werden kann. Ebenso wie einzelne Fragen können auch Kriterien und Indikatoren außer Acht gelassen werden. Dies ist ebenfalls im Einzelnen zu begründen. Auch

können einzelne Indikatoren, wenn sie als nicht geeignet angesehen werden, durch andere ersetzt werden. Bezüglich der Indikatoren gesteht die Kommission den BewerterInnen eine wesentlich größere Flexibilität als bei den Kriterien und Fragen zu. Diese Flexibilität sollte im erforderlichen Umfang genutzt werden.

Auf der Programmebene muss der Kombination aus Kriterium und Indikator zumeist ein präziser **Zielwert** hinzugefügt werden. Z.T. können diese Angaben den Entwicklungsplänen der Länder entnommen werden; z.T. müssen Zielwerte – soweit diese festgelegt werden können - im Rahmen der Halbzeitbewertung ergänzt werden.

Programmspezifische Bestandteile

Mit den gemeinsamen Bewertungsfragen werden alle Aspekte der Länderprogramme abgedeckt. Programmspezifische Bewertungsangelegenheiten berücksichtigen die in den Programmen dargelegten Strategien und Ziele, soweit sich diese nicht mit den o. g. gemeinsamen Bestandteilen decken. Von den BewerterInnen wird erwartet, dass sie die Länderprogramme auch anhand ihrer quantifizierten Ziele auf der operationellen Ebene (Leistungen), der spezifischen Ebene (Ergebnisse) und der globalen Ebene (Wirkungen) beurteilen. Soweit diese Quantifizierung noch nicht in der Planungs- und ex-ante Phase erfolgt ist, muss sie zu Beginn der Halbzeitbewertung erfolgen.

3.3 Bewertungsprozess

Folgende Phasen des Bewertungsprozesses lassen sich unterscheiden:

Phase	Arbeitsschritte
Strukturieren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Wirkungen/Fragen sollen evaluiert werden? ▪ Welches sind die relevanten Kriterien/Indikatoren für den Erfolg des Programms und wie können diese gemessen werden?
Erheben	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Festlegung des erforderlichen Untersuchungsumfangs, ▪ Ermittlung der Indikatoren.
Analysieren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Auswertung der Daten und Interpretation, ▪ Abschätzung der Ergebnisse und Wirkungen, ▪ Beantwortung der kapitelbezogenen und programmbezogenen Fragen – soweit möglich.
Bewerten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empfehlungen und Schlussfolgerungen für eventuelle erforderliche Programmanpassungen.

3.3.1 Strukturieren

Arbeitsphase 1, wie sie in den besonderen Vertragsbedingungen beschrieben ist, ist wesentlicher Bestandteil der Strukturierungsphase.

Überprüfung des Bewertungsschemas der Kommission und Herausarbeitung der programmspezifischen Bestandteile

Wie bereits beschrieben, handelt es sich bei den Fragen, Kriterien und Indikatoren um einen Mindestkatalog, der abzuarbeiten ist. Das Ausmaß, in dem die allgemeinen Bewertungsfragen für die EPLR maßgeblich sind, ist zu überprüfen. Falls Fragen als nicht relevant erachtet werden, ist dies zu begründen. Dies gilt ebenso für Kriterien und Indikatoren. Allerdings wird die Überprüfung der Kriterien und Indikatoren nicht in der Phase 1 abgeschlossen werden können.

Bei der Bewertung sollte das Gleichgewicht der einzelnen Maßnahmen (auch bezüglich des Finanzvolumens), das bei der Planung gewählt wurde, berücksichtigt werden. Das heißt, in – begründeten – Ausnahmefällen kann sich die Bewertung auf diejenigen Fragen konzentrieren, die sich auf die zentralen Punkte des Programms beziehen.

Daneben müssen auch die programmspezifischen Bestandteile (Strategie/Ziele, Grad der Präzisierung) systematisch herausgearbeitet werden und in Relation zu den bestehenden gemeinsamen Fragen gesetzt werden. Dabei ist auch die Frage nach der Zielharmonie zu prüfen.

Wahl eines geeigneten Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign ist von vornherein so anzulegen, dass auf die Erhebung der Wirkungen abgezielt wird, die im Rahmen der Bewertung am Ende des Programmplanungszeitraums zu erfassen sind. Aus diesem Grund erstreckt sich das zur Beantwortung der kapitelbezogenen und kapitelübergreifenden Fragen skizzierte Untersuchungsdesign auf den gesamten Zeitraum der Bewertung und nicht nur auf die Phase bis 2003. Das Untersuchungsdesign muss des Weiteren die kontextuellen und exogenen Faktoren, die für die Umsetzung, Wirkung und Effizienz des Programms relevant sind, mit berücksichtigen. Diese Faktoren beinhalten den politischen und institutionellen Kontext sowie die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen.

Die Kommission gibt keine Vorgaben für ein aus ihrer Sicht geeignetes Untersuchungsdesign. Die Methoden und Instrumente, die in diesem Angebot vorgeschlagen werden, knüpfen an Erfahrungen aus anderen Forschungsvorhaben an und berücksichtigen die in den MEANS-Dokumenten diskutierten Methoden und Instrumente. In Abhängigkeit vom Fragenkatalog und von der Bewertungsebene (Kapitel/Programm) kommt dabei ein adäquater

Methodenmix zum Einsatz, der auf das zur Verfügung stehende Datenmaterial anzupassen ist.

Beim Entwurf eines geeigneten Untersuchungsdesigns werden Kosten-Nutzen-Aspekte berücksichtigt. Zunächst ist auf die im Rahmen der Begleitung zu erfassenden finanziellen und materiellen Indikatoren zurückzugreifen, da dies im Gegensatz zu eigenen Primärerhebungen mit geringeren Kosten, z.B. bei der Datenaufbereitung für, verbunden ist. Art. 42 der VO (EG) Nr. 1750/1999 führt aus, dass „die für die Verwaltung der Programmplanungsdokumente für die Entwicklung des ländlichen Raums verantwortliche Behörde [...] für die Bewertung geeignete Hilfsmittel heran[zieht] und [...] sich dabei auf die im Rahmen der **Begleitung** ermittelten Ergebnisse [stützt], die erforderlichenfalls durch zusätzlich erfasste Informationen ergänzt werden“.

Aus den Ausführungen der Kommission folgt, dass die Beziehung zwischen Monitoring und Evaluation verbessert werden muss. Dies zeigen auch Erfahrungen vorhergehender Evaluationen. Es muss gewährleistet sein, dass die Programmevaluation auf den Monitoringdaten aufbauen kann. Dabei sollte sichergestellt sein, dass der finanzielle Verlauf und der materielle Verlauf der Förderung möglichst differenziert erfasst werden, damit aus den im Rahmen des Monitoring erfassten Daten geeignete Indikatoren abgeleitet werden können.

Vor allen muss die Erreichbarkeit der Adressaten der Förderung zur Durchführung vertiefter Erhebungen gewährleistet sein (siehe unten).

Bei Primärerhebungen kann nach Auffassung der Kommission ein bestimmtes Maß an Verhältnismäßigkeit (Größe der Stichprobe, Fallstudien, Anwendung von Koeffizienten aus der Literatur) angebracht sein. So können Ergebnisse einzelner Bundesländer, soweit sie vergleichbare Maßnahmen betreffen, auf andere Bundesländer übertragen werden (analog der Anwendung von Koeffizienten aus der Literatur) oder es kann der Stichprobenumfang bei länderübergreifenden Befragungen entsprechend reduziert werden (im Vergleich zu Einzelbefragungen in allen Ländern). Für die in den EPLR zur Durchführung der Pläne aufgenommenen Maßnahmen wird daher zunächst ein Bewertungskonzept erarbeitet, das die „gleichartigen“ und die „individuellen“ Fördermaßnahmen in den EPLR identifiziert. „Gleichartige“ Maßnahmen ähneln sich bezüglich Förderinhalten, Verpflichtungen und Datenverfügbarkeit, diese Maßnahmen sind daher in gleicher bzw. ähnlicher Form evaluierbar. Die Ergebnisse können zwischen den Ländern übertragen werden. „Individuelle“ Maßnahmen müssen landesspezifisch bewertet werden.

Ausarbeitung von Vergleichen: Ausgangsdaten/Zielwerten

Die gemeinsamen Beurteilungskriterien sind nicht einsetzbar, wenn Ausgangsdaten nicht quantifiziert werden bzw. im Untersuchungsdesign keine Vergleiche vorgesehen werden.

Die Erarbeitung von Ausgangsdaten und Zielwerten sowie die Wahl geeigneter Vergleiche muss zu Beginn der Halbzeitbewertung für die Entwicklungspläne der Länder vorgenommen werden, soweit dies nicht schon aus den Programmplanungsdokumenten und den darin enthaltenen ex-ante Bewertungen hervorgeht.

Mögliche Bewertungsmethoden sind ein mit-ohne-Vergleich, also ein Vergleich von Begünstigten mit einer ausgesuchten Referenzgruppe von Nichtteilnehmern oder ein vorher-nachher-Vergleich, bei dem die Entwicklung von Begünstigten vor und nach der Förderung nach ausgewählten Kennziffern dargestellt wird. Weiterhin ist es für einige Bereiche wie beispielsweise zur Abschätzung der Umweltwirkung der Agrarumweltmaßnahmen sinnvoll, das Umweltverhalten der teilnehmenden Betriebe mit den gesetzlichen Auflagen abzugleichen. Dabei handelt es sich um einen normativen Vergleich (Maßstäbe, best practices). Für diese Art von Vergleichen sind Informationen über Maßstäbe oder die beste Praxis erforderlich, die zuvor oder in anderen Regionen usw. gegeben waren.

3.3.2 Durchführung der Untersuchung

Ein Schwerpunkt der Bewertungsaktivitäten in der Zwischenbewertung wird darauf liegen, die Qualität der Datengrundlage zu überprüfen, Vorschläge für die Ergänzung der bestehenden Datensätze zu erarbeiten, das Untersuchungsdesign zu spezifizieren, den Umfang der Untersuchungen festzulegen und – soweit erforderlich - erste eigene Erhebungen durchzuführen.

Neben eigenen Primärerhebungen werden die durch das Monitoring gelieferten Daten und andere Datenquellen kontinuierlich und systematisch aufbereitet und mit anderen Daten verschnitten.

