

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

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
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 Programms	7
2.2.1 Prioritäten	7
2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen	9
2.2.3 Finanzielle Programmstruktur	10
2.2.4 Förderhistorie der Maßnahmen des EPLR HB	11
2.2.5 Überblick über die Förderpolitiken in Bremen	13
2.2.6 Externe Kohärenz	14
2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele	17
2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung des EPLR Bremen	18
2.3.1 Institutioneller Rahmen	19
2.3.1.1 Programmgenese	19
2.3.1.2 Organisation der Durchführung	21
2.3.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)	25
2.3.2 Rechtlicher Rahmen	26
2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL, Abteilung Garantie	26
2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen	26
2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften	28
2.3.2.1.3 Maßnahmen des EPLR HB vor dem Hintergrund der EAGFL-Garantieregungen	30
2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen	32
2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen	34

2.3.3.1	Partnerschaft	34
2.3.3.2	Publizität	34
2.3.4	Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen	35
2.3.5	Politische Rahmenbedingungen	37
2.4	Finanzieller Vollzug	38
2.5	Monitoring-Systeme	41
2.5.1	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung	42
2.5.2	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation	43
Literaturverzeichnis		47

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1:	Organisation der Halbzeitbewertung in Bremen	4
Abbildung 2.2:	Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung	6
Abbildung 2.3:	Zielhierarchie und Förderschwerpunkte des EPLR HB	8
Abbildung 2.4:	Öffentliche Mittel im Verhältnis zu den geschätzten privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006	11
Abbildung 2.5:	Aufteilung der EU-Mittel in Bremen im Zeitraum 2000 bis 2006	13
Abbildung 2.6:	Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR HB	19
Abbildung 2.7:	Zeitlicher Verlauf der Programmstehung und Genehmigung	21
Abbildung 2.8:	Organigramm der Programmabwicklung (Stand Frühjahr 2003)	22
Abbildung 2.9:	Monitoring-Systeme in Bremen	42
Abbildung 2.10:	Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation	44

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Förderschwerpunkte und Maßnahmen des EPLR HB	9
Tabelle 2.2:	Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte	10
Tabelle 2.3:	Überblick über die Förderhistorie der im EPLR HB angebotenen Maßnahmen	12
Tabelle 2.4:	EAGFL-Garantieregelungen und Maßnahmen des EPLR HB – Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien	31
Tabelle 2.5:	Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006	39

Tabelle 2.6:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Bremen 2000 bis 2006	40
Tabelle 2.7:	Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002	41

2 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es,

- die Rahmenbedingungen der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums (EPLR HB) zu skizzieren,
- einen Überblick über das Programm und den Förderkontext zu geben,
- den Programmvollzug zu analysieren sowie
- die Durchführungsbestimmungen und Begleitsysteme auf Programmebene zu beschreiben.

Herausgearbeitete Fragen und Problembereiche werden bei der Analyse der einzelnen Förderkapitel (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 Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hessen und **Bremen** beauftragt. Die genannten Bundesländer hatten zuvor ihre Halbzeitbewertungen gemeinsam ausgeschrieben.

Ein Vorteil für diesen gemeinsamen Bewertungsansatz wird darin gesehen, dass „gleichartige“ Maßnahmen in gleicher bzw. in ähnlicher Form evaluierbar sind. Die Ergebnisse können teilweise auf die verschiedenen Länder übertragen 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 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). Der Bewertungsleitfaden gibt das formale und inhaltliche Gerüst für die Halb-

zeitbewertung des EPLR HB 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 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 Ländern 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 zu bearbeitenden Untersuchungsfelder näher spezifiziert werden. Im Einzelnen sind dies

- die Einrichtung eines Bewertungssystems,
- die Eignung der Programmstrategie,
- die Vollzugskontrolle und
- die Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle) (EU-KOM, 2002a) (siehe MB-Ein-Text 1).

2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung

Die Halbzeitbewertung des EPLR HB 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 für die Maßnahme Hochwasserschutz wird vom Leichtweiß-Institut der Technischen Universität Braunschweig eingebracht. Darüber hinaus ist das Institut für Betriebstechnik und Bauforschung der FAL mit der Evaluation der Teilmaßnahme „Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen“ beauftragt. Das Bewerberteam ist zuständig für die Programmbewertung insgesamt und die Kapitel III „Berufsbil-

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.

dung“, V „Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen“ (Art. 16), VI „Agrarumweltmaßnahmen“, VIII „Forstwirtschaft“ (Art. 30 und 32) sowie Kapitel IX „Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten“ der VO (EG) Nr. 1257/1999 (siehe Abbildung 2.1).

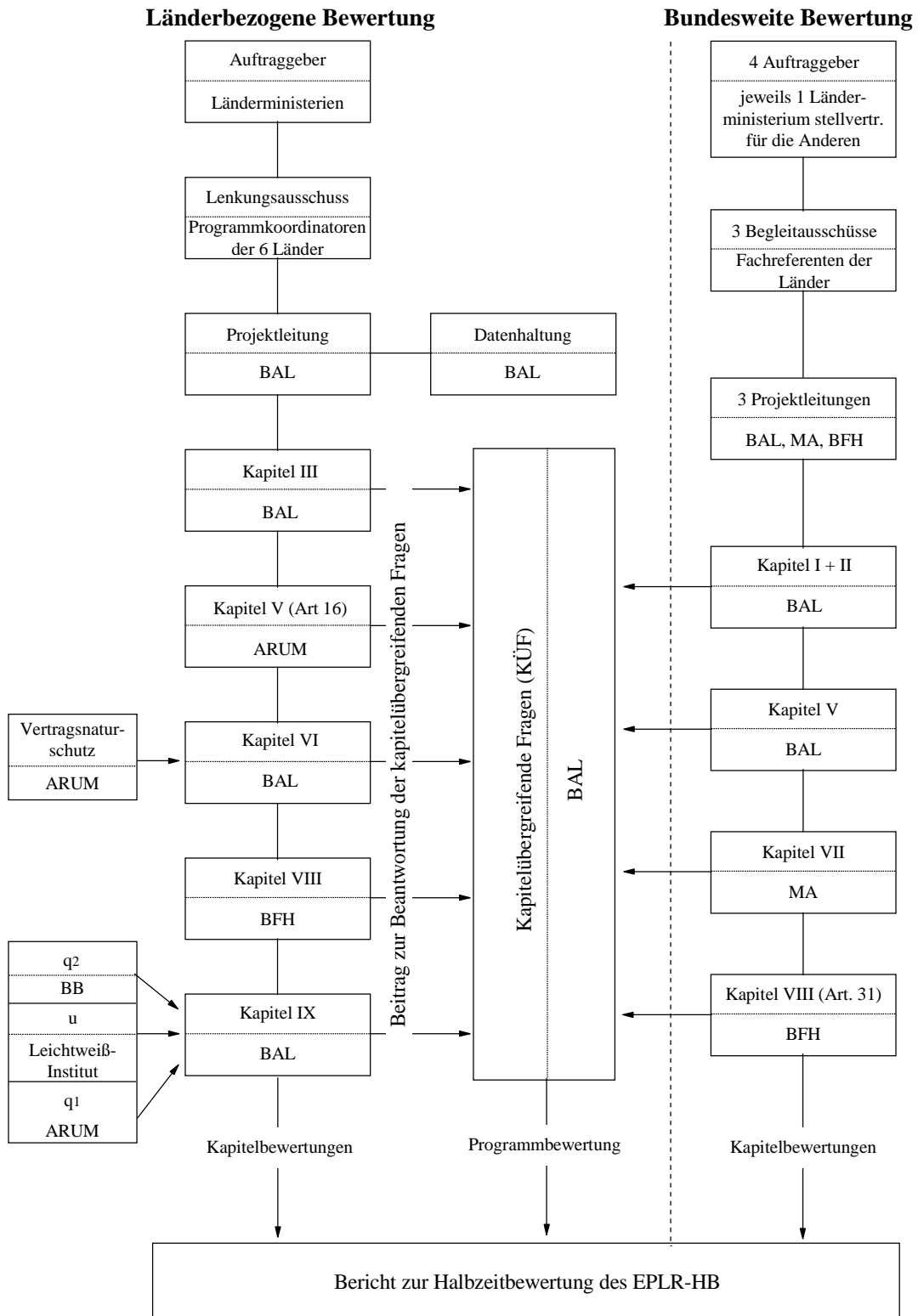
Einzelne Maßnahmen gemäß der VO (EG) Nr. 1257/1999, die auch der EPLR HB angeboten, werden bundesweit evaluiert.² Dies betrifft die Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ und Kapitel II „Niederlassung von Junglandwirten“, Kapitel V „Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete“ und Kapitel VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“.