Die Halbzeitbewertung berücksichtigt zwar die Bewertungsfragen, ist jedoch stärker auf die Messung der ersten Ergebnisse ausgerichtet als die ex-post Bewertung, bei der es insbesondere um die Wirkungen geht. Damit hebt die Zwischenbewertung stärker als die ex-post Bewertung auf die Beurteilung der einzelnen Maßnahmen ab, während die ex-post Bewertung die Wirkung des gesamten Programms unter Berücksichtigung von Synergien, aber auch Verdrängungseffekten in den Vordergrund stellt.

Zur Bewertung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum ist daher auch der Gesamtkontext des Programms und dessen Entwicklung, wie die

- politischen und institutionellen Rahmenbedingungen,
- sektoralen und regionalen Rahmenbedingungen,
- sowie Wechselwirkungen mit anderen Maßnahmen des ländlichen Raums

zu erfassen.

3.3.2.1 Sekundärdaten

Bei der Bewertung ist zunächst auf sogenannte Sekundärdaten zurückzugreifen. Wesentliche Sekundärdaten kann das Begleitsystem liefern. In einigen Fällen können diese Daten bereits ausreichen, um eine Frage ganz oder teilweise zu beantworten. Da diese Daten bereits vorhanden sind, entstehen keine hohen Erhebungskosten. Ein Minimum an input- und output- Daten, das durch den mit der Kommission abgestimmten nationalen Tabellenrahmen vorgegeben ist, wird durch das Begleitsystem erfasst. Diese Standarddaten umfassen die finanziellen Verlaufsdaten für alle Maßnahmen sowie zumeist in aggregierter Form materielle Ergebnisse.

Das Monitoring muss hinsichtlich seiner Eignung, Basisdaten für die Evaluation bereitzustellen, überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden. Es sollte sichergestellt sein, dass die Programmevaluation auf den Monitoringdaten aufbauen kann. Dazu muss das Monitoring gewährleisten, dass sowohl Informationen über die Zuwendungsempfänger (Basisinformationen wie beispielsweise Status¹, Region, Geschlecht, Alter) sowie über die geförderten Projekte (nach Fördergegenständen) einzelfallbezogen verfügbar gemacht und durch die BewerterInnen ausgewertet werden können. Über diese Aufgaben hinausgehend muss das Monitoring vor allem die Erreichbarkeit der Zuwendungsempfänger bzw. der Zielgruppen zur Durchführung vertiefender Erhebungen durch die Evaluation gewährleisten.

Soweit neben den Angaben über geförderte Einheiten auch Angaben zu nicht geförderten Einheiten vorliegen (wie beispielsweise im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen, die häufig im Rahmen des InVeKoS abgewickelt werden), sind diese ebenfalls der Bewertung zugänglich zu machen, da so eine Grundlage besteht, einen mit-ohne-Vergleich durchzuführen.

¹ Landwirt, natürliche Person, juristische Person, Gebietskörperschaft etc.

Weitere Quellen für Sekundärdaten können aus früheren Erhebungen und Bewertungen sowie Programmplanungsunterlagen gewonnen werden. Mit ihrer Hilfe lassen sich u. a. vorher-nachher-Vergleiche und Übertragbarkeitsanalysen durchführen. So ist auch vorgesehen, Auswertungen - soweit räumliche Bezüge von besonderer Bedeutung sind - mit Hilfe von Geoinformationssystemen (GIS) vorzunehmen. Darüber hinaus werden Analyseergebnisse - soweit sinnvoll - mit Hilfe von GIS grafisch aufbereitet und Wirkungen von Programmen und Maßnahmen so in einfacher bzw. komprimierter Form visualisiert.

Die statistischen Ämter der beteiligten Länder können Daten über den Kontext oder exogene Faktoren auf verschiedenen Gebietsebenen oder für ausgewählte landwirtschaftliche Betriebe liefern. Hier sind v. a. die Daten der Landwirtschaftszählung 1999 aus der Agrarberichterstattung wichtig.

Weitere Sekundärdaten werden in Kapitel 4 für die einzelnen zu bewertenden Kapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999 beschrieben.

3.3.2.2 Primärdaten

Primärdaten sind Daten, die ad hoc für die Bewertung erhoben werden, meist bei den direkt oder indirekt Begünstigten aber auch bei Referenzgruppen.

Es gibt zahlreiche Instrumente, um Informationen zu gewinnen. Eine Auswahl möglicher Instrumente ist in **Abbildung 1** dargestellt.

Abbildung 1: Mögliche Instrumente zur Gewinnung von Primärdaten

Instrument	Bewertung der Implementation	Bewertung von Wirkung und Effizienz	Repräsentativität
Fragebogengestützte Erhebungen	+	++ (ergänzende Literaturrecherche)	Repräsentativität abhängig vom Auswahlverfahren der Stichprobe
Expertenbefragungen	+	++	tlw. repräsentativ
Leitfadengestützte Befragungen von Zuwendungsempfängern	+	+	Einzelfallbezogen
Workshops	+	++	tlw. repräsentativ
Begehungen einzelner Projekte	o	+	Einzelfallbezogen

+ = geeignet

++ = sehr geeignet

o = keine Eignung

Quelle: Eigene Darstellung.

3.3.3 Analyse der relevanten Informationen

Welche Analysemethoden gewählt werden, hat die Kommission den BewerterInnen freigestellt. Zwingend erfüllt sein muss die allgemeine Qualitätsanforderung der VO (EG) Nr. 1750/1999.

Analysiert werden die Sekundär- und Primärdaten vor allem hinsichtlich der Programmwirkungen. Dies beinhaltet die Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Bewertungsfragen sowie weitere Bewertungsaspekte wie die Wirksamkeit und Effizienz des Programms. Die Halbzeitbewertung konzentriert sich auf die Analyse der Ergebnisse, da Wirkungen meist erst mit einiger Verzögerung eintreten. Im Vordergrund steht die Darstellung des Beitrags der Maßnahmen zu den operationellen Zielen und zu den spezifischen Zielen. Zur Ableitung der Zielformulierungen sind, soweit möglich, die Entwicklungspläne heranzuziehen. Die Analyse erfolgt kapitelbezogen und, soweit zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung möglich, programmbezogen. Dabei werden die zentral gelieferten Analyseergebnisse einbezogen.

In der Analyse ist der Kontext zu berücksichtigen, da die Kommissionsleitlinien eine Unterscheidung zwischen Brutto- und Nettowirkungen vorsehen. Hierfür hat die Kommission keine gemeinsamen Fragen formuliert, da der Kontext sich abhängig von den nationalen und regionalen Gegebenheiten stark unterscheiden kann.

Für die Wirksamkeitsanalyse sind die mit Hilfe der Sekundär- und Primärdaten ermittelten Indikatoren ein Hilfsmittel. Sie können keine vollständigen Antworten liefern, da sie im gewissen Maße der Auswertung und Interpretation unterliegen. Die Ergebnisse müssen durch frühere Bewertungen, Untersuchungen oder Forschungsarbeiten, durch die Einbeziehung von Expertenwissen, durch Diskussionen mit fachspezifischen Begleitausschüssen u. a. abgesichert werden. Nur so lassen sich umfassende und zuverlässige Ergebnisse gewinnen, die eine geeignete Grundlage für Schlussfolgerungen und Beurteilungen bilden.

3.3.4 Bewertung

Die Bewertung der Analyseergebnisse muss zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung vor allem mögliche Anpassungen des Programms zur Halbzeit im Blickfeld haben und damit die Bearbeitung des Punktes 11 „Anpassung des Programms zur Halbzeit“ der gemeinsamen Bewertungsfragen. Beantwortet wird die Frage, inwieweit Programmkorrekturen notwendig werden, da sich bspw. Rahmenbedingungen ändern oder Ziele und Prioritätenänderungen neu zu definieren sind. Daraus könnten Anpassungen bezüglich der Programmstruktur oder der finanziellen Ausstattung einzelner Maßnahmen resultieren. An-

passungserfordernisse könnten sich aber auch aus nicht (mehr) sachgerechten Durchführungsbestimmungen ergeben.

Das Aufzeigen der o. g. Defizite erfolgt sowohl für die jeweiligen Kapitel als auch übergreifend für das Gesamtprogramm. Empfehlungen und Schlussfolgerungen auf Länderebene müssen gemeinsam mit den zentralen Evaluatoren entwickelt werden. Hierfür sind geeignete Schnittstellen vorzusehen.

Die kapitelbezogenen Analyseergebnisse sollen den fachspezifischen Arbeitsgruppen – soweit diese eingerichtet wurden - zur Diskussion gestellt werden.

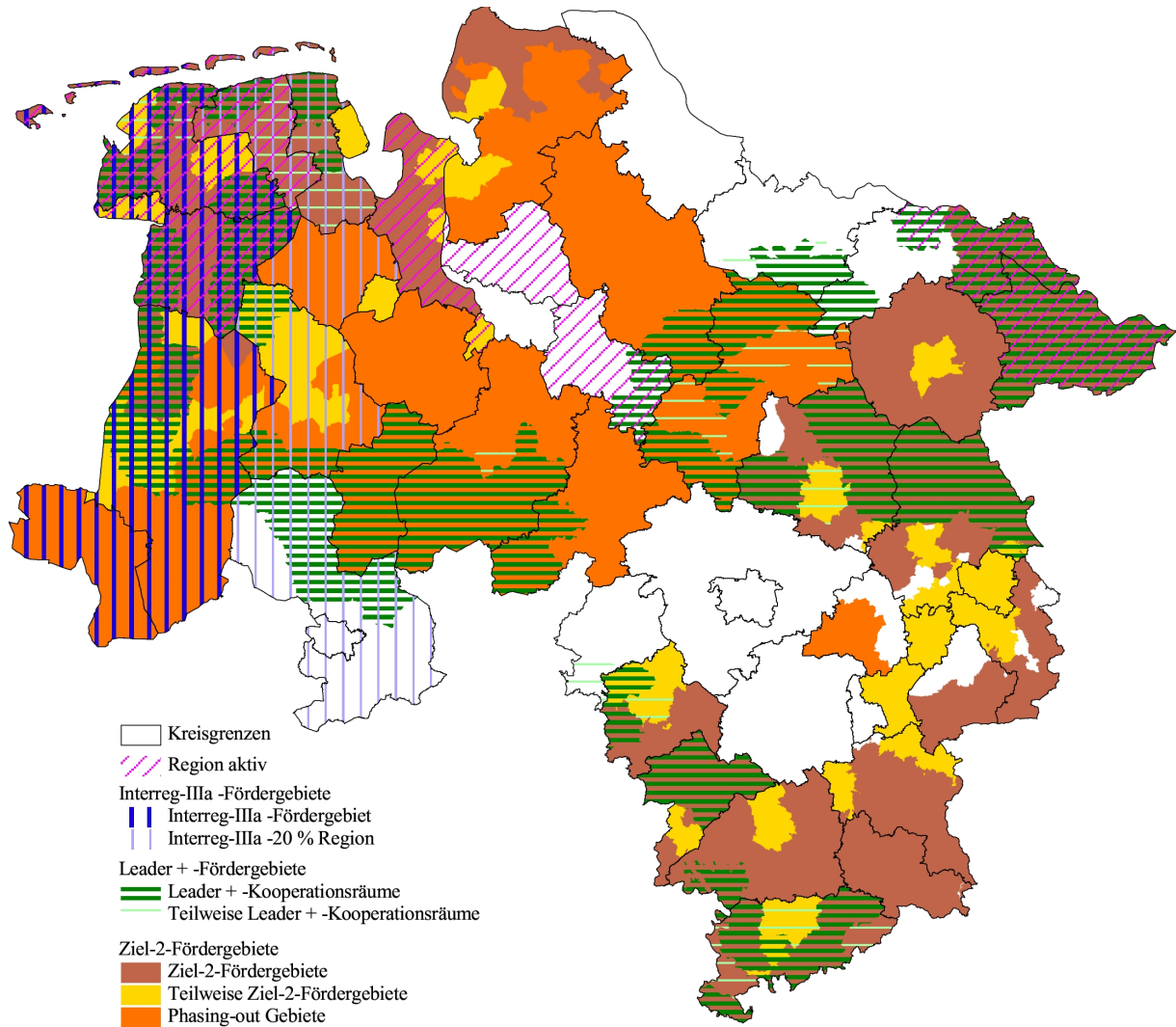
Länderspezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen sollen auf einem Workshop mit dem jeweiligen Programmkoordinator und den zuständigen FachreferentInnen abschließend diskutiert werden.

MB-Einl-Tab. 2: Überblick über die Historie der im Rahmen von PROLAND angebotenen Maßnahmen

	Vor 2000 mit EAGFL-Kofinanzierung	Vor 2000 rein national finanziert	Neue Aspekte seit 2000
a	Ziel 5a	GAK	Teil B: Landesprogramm
c	VO (EWG) Nr. 2078/1992 - agrarumweltbezogene Qualifizierungsmaßnahmen	Qualifizierungsmaßnahmen	
e	Erschwernisausgleich	Erschwernisausgleich	
f	Basisprogramm, Feuchtgrünlandschutzprogramm, Kooperationsprogramm Dauergrünland Förderung von vom Aussterben bedrohter Haustierrassen	freiwillige Wasserschutzmaßnahmen, Ackerlandstreifen, Aegide-Programm	Trinkwasserschonende Bewirtschaftung von Stilllegungsflächen, Bewirtschaftung eines Betriebsteils nach den Grundsätzen des ökologischen Landbaus
g	Ziel-5a-Programm (Sektorpläne Kartoffeln, Obst und Gemüse)	GAK - Förderung nach Marktstrukturgesetz im Bereich Vieh und Fleisch	Förderung von Gemeinschaftsanlagen im Rahmen von EtLR
h	VO (EG) Nr. 2080/1992	GAK	
i	Ziel-5b-Programm, VO (EG) Nr. 2080/1992	GAK, Landesmaßnahmen	Verbesserung der ökologischen Stabilität der Wälder
k	Ziel-5b-Programm	GAK	
m		Trinkwasserschutz	
n			neue Fördertatbestände im Rahmen von EtLR
o	Ziel-5b-Programm	GAK	
r	Ziel-5b-Programm	GAK	
s	Ziel-5b-Programm (Gartenkulturzentrum in Bad Zwischenahn)		neue Fördertatbestände im Rahmen von EtLR
t	Förderrichtlinie Naturschutz	Niedersächsisches Fließgewässerprogramm, Flächenerwerb und Modellprojekte Trinkwasserschutz	Projekte in t1
u		GAK	

Quelle: Eigene Darstellung nach (EU-KOM, 2002a; ML, 2000).

MB-Einl-Karte 1: Gebietskulissen verschiedener EU-Förderprogramme in Niedersachsen



Quellen: Niedersächsische Staatskanzlei, Ref. 304 (2001);
 Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr und
 Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales (2001);
 Interreg: www.europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/index_de.htm;
 Regionale Entwicklungskonzepte der Regionen aktiv
 unter: www.nova-institut.de/modellregionen/

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

MB-Einl-Text 3: Anforderungen an Bewilligungsverfahren und Kontrollen im Rahmen von PROLAND

Allgemeines

Die Allgemeine Zahlstellendienstanweisung (ML, 2001a)) beinhaltet die Spezifizierung der Durchführungsbestimmung VO (EG) Nr. 1663/1995, die das Rechnungsabschlussverfahren des EAGFL-Garantie regelt. Die dort enthaltenden Vorschriften gelten für sämtliche Maßnahmen, die durch PROLAND gefördert werden.

Die zentralen Aufgaben der Zahlstellen sind:

- Bewilligung,
- Ausführung und
- Verbuchung der Zahlungen.

Die Bewilligung ist an andere Stellen delegiert, wobei die Zahlstelle weiterhin verantwortlich bleibt und somit auch den einheitlichen Vollzug dieser Aufgaben regelt. Hierzu erlässt sie z. T. spezielle Anweisungen und nimmt eigenständige Vorortkontrollen wahr. Die **Fachreferate** stellen durch Besondere Dienstanweisungen sicher, dass die ihnen nachgeordneten Dienststellen rechtskonform agieren.

Andere Einrichtungen zur Garantie eines rechtmäßigen Fördergeschäfts sind die **Bescheinigende Stelle** und der **Interne Revisionsdienst**.

Die Bescheinigende Stelle sitzt im MF und überprüft die Vollständigkeit, Richtigkeit der übermittelten Rechnungen und kontrolliert die Qualität des internen Kontrolldienstes der Zahlstellen und Fachreferate. Sie bescheinigt gegenüber der KOM die Richtigkeit des vorzulegenden Rechnungsabschlusses (siehe MB-Einl-Text 6).

Der Interne Revisionsdienst ist dem Leiter der Zahlstelle zugeordnet. Er überprüft im Rahmen von Systemprüfungen die Konformität der verwaltungsmäßigen und buchungstechnischen Verfahren mit den Anforderungen der Gemeinschaft, v.a. die ordnungsgemäße Buchführung der Zahlstellen.

Bewilligungsverfahren

Das Bewilligungsverfahren für die flächenbezogenen Förderungen und die Investitionsförderungen verlaufen unterschiedlich. Im folgenden werden die grundsätzlichen Meilensteine eines solchen Verfahrens geschildert. Besonderheiten befinden sich in den Materialbänden zu den jeweiligen Förderkapiteln.

Für die verschiedenen Maßnahmen sind verschiedene Behörden zuständig, an die sich der Antragsteller wenden muss. Zum überwiegenden Teil stellt er seinen Antrag auf Förderung bei derjenigen Dienststelle, welche die entsprechende Förderung auch bewilligt. Zum Teil (z.B. bei den Agrarumweltmaßnahmen) sind aber auch antragsannahmende Stellen vorgeschaltet.

Antragsunterlagen und Verfahren

- Abgabe der Antragsformulare und bestimmter Erklärungen (Anerkennung der Rechtslage, Verpflichtungen über Mitteilungspflichten, Einwilligungen zu Datenlieferungen etc.). Zu verwenden sind dokumentenechte Schreibmittel.
- Eingangsregistrierung durch Eingangsstempel und Vergabe der Registriernummer, wobei jeder Antragsteller bei der ersten Antragstellung eine Registriernummer erhält, die dann maßnahmenübergreifend für alle Anträge, die auf eine Förderung aus PROLAND gestellt werden, verwendet wird.(15-stellige Zahlenfolge, zur Verortung bis auf die Gemeindeebene).
- Im nächsten Schritt erfolgt die Datenermittlung und –erfassung und die Überprüfung auf Vollständigkeit und Richtigkeit nach Maßgabe der jeweiligen Förderbestimmungen, ggf. Rücksprachen mit dem Antragsteller. Abschließend unschlüssige Anträge sind zu dokumentieren. Alle Anträge werden dieser Verwaltungskontrolle unterzogen (s.u.).
- Erst nach Abschluss aller erforderlichen Kontrollen erfolgt die Bewilligung über die Zahlung einer bestimmten Fördersumme in Form eines Bewilligungsbescheids.
- Zwischen 5 und 100 % der Förderfälle werden vor Auszahlung der Mittel einer zusätzlichen Vor-Ort-Kontrolle unterzogen.

Bei investiven Maßnahmen kann i.d.R. erst nach der Bewilligung mit der Durchführung der Maßnahme begonnen werden. Nach Abschluss der Maßnahme oder nach Abschluss einzelner Gewerke, stellt der Begünstigte mit allen erforderlichen Rechnungsbelegen und Verwendungsnachweisen einen Antrag auf Auszahlung der Fördermittel. (Dieser Vorgang wird genauer in MB-Einl-Text 4 beschrieben). D.h., es gilt für alle Maßnahmen nunmehr das Erstattungsprinzip und nicht mehr, wie im zurückliegenden Förderzeitraum, für die Maßnahmen des EAGFL-Ausrichtung das Vorschussprinzip (entsprechend der Vorgaben der LHO).

Der gesamte ordnungsgemäße Ablauf, von der Eingangsregistrierung, der Datenerfassung über die Verwaltungskontrolle und die Bewilligung ist von mindestens zwei Personen vorzunehmen und zu bescheinigen (Vier-Augen-Prinzip).