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

Abbildung 2.1 stellt die komplexe Organisationsstruktur der Halbzeitbewertung des EPLR HB dar. Im Materialband sind zusätzlich die Binnenstrukturen der einzelnen Arbeitsgruppen dargestellt (siehe MB-Einl-Abbildung 1) sowie die Zuständigkeiten bezogen auf einzelne Maßnahmen aufgeführt (siehe MB-Einl-Tabelle 1).

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 Bremen



MA-Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, andere Abkürzungen im Text.

Quelle: Eigene Darstellung.

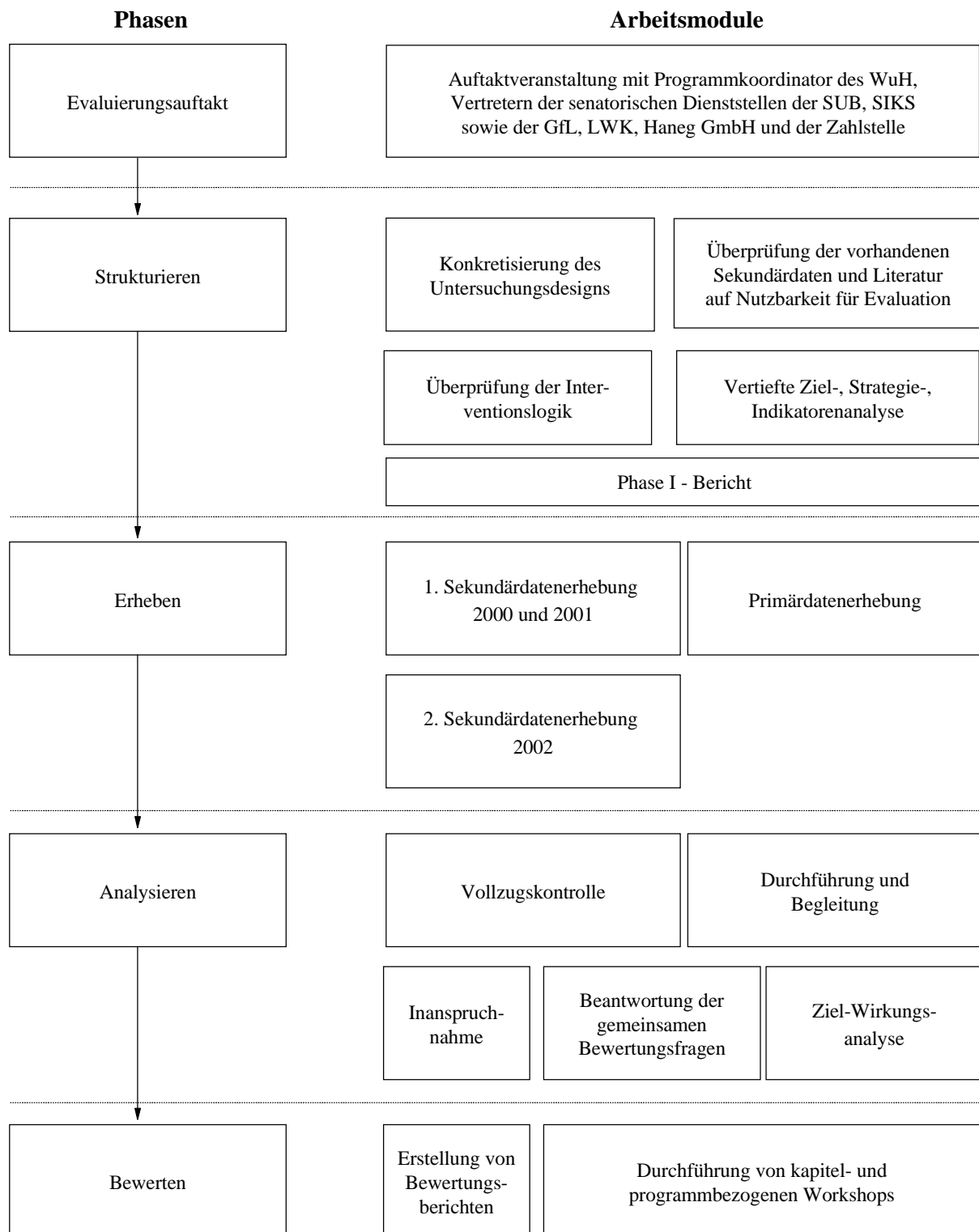
Der zweigleisige Evaluationsansatz erforderte die Definition geeigneter Schnittstellen zwischen der länderbezogenen Programmbewertung und den bundesweiten Kapitelbewertungen. Die länderspezifischen Ergebnisse der bundesweiten Evaluation der Kapitel I/II, V, VII sowie VIII werden kapitelweise dargestellt und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen eingearbeitet.

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

Abbildung 2.2: Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Beschreibung des Programms

2.2.1 Prioritäten

Als oberste Leitvorstellung gilt, die Region Bremen zu einem langfristig attraktiven Wirtschaftsstandort mit hoher Lebens- und Umweltqualität weiter zu entwickeln.

Folgende Zielsetzungen sind dabei gleichwertig zu berücksichtigen:

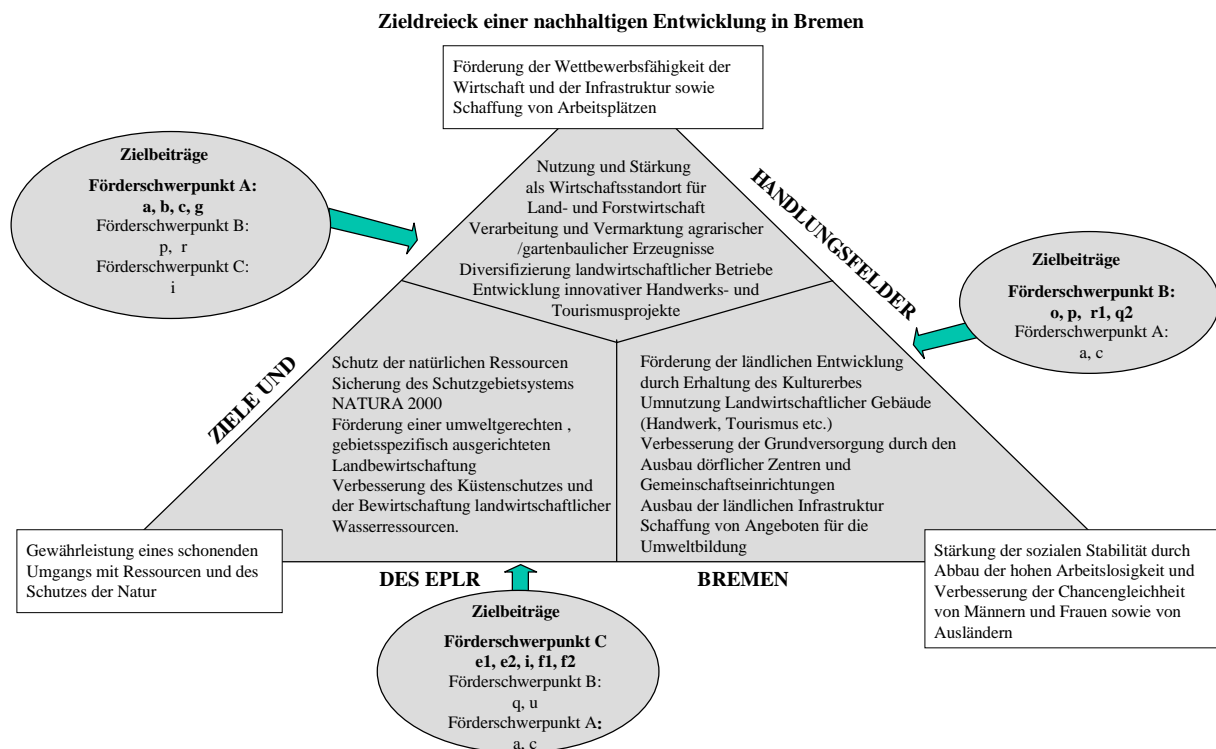
- (1) Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und der Infrastruktur sowie Schaffung von Arbeitsplätzen;
- (2) Gewährleistung eines schonenden Umgangs mit Ressourcen und des Schutzes der Natur;
- (3) Stärkung der sozialen Stabilität durch Abbau der hohen Arbeitslosigkeit und Verbesserung der Chancengleichheit von Männern und Frauen sowie von Ausländern (WuH, 2000a).