Kontrollen

Antragsannahmende Stellen und die Bewilligungsstellen stellen sicher, dass die Maßnahmen zulässig und begründet sind sowie tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Hierfür sind verschiedene Kontrollen erforderlich:

Verwaltungskontrolle:

Dies ist die Prüfung auf Vollständigkeit und Richtigkeit der Antragsunterlagen und Konformität der enthaltenen Angaben mit Förderbestimmungen, Landes-, Bundes und Gemeinschaftsrecht.

Die Durchführung dieser Kontrollen ist durch bestimmte Verwaltungskontrollbögen zu dokumentieren (Muster je zuständiger Verwaltungseinheit). Zuständig für die Durchführung der ersten Verwaltungskontrolle sind grundsätzlich die antragsannahmenden Stellen. Die Verwaltungskontrolle ist im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips stets unabhängig von zwei Personen durchzuführen. Der Verwaltungskontrollbogen ist von diesen beiden Personen zu unterzeichnen.

Bei investiven Maßnahmen hat im Rahmen der Verwaltungskontrolle eine Inaugenscheinnahme vor Ort zu erfolgen (nicht zu verwechseln mit dem missverständlichen Begriff der Vor-Ort-Kontrolle, s.u.). Diese ist anhand eines Prüfprotokolls zu dokumentieren.

Vor-Ort-Kontrollen

Ein bestimmter Prozentsatz (jedoch immer mindestens 5 %) der Förderfälle einer Maßnahme sind einer Vor-Ort-Kontrolle zu unterziehen. Diese werden anhand einer Risikoanalyse (Risikofaktoren und Zufallsauswahl) ermittelt. Diese Kontrolle ist vor der Auszahlung von Fördermitteln abzuschließen.

Hierfür wird bei den Bewilligungsstellen ein technischer Prüfdienst (mindestens zwei Mitarbeiter) eingerichtet, dessen Mitarbeiter mit der sonstigen Bearbeitung der zu kontrollierenden Fälle nicht befasst sein dürfen.

Die Kontrolle erfolgt grundsätzlich unangekündigt und umfasst die folgenden Arbeitsschritte:

- Überprüfung der Vor-Ort vorzuhaltenden aussagekräftigen Unterlagen und Belege,
- Überprüfung der tatsächlichen Gegebenheiten, auf die sich der Antrag bezieht und eine
- Wiederholung der Verwaltungskontrolle.

Bei Bedarf (Mängel, Verdachtsmomente) ist eine Folgekontrolle durchzuführen.

Durchführung und Ergebnis der Kontrolle sind anhand von Prüfprotokollen zu dokumentieren. Diese ist im Sinne des Vier-Augen-Prinzips von beiden Prüfpersonen zu unterzeichnen.

Kontrolle der Zweckbindungsfristen

Bei Maßnahmen deren Förderung an einen bestimmten (Nutzungs-) Zweck gebunden ist, müssen während des Zeitraums nach der Abschlusszahlung bis zum vorletzten Jahr der Zweckbindungsfrist 1 % der Förderfälle kontrolliert werden.

MB-Einl-Text 4: Auszahlungen der Fördermittel an den Antragsteller/Letztempfänger (ML, 2002a)), (ML, 2001a))

Nach Abschluss einer Maßnahme (oder Teilabschlüssen) stellt der Zuwendungsempfänger einen Auszahlungsantrag mit den entsprechenden Verwendungsnachweisen.

Nach Abschluss der erforderlichen Kontrollen durch die Bewilligungsstellen, übermitteln die Bewilligungsstellen die erforderlichen Daten für die Auszahlung der Fördermittel an die Zahlstelle (Zahlungsanweisung an die Zahlstellenverwaltung).

Nach der „technischer“ Prüfung erfolgt zeitnah (i.d.R. 2 Tage nach Eingang der Unterlagen) die Kassenanordnung an die Landeskasse, welche die gesamten Fördermittel (Landes- und EU-Mittel zur Auszahlung bringt).

Abhängig von der jeweiligen Banklaufzeit erhält der Letztempfänger den Förderbetrag nach 3 bis 4 Tagen nach der diesbezüglichen Anordnung ((ML, 2002a)). Aufgrund der verwendeten Software gehen bei ihm zwei Buchungen ein, der Betrag der Landesmittel sowie der Betrag der EU-Mittel.

Zur Erleichterung des Zahlungsgeschäftes tritt das Land Niedersachsen für die Auszahlung der EU-Mittel in Vorleistung. Diese Auslagen, die unter einem gesonderten Haushaltstitel geführt werden (daher auch die zwei Buchungen beim Letztempfänger) fordert das Land anschließend via Erstattungsverfahren über die Bundeskasse Trier – Außenstelle Frankfurt am Main zurück. Frankfurt erhält seinerseits eine Rückerstattung von der EU.

Ein Sonderfall tritt dann ein, wenn anstelle der Landesmittel (einschließlich der GAmittel) sogenannte Drittmittel zur Kofinanzierung von Fördermaßnahmen herangezogen werden (z.B. kommunale Mittel). Diese müssen von den jeweiligen Stellen (Kommunen) erst an die Zahlstelle überwiesen werden, damit eine Anordnung an die Landeskasse zur Auszahlung der EU-Mittel erfolgen kann. Hier kann es zu Verzögerungen kommen, die aber nicht von der Zahlstellenverwaltung zu verantworten sind.

MB-Einl-Abb. 2: Mittelfluss bei Investitionsförderungen

Quelle: Eigener Entwurf.

MB-Einl-Tab. 3: Synopse zum Änderungsantrag 2001 des Landes Niedersachsen

Maßnahme nach VO 445/02 oder Maßnahme im Landesprogramm	Änderung	Ziel/Begründung	Auswirkungen auf den Finanzplan (Plus/Minus)
a	finanzielle Änderung	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Minderbedarf
c	finanzielle Änderung	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Minderbedarf
e	Neuaufteilung der Finanzmittel aus Mitteln der gemeinschaftlichen Finanzierung und zusätzlichen Landesmitteln im Sinne des Art. 52 der Verordnung (EG) Nr. 1257/99	nicht eindeutige Definition der sog. top-ups im Rahmen der Programmgenehmigung, Korrektur der ursprünglichen Finanzdaten	Mehrbedarf
f - Agrarumweltmaßnahmen	finanzielle Änderung	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Mehrbedarf
fl	Aufnahme neuer Tierarten	Erweiterung der Zahl potentieller Begünstigter	---
	finanzielle Änderung	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Mehrbedarf
f2-C	Erhöhung der Prämie in den ersten 2 Umstellungsjahren	Erhöhung der Akzeptanz der Förderung	---
g	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Mehrbedarf
h	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Mehrbedarf
i1 und i2	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Minderbedarf
k	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Minderbedarf
o	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Minderbedarf
r	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Mehrbedarf
s	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Minderbedarf
t - Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, Landschaftspflege und der Verbesserung des Tierschutzes	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Minderbedarf

Quelle: (ML, 2001b).

MB-Einl-Tab. 4: Synopse zum Änderungsantrag 2002-1 des Landes Niedersachsen

Maßnahme nach VO 445/02 oder Maßnahme im Landesprogramm	Änderung	Ziel/Begründung	Auswirkungen auf den Finanzplan (Plus/Minus)
a	finanzielle Änderung	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Minderbedarf
	Anpassung an die veränderten Förderbedingungen der GAK		---
c	finanzielle Änderung	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Minderbedarf
e	finanzielle Änderung	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Minderbedarf
f1	Aufnahme neuer Tierarten	Erweiterung der Zahl potentieller Begünstigter	---
f2-B	Ausnahmeregelung für den Einsatz von Herbiziden in der Deichschäfferei	kein Ausschluss von Deichschäffereien von der Förderung	---
f2-C	Anpassung an die veränderten Förderbedingungen der GAK	Erhöhung der Akzeptanz der Förderung	---
f3-b	Einführung eines zusätzlichen Pakets „Weide ohne Düngung“	Verbesserung der vertraglichen Möglichkeiten der Erhaltung und Wiederherstellung einer möglichst hohen Vielfalt artenreicher Grünlandökosysteme	---
g	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Mehrbedarf
h	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Minderbedarf
i1 und i2	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Mehrbedarf
k	Anpassung an veränderte Förderbedingungen der GAK	stärkere ökologische Ausrichtung von landeskulturellen Maßnahmen	---
m	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Minderbedarf
n	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Minderbedarf
o	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Mehrbedarf
r	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Mehrbedarf
s	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Mehrbedarf

Quelle: (ML, 2002d).

Fortsetzung Tabelle

t - Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, Landschaftspflege und der Verbesserung des Tierschutzes	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Mehrbedarf
t1 - Polaris - Produktionsorientiertes landwirtschaftliches Rauminformationssystem	finanzielle Änderungen	Anpassung an bestehende Projekterfordernisse	Mehrbedarf
u1 und u2	finanzielle Änderungen	Anpassung tatsächliche/erwartete an Inanspruchnahme	Mehrbedarf

Quelle: (ML, 2002d).

MB-Einl-Tab. 5: Synopse zum Änderungsantrag 2002-2 des Landes Niedersachsen

Maßnahme nach VO 445/02 oder Maßnahme im Landesprogramm	Änderung	Ziel/Begründung	Auswirkungen auf den Finanzplan (Plus/Minus)
u1 und u2	Ausweitung des Deichbauprogramms an der Elbe, der unteren Aller und der Mittelweser	verbesserte Hochwasserschutz	Mehrbedarf

Quelle: (ML, 2002d).