Eine Schlüsselrolle liegt aus der Sicht der Landespolitik im Streben nach einem nachhaltigen Wachstum und damit in der Beschäftigung (WuH, 2000a, S. 29).

Die Förderung des ländlichen Raumes soll auch zu diesen regionalpolitischen Zielvorstellungen beitragen. Hierfür wurde eine auf drei Förderschwerpunkten basierende Entwicklungsstrategie mit den entsprechenden Maßnahmen (siehe Tab. 2.1) festgelegt:

- Förderschwerpunkt A: Produktionsstruktur,
- Förderschwerpunkt B: Ländliche Entwicklung,
- Förderschwerpunkt C: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft.

Abbildung 2.3 verdeutlicht die Zusammenhänge zwischen dem landespolitischen Ziel-dreieck, den drei Oberzielen bzw. Handlungsfeldern des EPLR HB und den Zielbeiträgen der Förderschwerpunkte. Fett dargestellt ist hierbei der Förderschwerpunkt, der vorrangig einem Oberziel zugeordnet werden kann. Bei der Betrachtung fällt auf, dass eine eindeutige Zuordnung von Oberzielen zu Förderschwerpunkten nicht möglich ist. So tragen viele Maßnahmen eines Förderschwerpunktes auch zur Erfüllung anderer Oberziele bei. Dies ist aber weniger als ein Manko zu bewerten, sondern deutet eher auf Kohärenzen und mögliche Synergieeffekte durch die Zielkongruenz hin (siehe hierzu Kapitel 10).

Abbildung 2.3: Zielhierarchie und Förderschwerpunkte des EPLR HB

Quelle: Eigene Darstellung nach WuH, 2000a.

Die Ziele und Handlungsfelder stehen grundsätzlich ungewichtet und unquantifiziert nebeneinander und werden auch nicht mit Indikatoren unterlegt. Dies wird bereits in der Ex-ante-Bewertung bemängelt: „Hinsichtlich der Abschätzung der Wirkungen der gewählten Förderschwerpunkte wird es für begrüßenswert gehalten, über eine rein qualitative Betrachtungsweise hinauszugehen“ (WuH, 2000a, S. 198). Zumindest auf Ebene der Maßnahmen wurden daraufhin klare Ziele und Indikatoren (WuH, 2000a, S. 34 ff und S. 173 ff) in den EPLR HB aufgenommen.