MB-Einl-Tab. 6: Synopse zum Änderungsantrag 2003 des Landes Niedersachsen

Maßnahme nach VO 445/02 oder Maßnahme im Landesprogramm	Änderung	Ziel/Begründung	Auswirkungen auf den Finanzplan (Plus/Minus)
a	Aufstockungsförderung in der Ferkelproduktion	Strukturelle Verbesserungen	---
f - Agrarumweltmaßnahmen	finanzielle Änderungen	Minderausgaben in 2002 und Folgejahre	Minderbedarf
f2 - NAU - Modulationsmaßnahmen	neue Maßnahmen für die Modulation f2a2 Förderung der Anwendung von Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau f2a3 Förderung der Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger auf Acker- und Grünland mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren f2a4 Förderung der Anlage von Blühflächen auf Stilllegungsflächen f2a5 Förderung der Anlage von Blühstreifen außerhalb von Stilllegungsflächen f2a6 Förderung der Anlage von Schonstreifen außerhalb von Stilllegungsflächen	Umsetzung der Modulation	(gesonderter Finanzplan)
f3d	Änderung der Prämiensätze	Erhaltung der Schutzgebiete als Rast- und Nahrungsflächen für nordische Zugvögel	---
g	Änderung des Maßnahmenblattes „Vieh und Fleisch“	redaktionell	---
h	finanzielle Änderungen	Minderausgaben in 2002	Minderbedarf
i1 und i2	finanzielle Änderungen	Mehrausgaben in 2002 und Folgejahre	Mehrbedarf
o	finanzielle Änderungen	Mehrausgaben in 2002	Mehrbedarf
s	finanzielle Änderungen	Mehrausgaben in 2002	Mehrbedarf
t- Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit Land- und Forstwirtschaft	finanzielle Änderungen	Mehrausgaben in 2002	Mehrbedarf
t1c - Informationen für Tierproduzenten	Aufnahme Teilprojekt „Erprobung der Praxisentwicklung eines emissionsarmen Stallhaltungs- und Gülleverarbeitungssystems für Mastschweine“	Minimierung der Emissionen	---

Quelle: (ML, 2003a).

MB-Einl-Text 5: Rechtsgrundlagen

- **Verordnung (EG) Nr. 1257/1999** des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL; diese Verordnung enthält die Ziele und möglichen Förderbereiche (Kapitel I bis IX) sowie grundlegende Bestimmungen über die Aufstellung der Entwicklungspläne.
- **Verordnung (EG) Nr. 1750/1999** der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Hierin sind spezifische Bestimmungen für die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen, die verwaltungs- und finanztechnische Abwicklung der ländlichen Entwicklungspläne enthalten. Diese Verordnung ist nach zahlreichen Änderungen neugefasst und durch die **Verordnung (EG) Nr. 445/2002** der Kommission ersetzt worden. Im Juni 2003 wurden in Form der **Verordnung (EG) Nr. 963/2003** der Kommission erneute Anpassungen in den Durchführungsbestimmungen veröffentlicht.
- **Verordnung (EG) Nr. 1258/1999** über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, diese Verordnung ersetzt die alte VO (EWG) Nr. 729/1970 und gilt als die Rahmenverordnung über die Finanzbestimmungen. Hierin enthalten sind die Aufteilungen der Aufgaben der beiden Abteilungen des EAGFL sowie die Mittelzuteilungen, Vorschüsse, Vorausschauen, Anlastungsverfahren etc.. Die dort eingeführten Bestimmungen und Instrumente gelten jedoch nur für die Abteilung Garantie. Die Ausgaben der Abteilung Ausrichtung gehören zu den Strukturfondsausgaben und werden durch die Regelungen der **VO (EG) Nr. 1260/1999** geregelt.
- **Verordnung (EG) Nr. 1259/1999** des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Hierin werden (fakultative) Instrumente zur Auszahlungspraxis der Mittel aus der ersten Säule, v.a. direkte Beihilfen in Form der flächen- und tierbezogenen Prämien, eingeführt. Im Wesentlichen sind dies die Cross-Compliance-Regelung und die Modulation der Zahlungen nach betrieblichen Kenngrößen.
- **Verordnung (EG) Nr. 1663/1993** der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu der VO (EWG) Nr. 729/1970 bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie. Hier werden sowohl die Anforderungen an eine leistungsfähige Zahlstellenverwaltung als auch das Prozedere des Zahlstellen- und des Rechnungsabschlussverfahrens geregelt.
- **Verordnung (EG) Nr. 1260/1999** des Rates mit Allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. Enthalten sind Aufgaben der Strukturfonds, Ziele und Prinzipien der Strukturpolitik (Zielgebiete und Gemeinschaftsinitiativen) sowie grundsätzliche Regelungen zur Programmplanung und Abwicklung. Die Bestimmungen über Begleitung und Bewertung gelten auch für die EPLR.

- **Verordnung (EWG) Nr. 3508/1992** des Rates zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen sowie die **Verordnung (EWG) Nr. 3887/1992** der Kommission mit Durchführungsbestimmungen hierzu. Mit InVeKoS werden die sogenannten flankierenden Maßnahmen, die im Zuge der ersten GAP Reform eingeführt wurden, (flächen und tierbezogene Preisausgleichszahlungen, Agrarumweltmaßnahmen auf der Grundlage der VO (EWG) Nr. 2078/1992, Erstaufforstungen landwirtschaftlicher Flächen auf der Grundlage der VO (EWG) Nr. 2080/1992) und die Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten erfasst. Diese Grundverordnungen des InVeKoS wurden zahlreich geändert. Die aktuell gültige Neufassung der Durchführungsbestimmungen ist die **VO (EG) Nr. 2491/2001**. Die Regelungen sind deshalb von Interesse, da ihre Anwendung immer weiter ausgedehnt werden soll.
- **Verordnung (EG) Nr. 438/2001** der Kommission mit Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 1260/1999 in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinitiativen.
- **Verordnung (EG) Nr. 1884/2002** der Kommission über Form und Inhalt der vorzulegenden Buchführungsdaten. Festlegung der Kreuzchentabellen und Variablen für die einzelnen Haushaltlinien.
- Der **Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (2000/C 28/02)** findet auf alle staatlichen Beihilfen Anwendung, die im Zusammenhang mit Tätigkeiten zur Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gewährt werden und in den Geltungsbereich von Anhang I des EG-Vertrags fallen.
- Die **Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates (VI/10535/99 - DE Rev. 7)** präzisieren, was die zuständigen Dienststellen der Kommission von den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen erwarten, welche die Mitgliedstaaten für die aus dem EAGFL-Garantie finanzierten Maßnahmen aufbauen müssen. Sie sind nicht als offizielle Auslegung der Gesetzgebung zu betrachten, werden aber sehr wohl von den kontrollierenden Institutionen als Messlatte zur Beurteilung vorgefundener System genutzt.

MB-Einl-Text 6: Das Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben

Das Rechnungsabschlussverfahren dient zur Durchsetzung der für das „Fördergeschäft“ von der EU vorgeschriebenen Abwicklungs- und Kontrollmechanismen. Dieses Verfahren ermöglicht der KOM, Mängel in Verwaltungs- und Kontrollsystemen, die zu fehlerhaften Ausgaben und damit zu Nachteilen für den Gemeinschaftshaushalt führen könnten, zu sanktionieren. Zu diesem Zweck sind die Mittel, die dem Mitgliedstaat im Rahmen der Programmumsetzung zur Verfügung gestellt werden, solange reine Vorschüsse, bis sie nach den entsprechenden Verfahrensschritten verbindlich zugeteilt werden. Ergeben Kontrollen, dass Ausgaben nicht konform zu den einschlägigen Regelungen getätigt wurden, können diese den Mitgliedstaaten angelastet werden. (Stock et al., 2003))

Am Ende des EAGFL-Haushaltsjahres, jedoch bis spätestens zum Februar des Folgejahres, übermitteln die Mitgliedstaaten der KOM ihre Jahresrechnungen, die mit einem Prüfbericht der bescheinigenden Stelle versehen sind. Daraufhin leitet die KOM das Rechnungsabschlussverfahren ein.

Zu unterscheiden sind zwei mit diesem Verfahren verbundene Entscheidungen:

1. Die Rechnungsabschlussentscheidung

Sollte die KOM nach der Prüfung der Unterlagen zu dem Schluss kommen, dass,

- die Jahresrechnungen richtig sind,
- das Verfahren der Zahlstellen als zuverlässig eingestuft werden kann,
- und alle aufgrund von Unregelmäßigkeiten beim Letztempfänger zurückgeforderten Beträge auch tatsächlich wiedereingezogen worden sind,

erlässt sie ihre Entscheidung über den Rechnungsabschluss. Diese hat bis zum 30.04. des folgenden Jahres nach einem festen Zeitplan zu erfolgen. Der Vorbehalt, dass einzelne Ausgaben in Nichtübereinstimmung mit Gemeinschaftsrecht getätigt wurden, bleibt jedoch bestehen.

2. Der Konformitätsabschluss

In Form von Ad-hoc-Entscheidungen, die bis zu 24 Monaten nach der Tätigung einer Ausgabe getroffen werden können, prüft die KOM stichprobenhaft einzelne Förderfälle und die hiermit verbundenen Verwaltungs- und Kontrollvorgänge in den Mitgliedstaaten.

Werden Mängel in der Effizienz des Verwaltungs- und Kontrollsystems oder Unregelmäßigkeiten bei einzelnen Zahlungsvorgängen oder Letztempfängern festgestellt, schließt die KOM die Ausgaben von der Gemeinschaftsfinanzierung aus.

Die Konformitätsprüfung umfasst die folgenden Phasen:

- (1) Risikoanalyse der KOM zur Auswahl von zu kontrollierenden Fällen und Regelungen;
- (2) Vor-Ort-Kontrollen und Prüfungsbericht mit erforderlichen Abhilfemaßnahmen und finanziellen Konsequenzen;
- (3) Konsultationsverfahren mit dem Mitgliedstaat;
- (4) Mitteilung der geplanten finanziellen Berichtigungen;
- (5) Eventuelles Schlichtungsverfahren;
- (6) Abschließende Rechnungsabschlussentscheidung der EU-Kommission.

Sollte eine finanzielle Berichtigung nötig sein, kann die Bemessung in zwei Formen erfolgen:

- (7) Bemessung einer Berichtigung aufgrund von Fehlern in einzelnen Vorgängen:
Stellt die KOM bei einem bestimmten Vorgang dessen Rechtswidrigkeit fest, lehnt sie die Finanzierung ab. Ergibt die Überprüfung darüber hinaus, dass ein mangelhaftes Kontrollsystem des Mitgliedstaates ursächlich für Unregelmäßigkeiten ist und stützt sich diese Feststellung auf eine statistisch repräsentative Stichprobe, kann die KOM einen Gesamtbetrag für diese Haushaltlinie via Extrapolation ermitteln.
- (8) Bemessung einer Berichtigung aufgrund des Risikos von finanziellen Verlusten:
Eine genaue Ermittlung des tatsächlichen Wertes aller unkorrekten Beihilfeanträge, die zur Auszahlung gelangt sind, ist nicht möglich. Der mögliche Verlust zum Schaden des EU-Haushaltes muss daher durch eine Bewertung des Risikos geschätzt werden, dass auf unzureichend eingestufte Kontrollen zurückzuführen ist. Zur Ermittlung der Beträge verfügt die KOM über Leitlinien, die ähnlich einem Bußgeldkatalog bestimmte Versäumnisse in verschiedenen Bereichen der Kontrollen verschiedenen Berichtigungssätzen zuordnet. Die Berichtigungssätze liegen zwischen 2 % bis zu 100 %, häufig liegt jedoch eine Obergrenze bei 25 % der bewilligten EU Mittel.

MB-Einl-Text 7: Vorrangige Ziele der Agrarwende in Deutschland (Grimm, 2002)***Neue Landwirtschaft***

- Verstärkte Bindung der Investitionsförderung an eine artgerechte und flächengebundene Tierhaltung
- Verstärkte Honorierung besonders umweltverträglicher, nachhaltiger und standortangepasster Wirtschaftsweisen (Schwerpunkt ökologischer Landbau in Produktion und Vermarktung)
- Modulation der Direktzahlungen als Einstieg in den Ausstieg von flächen- und tierbezogenen Zahlungen
- Verstärkte Unterstützung von Einkommensalternativen

Intensivierter Verbraucherschutz

- Einführung von Qualitätssiegeln für den ökologischen und konventionellen Landbau
- Verschärfte Vorschriften in den Bereichen Rückstände und Tierarzneimittel
- Einrichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
- Verbesserung der Lebensmittelüberwachung

Tierschutz

- Drastische Verkürzungen der Tiertransportzeiten
- Abschaffung der Legebatterien
- Erlass einer Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung

MB-Einl-Text 8: Horizontale und vertikale top-ups**Horizontale top-ups**

Gemäß Art. 52 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 sind im Programmplanungsdokument die Maßnahmen zu beschreiben, für die durch staatliche Beihilfen zusätzliche Mittel bereitgestellt werden. Es ist eine indikative Tabelle über den zusätzlichen Beihilfebetrag zu erstellen, der für die jeweilige Maßnahme in jedem Programmjahr auszuweisen ist.

In Niedersachsen wurden im Rahmen der Programmgenehmigung horizontale top-ups für die Maßnahmen Flurbereinigung, naturnahe Gewässergestaltung, Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland von rund 500 Mio. Euro ausgewiesen. D.h., dass das öffentliche Mittelvolumen von PROLAND um 50 % im Zeitraum 2000 bis 2006 aufgestockt wird.

MB-Einl-Tab. 7: Mittelansätze für horizontale und vertikale top-ups in Niedersachsen

Horizontal	Öffentliche Mittel	
	Programmgenehmigung	Programmänderung 2003
	Mio. Euro	Mio. Euro
Flurbereinigung	86,80	157,00
Naturnahe Gewässergestaltung	6,44	5,91
Küstenschutz	325,50	325,50
Hochwasserschutz im Binnenland	91,00	91,00
Erschwernisausgleich	0	2,72
Besondere Artenschutzmaßnahmen	0	0,91
Sonstige Vertragsnaturschutzmaßnahmen	0	2,63
Naturschutzprogramme	0	36,68
Dorferneuerung	0	81,10
Entwicklung Infrastruktur	0	8,10
Vertikal		
f3	6,23	6,23
Insgesamt	515,97	717,78

Quelle: (ML, 2003a), (ML, 2000).

Mit der Programmänderung 2002 wurden die Mittel um rund 200 Mio. Euro aufgestockt. Dabei handelt es sich zum einen um die Maßnahmen o und r. Aus Sicht einer Verwaltungsvereinfachung hat es sich bei der Maßnahme o als praktikabler erwiesen, vorrangig private Maßnahmen aufgrund ihres geringen Fördervolumen ohne EU-Kofinanzierung durchzuführen. Gleiches gilt für Umnutzungsmaßnahmen und die Förderung von Planungsprozessen, die nur in Ausnahmefällen im Rahmen von PROLAND gefördert werden sollen (ML, 2002b).

Die Artikel-52-Maßnahmen wurden im Rahmen der Programmänderung 2002 um Maßnahmen in der Zuständigkeit des niedersächsischen Umweltministeriums ergänzt. Im Programmplanungsdokument waren diese Maßnahmen nachrichtlich in Tabelle 49 als Staatsbeihilfen aufgeführt. Hier gibt es u.E. Unklarheiten in der Definition von Art. 52-Maßnahmen.

Die finanziellen Informationen über Artikel-52-Maßnahmen werden des Weiteren nicht aktualisiert. Es handelt sich jeweils nur um indikative Ansätze. Es findet keine ex-post Anpassung an die tatsächlich getätigten Ausgaben statt. Die Aussagekraft der zu liefernden Tabellen ist so gering, dass man u.E. auf die Abfrage des geplanten Mitteleinsatzes verzichten kann. Eine Mitteilung, in welchen Haushaltslinien zusätzliche Projekte ohne EU-Kofinanzierung durchgeführt werden, ist ausreichend.

Informationen über Artikel 52-Maßnahmen liegen nur im Rahmen des EU-Monitorings vor, nachdem die KOM in der Überarbeitung der Erläuterungen zum Ausfüllen des Tabellensatzes klargestellt hat, dass sich das Monitoring auf alle auf Grundlage der VO (EG) Nr. 1257/1999 durchgeführten Maßnahmen bezieht (EU-KOM, 2002b)). Die eingeschränkte Aussagekraft der Monitoringtabellen wurde bereits diskutiert.

Das Fazit lautet, dass es keine belastbaren Statistiken auf Programmebene über die Anwendung von Artikel-52-Maßnahmen gibt. Für die Halbzeitbewertung heißt dies, dass diese sich auf die mit EAGFL-Mitteln kofinanzierten Maßnahmen konzentriert, wie es die Auftraggeber auf der ersten Lenkungsausschusssitzung deutlich herausgestellt haben. Dies bringt in der Wirkungsanalyse allerdings das methodische Problem mit sich, dass Wirkungen der EAGFL-kofinanzierten Maßnahmen teilweise nur schwer von den Wirkungen anderer, ohne EAGFL-Kofinanzierung durchgeführten Maßnahmen zu trennen sind (Mehl et al., 2002). Soweit möglich, wird daher maßnahmebezogen der Förderkontext dargestellt. Die Datenlage ist aber je nach Maßnahme sehr unterschiedlich.

Vertikale top-ups

Vertikale top-ups werden auf Grundlage von Art. 51 (4) der VO (EG) Nr. 1257/1999 eingesetzt. Sie sind auf Agrarumweltmaßnahmen begrenzt, für die landwirtschaftliche Betriebe Verpflichtungen eingehen, die eine Prämie über den nach Artikel 24 (2) festgelegten Höchstbeiträgen erforderlich machen. PROLAND gewährt einen aus Landesmitteln gewährten Prämienanteil für die Maßnahmen f3a, f3b und f3c. Die Prämien liegen z.T. deutlich über den von der Verordnung festgelegten Höchstbeiträgen und beziehen sich zumeist auf Auflagenvarianten, die Handarbeit beinhalten. Das geschätzte Mittelvolumen für die vertikalen top-ups beträgt nur rund fünf Prozent des Gesamtplanungsansatzes (ML, 2003a).

Die vertikalen top-ups beziehen sich auch auf den Erschwernisausgleich (e1), bei dem die über die Höchstgrenze von 200 Euro liegenden Ausgleichsbeträge rein national finanziert werden. Der Finanzansatz ist in MB-Einl-Tabelle 7 bei den horizontalen top-ups enthalten.

MB-Einl-Text 9: Veränderung der Gesamtplanung und Stand der Programmumsetzung 2000 bis 2002 gemessen an den gesamten Mittelansätzen (PROLAND)

Datengrundlagen

MB-Einl-Tabelle 8 stellt die Gesamtplanungsansätze den tatsächlich getätigten Ausgaben gegenüber. Dabei wird auf folgende Datenquellen zurückgegriffen:

- Genehmigter indikativer Finanzplan 2000;
- Indikativer Finanzplan der Planänderung 2002/1;
- Indikativer Finanzplan der beantragten Planänderung 2003;
- Rechnungsabschluss (Tabelle 104) der Jahre 2000, 2001 und 2002.

Bei der Verarbeitung der verschiedenen Datenquellen ergaben sich hinsichtlich der Vergleichbarkeit Probleme. Die Vorgaben zur Erstellung des indikativen Finanzplans, der Plangenehmigung 2000 und die Genehmigungspraxis der KOM waren nicht eindeutig, so dass das Bundesland Niedersachsen nur im Jahr 2000 einen Mittelansatz für die flankierenden Maßnahmen ausgewiesen hat. Laut Auskunft der Programmkoordination handelt es sich hier ausschließlich um forstliche Maßnahmen gemäß der VO (EWG) Nr. 2080/1992.

Da sich die Struktur der Finanzpläne durch die VO (EG) Nr. 445/2002 geändert hat und nunmehr die Altverpflichtungen aus den flankierenden Maßnahmen getrennt auszuweisen sind, wurden für die Ausgangsplanung die Ansätze der flankierenden Maßnahmen anhand der getätigten Ausgaben geschätzt.

Der Rechnungsabschluss erfasst die aus dem EAGFL getätigten Auszahlungen. Da Niedersachsen im Jahr 2000 einen Vorschuss gezogen hat und diese Auszahlungen in den jeweiligen Haushaltslinien gebucht wurde, ohne dass hier konkrete Projekte zugrunde liegen, wurde dieser Vorschuss herausgerechnet. Die Auszahlungen liefern z.T. keine belastbaren Aussagen bezüglich der tatsächlichen Inanspruchnahme, weil in einigen Maßnahmenbereichen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen) Auszahlungen erst mit einem erheblichen Zeitverzug getätigt werden und zudem im Bereich der AUM vom vorschüssigen auf das nachschüssige Verfahren umgestellt wurde (siehe Kapitel 6).

Veränderung der Planungsansätze in den einzelnen Haushaltslinien

Die Planungsansätze der verschiedenen Haushaltslinien sind sukzessive der tatsächlichen Inanspruchnahme angepasst worden. Eine absolute Steigerung des Mittelansatzes haben

die Haushaltslinien e, k, s, t, u und die Altverpflichtungen² erfahren. In den Haushaltslinien o³, g und f sind die Ansätze deutlich nach unten korrigiert worden. Eine deutliche relative Steigerung ihres Gesamtplanungsansatzes haben die Maßnahmen e, u, r und s sowie die flankierenden Maßnahmen erfahren. Der relative Bedeutungsverlust war bei der Maßnahme m am größten gefolgt von h und n.

Insgesamt ist der Planungsansatz um rund 34 Mio. Euro gestiegen, da Niedersachsen zu den aufnehmenden Bundesländern gehört und über Maßnahmen verfügt, die in der Lage sind, die zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel auch unter der Jährlichkeitsrestriktion zu absorbieren.

Mittelabfluss in den einzelnen Haushaltslinien

Der Ausgabenstand, bezogen auf die ursprüngliche Plangenehmigung, ist je nach Haushaltslinie unterschiedlich. Er schwankt zwischen 4,2 % bei der Haushaltslinie n und 158 % bei der Haushaltslinie u. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der sich hinter den Haushaltslinien verbergenden Maßnahmen spiegelt der Ausgabenstand nur z.T. die Inanspruchnahme wieder. Investive Maßnahmen können eine Laufzeit über mehrere Jahre haben. Die Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen mit ihrem 5-jährigen Verpflichtungszeitraum drückt sich im Umfang der Bewilligungen aus.

Allerdings zeigt die Tabelle deutlich, dass die Maßnahmen, in denen ein hoher Auszahlungsstand vorherrscht, eine Mittelaufstockung erfahren haben, während Maßnahmen mit einem geringen Mittelabfluss in den ersten Jahren tendenziell auf den Gesamtplanungszeitraum betrachtet, weniger Mittel zur Verfügung haben.

² Ansätze sind nur in eingeschränktem Umfang vergleichbar.

³ Umschichtung in den Artikel 52-Bereich.

MB-Einl-Tab. 8: Vergleich der Gesamtplanungsansätze und des bisherigen Mittelabflusses nach Haushaltslinien (PROLAND)

Haushaltslinie	Gesamtansatz EU-Mittel geplant 2000 bis 2006			Getätigte EAGFL-Ausgaben 2000 bis 2002			Vergleich der Planansätze 2000 und 2003			
	Plange- nehmung 2000	Plan- änderung 2001/2002	Plan- änderung 2003	Rechnungs- abschluss Tabelle 104	Ausgabenstand bezogen auf Plange- nehmung	Absolute Ver- änderung	Relative Ver- änderung	Mio. Euro	Mio. Euro	in %
a	64,03	62,12	62,53	12,61	19,7	-1,51	-2,4			
c	4,95	4,02	3,86	0,50	10,1	-1,09	-22,1			
e	2,19	4,60	4,59	1,60	73,1	2,40	109,9			
f	70,32	63,45	51,82	9,03	12,8	-18,50	-26,3			
g	60,52	54,77	54,23	20,17	33,3	-6,28	-10,4			
h	8,33	7,73	5,60	1,45	17,4	-2,73	-32,8			
i	25,56	26,02	32,92	13,02	50,9	7,36	28,8			
k	57,04	69,03	70,68	35,58	62,4	13,64	23,9			
m	1,56	0,91	0,90	0,20	12,8	-0,66	-42,3			
n	1,82	1,57	1,30	0,08	4,2	-0,52	-28,6			
o	130,67	111,15	105,48	48,29	37,0	-25,19	-19,3			
r	66,52	93,59	100,62	68,44	102,9	34,09	51,3			
s	5,87	11,00	9,07	3,81	64,9	3,20	54,4			
t	30,54	29,02	30,85	11,70	38,3	0,31	1,0			
u	6,94	10,03	29,75	11,02	158,8	22,81	328,8			
Bewertung	0,42	0,47	0,46	0,04	10,0	0,04	10,1			
Frühere flankierende Maßnahmen Maßnahme vor 1992	7,13	7,56	14,76	11,15	156,5	7,63	107,1			
Summe	544,40	557,11	579,45	248,73	45,7	35,06	6,4			
Rückforderungen		-0,40	-0,56	-0,56						
Gesamtsumme	544,40	556,72	578,89	248,17	45,6	34,49	6,3			
Mehrausgaben/Minder Ausgaben		-12,31	-34,49	0,00						
Finanzierungsplan total	544,40	544,40	544,40	248,17	45,6	0,00	0,0			

(1) für die Plangenehmigung 2000 geschätzt, (2) ohne Vorschuss im Jahr 2000
Quelle: (ML, 2003b)), (Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2000)), (Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2002)), (ML, 2002c), (ML, 2003a)).

MB-Einl-Text 10: Entwicklung der Planansätze, Bewilligungen und Mittelabfluss in Niedersachsen nach Haushaltslinien 2000 bis 2002 (PROLAND)***Datengrundlagen***

MB-Einl-Tabelle 9 stellt die Entwicklung der Planansätze, Bewilligungen und den tatsächlichen Mittelabfluss in den EU-Haushaltsjahren 2000 bis 2002 dar. Folgende Datenquellen wurden genutzt:

- Indikative Finanzpläne;
- EU-Monitoringtabellen;
- Rechnungsabschluss.

Anmerkungen zu den indikativen Finanzplänen und dem Rechnungsabschluss können dem MB-Einl-Text 9 entnommen werden. Zusätzlich sei hier angemerkt, dass die Tabelle 104 nur die EAGFL-Mittel enthält. Um die öffentlichen Mittelaufwendungen zu erhalten, wurde der genehmigte Kofinanzierungssatz zugrundegelegt.

An dieser Stelle wird eine kurze Einschätzung der Aussagefähigkeit der finanziellen Indikatoren des EU-Monitorings vorgenommen. Die Aussagefähigkeit der physischen Indikatoren wird z.T. förderkapitelbezogen abgehandelt; eine Gesamteinschätzung wird in Kapitel 10 vorgenommen.

Die Angaben aus dem EU-Monitoring beziehen sich im Gegensatz zu den beiden anderen Datenquellen (s.o.) auf Kalenderjahre und nicht auf EU-Haushaltsjahre, so dass nur eine eingeschränkte Vergleichbarkeit gegeben ist. Das EU-Monitoring stellt auf Bewilligungen ab und gibt einen Überblick über die geplanten öffentlichen Mittelaufwendungen bezogen auf die einzelnen Haushaltslinien. Der Umfang der Bewilligungen wird jährlich erfasst und nicht aktualisiert. D.h., in allen Haushaltslinien gibt es einen Anteil von Projekten, die nicht oder in einem von dem ursprünglichen Bewilligungsumfang abweichenden Maß realisiert werden. Diese Mittel stehen für Neubewilligungen zur Verfügung und blähen entsprechend die EU-Monitoring-Tabellen auf, indem es zu Doppelzählungen kommt. Da in verschiedenen Haushaltslinien mehrjährige Verpflichtungszeiträume vorkommen, die z.T. schon über den derzeitigen Programmplanungszeitraum hinausgehen, ist zusätzlich eine eingeschränkte Vergleichbarkeit mit den Auszahlungsdaten gegeben. Es wird so nicht möglich sein, die aggregierten Daten der Monitoring-Tabellen 2000 bis 2006 den Auszahlungen gegenüberzustellen.

Des Weiteren müssen seit der Anpassung der Monitoring-Tabellen für das Berichtsjahr 2001 die Artikel-52-Maßnahmen zusätzlich mit erfasst werden. Das Land Niedersachsen hat sich für Evaluationszwecke bereit erklärt, eine zusätzliche Tabelle zu erstellen, in der

nur die EAGFL-kofinanzierten Projekte erfasst sind, da nur diese in sinnvoller Weise den Plan- und Auszahlungsdaten gegenüber gestellt werden können.

Plansätze, Bewilligung und Mittelabfluss nach Haushaltlinien

Niedersachsen hat umfangreiche zusätzliche Mittel aus anderen Bundesländern bzw. Mitgliedsstaaten aufgenommen. Diese verteilen sich in unterschiedlicher Weise auf die verschiedenen Haushaltlinien. Auch die interne Umschichtung zwischen Haushaltlinien begünstigt einige wenige Haushaltlinien. In erster Linie profitieren von den zusätzlichen oder intern umzuschichtenden Mitteln diejenigen Haushaltlinien, die

- nicht durch Kofinanzierungsrestriktionen der GAK und/oder des Landeshaushaltes betroffen sind, sondern in starken Maße auch auf kommunale Kofinanzierung zurückgreifen, und
- schwerpunktmäßig Maßnahmen der öffentlichen Hand bedienen, sowie
- Maßnahmen beinhalten, die sich zügig, ohne langen Planungsvorlauf oder feste Antragsverfahren oder -termine umsetzen lassen.

MB-Ein-Tab. 9: Vollzug der Haushaltslinien

Haushaltslinie	Vollzug
a	wie geplant, hoher Bewilligungsstand
c	Mittelabfluss geringer als geplant, Bewilligungsstand kaum höher als Auszahlungen, da wenig mehrjährige Verpflichtungen
e	deutliche Mittelaufstockung im Programm aufgrund der Programmänderung 2001, in der die Frage der top-ups geklärt wurde
f	Mittelabfluss niedriger als geplant; allerdings sind die Zahlen schwierig zu interpretieren, da der ursprüngliche Finanzplan keine getrennte Ausweisung nach neuen und alten Verpflichtungen beinhaltete. Außerdem wurde im betrachteten Zeitraum vom vorschüssigen auf das nachschüssige Auszahlungsverfahren umgestellt.
g	Mittelabfluss geringer als geplant, keine umfangreichen mehrjährigen Verpflichtungen eingegangen.
h	Mittelabfluss geringer als geplant, Akzeptanzprobleme
i	Mittelaufstockung, überwiegend jährliche Abwicklung, keine VEs
k	kontinuierliche Mittelaufstockung, kaum VEs
m	Mittelabfluss geringer als geplant, keine VEs
n	Mittelabfluss geringer als geplant, keine VEs
o	Mittelabfluss geringer, dafür als Artikel-52-Maßnahme in Teilbereichen zusätzlich laufend
r	deutliche Mittelaufstockung, in erster Linie einjährige Projekte
s	Mittelabfluss wie geplant, Bewilligungen über Auszahlungsstand
t	Mittelabfluss entspricht nicht den geplanten Zahlen; VEs in geringem Umfang
u	deutlich mehr Mittel verausgabt als geplant, Hereinnahme von Artikel-52-Maßnahmen in das PROLAND-Programm
Altverpflichtungen	mehr Mittel als geplant verausgabt, wobei Zahlen nur eingeschränkt vergleichbar sind

VE = Verpflichtungsermächtigung

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

MB-Einl-Tab. 10: Planansätze, Bewilligung und Mittelabfluss nach Haushaltslinien 2000 bis 2002

Haushaltslinie	EPLR-Genehmigung 29.09.2000		EPLR-Änderung 09.10.01		EPLR-Änderung 23.09.02		EPLR-Änderung 10.01.03		Planänderung 2003 (Antrag)		Monitoring (2)		Rechnungs- abschluss (3)	
	Öffent- liche Kosten	EU- Beteili- gung	Öffent- liche Kosten	EU- Beteili- gung	Öffent- liche Kosten	EU- Beteili- gung	Öffent- liche Kosten	EU- Beteili- gung	Öffent- liche Kosten	EU- Beteili- gung	Öffent- liche Kosten	EU- Beteili- gung	Öffent- liche Kosten	EU- Beteili- gung
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
a	54,68	13,67	53,40	13,34	53,37	13,34	55,00	13,75	55,00	13,75	129,75	32,44	50,42	12,61
c	3,37	1,68	2,36	0,75	1,49	0,75	1,18	0,59	1,18	0,59	1,49	0,74	1,00	0,50
e	1,92	0,96	3,77	1,88	3,29	1,64	3,27	1,64	3,27	1,64	3,65	1,83	3,20	1,60
f	30,01	15,00	30,12	15,06	27,27	13,64	20,73	10,37	20,73	10,37	39,43	19,72	18,07	9,03
g	35,13	29,28	25,72	21,43	26,15	21,79	32,43	21,25	25,14	21,25	39,35	32,80	24,21	20,17
h	4,90	2,45	3,62	1,81	3,71	1,86	3,19	1,60	3,19	1,60	3,65	1,82	2,89	1,45
i	21,37	10,68	19,74	9,87	22,29	11,15	26,95	13,47	26,95	13,47	31,25	15,61	26,04	13,02
k	48,57	24,29	46,68	23,34	61,89	30,95	73,19	36,60	73,19	36,60	76,31	38,16	71,15	35,58
m	1,08	0,54	0,51	0,25	0,48	0,24	0,45	0,23	0,45	0,23	0,39	0,20	0,40	0,20
n	1,26	0,63	1,26	0,63	0,76	0,38	0,22	0,11	0,22	0,11	0,16	0,08	0,15	0,08
o	101,88	50,94	81,71	40,86	89,76	44,88	101,25	50,63	101,25	50,63	104,00	52,00	96,58	48,29
r	90,91	45,46	121,27	60,64	125,21	62,60	139,25	69,63	139,25	69,63	131,00	65,50	136,88	68,44
s	7,83	3,91	5,68	2,84	11,84	5,92	7,83	3,92	7,83	3,92	11,85	5,92	7,62	3,81
t	26,18	13,09	20,68	10,34	22,40	11,08	24,50	12,25	24,50	12,25	27,65	13,82	23,41	11,70
u	7,09	3,54	11,63	5,81	16,35	8,17	22,28	11,14	22,28	11,14	21,87	10,94	22,03	11,02
Bewertung	0,31	0,16	0,31	0,16	0,23	0,11	0,20	0,10	0,20	0,10	0,00	0,00	0,08	0,04
2078/2080	14,25	7,13	14,26	7,13	15,13	7,56	22,30	11,15	22,30	11,15	15,10	7,35	22,30	11,15
Maßnahme vor 1992	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,05	0,10	0,05	0,10	0,05	0,00	0,00	0,10	0,05
Summe	450,73	223,40	442,73	216,59	481,72	236,11	534,33	258,45	527,05	258,45	636,90	298,93	506,53	248,74
Rückforderungen	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,80	-0,40	-1,13	-0,56	-1,13	-0,56	0,00	0,00	-1,13	-0,56
Gesamtsumme	450,73	223,40	442,73	216,59	480,92	235,71	533,20	257,89	525,92	257,89	636,90	298,93	505,40	248,18
Mehrausgaben/ Minderausgaben	0,00	0,00	15,44	6,81	-22,30	-12,31	-74,58	-34,49	-67,29	-34,49	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzierungsplan	450,73	223,40	458,17	223,40	458,62	223,40	458,62	223,40	458,62	223,40	636,90	298,93	505,40	248,18
total														

(1) Ansatz für die EPLR-Genehmigung geschätzt; (2) Monitoring-Daten ohne die horizontalen top-ups; (3) ohne Vorschuss im Jahr 2000, öffentliche Kosten errechnet auf der Grundlage des genehmigten Kofinanzierungssatzes der jeweiligen Haushaltslinie
Quelle: (ML, 2000) (ML, 2003a) (ML, 2002d) (ML, 2002c) (ML, 2001b) (ML, 2001c) (ML, 2002e) (ML, 2003c) (ML, 2003b) (Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2002) (Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2001) (Zahlstelle des Landes Niedersachsen, 2000)

MB-Einl-Text 11: Datenschutz im Bereich der 6-Länder-Evaluation

In verschiedenen Kapiteln der Evaluation wird auf Sekundärdaten des Landes zurück gegriffen, die in vielen Fällen als personenbezogene Daten datenschutzrechtlichen Bestimmungen unterliegen. Bei der Auftragsvergabe wurde diese Bedürftigkeit erkannt und von Seiten des Landes eine gesonderte Regelung eingefordert. Durch eine zusätzliche Vereinbarung zwischen dem Land und dem Auftragnehmer wurde die Verwendung und Verarbeitung aller personenbezogenen Daten in Form der Auftragsdatenverarbeitung im Auftrag des Landes geregelt. Mit dieser Regelung unterliegt der Auftragnehmer automatisch den Datenschutzregelungen und der Datenschutzaufsicht des Landes.

Zur Gewährleistung der erforderlichen datenschutzrechtlichen Vorkehrungen hat der Auftragnehmer ein spezifisches Datenschutz- und Datensicherungskonzept vorgelegt.

Besonderheiten des Konzeptes sind:

- Ausschließliche Verwendung anonymisierter Daten,
- Restriktive Zugangsbeschränkungen zu den personenbezogenen Datensätzen,
- Dokumentationspflichten über Zugang, Zugriff, Verarbeitung und Speicherung der Daten,
- Besondere Dienstverpflichtung aller Mitarbeiter, die Zugang zu den Daten erhalten.

Diese Regelungen sind sinngemäß auch auf die im Zuge der Evaluation selbst erhobenen Primärdatensätze übertragen worden.

Dieses aus Gründen des Datenschutzes sicher notwendige Verfahren behinderte aus Sicht der Evaluatoren die Durchführung einer Halbzeitbewertung in nicht unbeträchtlichem Maße. Erschwerend für die Bearbeitung sind neben den aufwendigen DV-Prozeduren und Verfahrensregelungen besonders die Zugangsbeschränkung zu anonymisierte Datensätze. Des Weiteren waren erhebliche Hindernisse auf Seiten der datenführenden Stellen zu überwinden, um überhaupt die erforderliche Datenbasis in der entsprechend aufbereiteten Form zu erhalten.

Literaturverzeichnis

- BAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (2001): Angebot für die Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Braunschweig.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002b): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2002a): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.
- Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.
- Mehl, P.; Forstner, B.; Grajewski, R. (2002): Evaluation von Politikmaßnahmen zur Förderung ländlicher Räume: Theorie und Praxis [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, zu finden in <http://www.bal.fal.de/download/Gewisola_2002_endg_Stand21_11.pdf>. [zitiert am 15.5.2003].
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Zahlstelle des Landes Niedersachsen, mündlich/schriftlich am 19.6.2002a. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Finanzübersicht PROLAND 2000-2002, Angaben in Euro, mündlich/ schriftlich am 17.1.2003b. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2001a): Allgemeine Dienstanweisung zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und für das Rechnungsabschlussverfahren EAGFL, Abteilung Garantie. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2001b): Änderungsantrag gemäß Art. 35 VO (EG) 1750/1999 zum niedersächsischen Entwicklungsplan (PROLAND). Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2001c): Lagebericht gem. Art. 48 Abs. 2 VO (EG) 1257/99 für das niedersächsische

Programm zur ländlichen Entwicklung - PROLAND -, Berichtsjahr 2000. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2002d): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Niedersachsen. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2002c): Änderungsantrag gemäß Art. 35 VO (EG) 1750/1999 zum niedersächsischen Entwicklungsplan - PROLAND -. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2002b): Besondere Dienstanweisung zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und für das Rechnungsabschlussverfahren EAGFL, Abteilung Garantie (Flurbereinigung, Dorferneuerung, Entwicklung typischer Landschaften und der ländlichen Räume). Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2002e): Lagebericht 2001 gem. Art. 48 Abs. 2 VO (EG) 1257/1999 i.V.m. Art. 53 der VO (EG) 445/2002 für das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums in Niedersachsen - PROLAND -. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2003a): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Niedersachsen 2000 bis 2006. Hannover.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2003c): Teil II: Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums - Tabellen 2000-2006, Berichtsjahr 2002, ohne top-ups. Hannover.

Stock, L.; Grajewski, R.; Reiter, K.; Koch, B.; Fähmann, B. (2003): Praxis der Förderprogramme 2 - Strukturpolitik und Politik zur Entwicklung ländlicher Räume. Berlin.

Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2000): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.1999 bis 15.10.2000. Hannover.

Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2001): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und voraussichtlichen Ausgaben in Landeswährung (DM), Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2000 bis 15.10.2001. Hannover.

Zahlstelle des Landes Niedersachsen (2002): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Angaben in Euro, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2001 bis 15.10.2002. Hannover.