Eine Quantifizierung der Programmwirkungen wurde aber von Seiten der Programmsteller auch nach den Empfehlungen der Ex-ante-Bewertung auf Programmebene für nicht machbar gehalten, „da sich auf Programmebene für den ländlichen Raum keine Prognosen oder sinnvoll aggregierbaren Indikatoren bilden lassen, die z. B. eine Veränderung der BIP oder der Beschäftigung nachweisbar machen“ (WuH, 2000b, S. 6).

Die vorgenommenen unquantifizierten qualitativen Einschätzungen der erwarteten wirtschaftlichen, ökologischen und soziokulturellen Wirkungen erfolgen auf Ebene der einzelnen Maßnahmen ohne Gewichtung hinsichtlich des geplanten Mittelvolumens für die einzelne Maßnahme. Diese Einschätzungen gilt es im Rahmen der Halbzeitbewertung zu vervollständigen und zu verifizieren. Eine von uns auf der Ebene des Gesamtprogramms durchgeführte Ziel-Wirkungsanalyse ermöglicht 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 des EPLR HB angebotenen Maßnahmen, aufgeteilt auf die drei Förderschwerpunkte, zusammengestellt.

Tabelle 2.1: Förderschwerpunkte und Maßnahmen des EPLR HB

Förderschwerpunkt	(1)	(2)	Maßnahmen
Förderschwerpunkt A Produktionsstruktur	a	A1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
	b	A2	Niederlassung von Junglandwirten
	c	A3	Berufsbildung für Landwirte
	g	A4	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen
	m	A5	Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte
Förderschwerpunkt B Ländliche Entwicklung	r1	B1	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
	k	B2	Flurbereinigung/Landtausch
	o	B3	Dorferneuerung und -entwicklung; Schutz und Erhalt des ländlichen Kulturerbes
	p	B4	Diversifizierung im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich
	r2	B5	Verbesserung des ländlichen Wegenetzes
	<i>q1</i>	B6	<i>Anlage von Gewässerrandstreifen, naturnaher Gewässerausbau</i>
	<i>q2</i>	B6	<i>Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen in ländlichen Gebieten</i>
u	B7	Verbesserung des Küstenschutzes	
Förderschwerpunkt C Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	<i>e</i>	C1	<i>Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten</i>
	<i>e</i>	C2	<i>Ausgleichszulage in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen</i>
	f	C3	Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft (MSL)
	<i>f</i>	C4	<i>Vertragsnaturschutz einschließlich biotopgestaltender Maßnahmen zur Änderung des Wasserregimes</i>
	i/h	C5	Förderung forstlicher Maßnahmen, Erstaufforstung

(1) Haushaltslinien gemäß VO (EG) Nr. 1750/1999

(2) Maßnahmennummerierung gem. EPLR HB

kursiv: Maßnahmen mit Gebietskulisse

fett: im Rahmen der GAK umgesetzt

Quelle: WuH, 2000a, S. 55/56.

³ Zur Terminologie: Wir sprechen im Folgenden von Haushaltslinien gemäß der VO (EG) Nr. 445/2002 (z.B. f Agrarumweltmaßnahmen), von Maßnahmen (z.B. C3 - MSL), von Teilmaßnahmen (C3 - Förderung ökologischer Anbauverfahren) 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.

Die Maßnahmen werden, mit Ausnahme der in der Tabelle 2.1 kursiv gedruckten, flächendeckend angeboten. Die in erster Linie speziellen abiotischen und biotischen Schutzzielen dienenden Maßnahmen e und f, sind auf fachlich geeignete Gebietskulissen beschränkt. Gebietskulissen gibt es darüber hinaus für die Maßnahme „Verbesserung des Küstenschutzes (Karte mit Hochwasserschutz landwirtschaftlicher Gebiete - siehe WuH, 2000a, Abbildung 12). Des Weiteren soll Maßnahme B6 (Anlage von Gewässerrandstreifen und naturnaher Gewässerausbau) prioritär im Wasserschutzgebiet Bremen-Nord zur Durchführung kommen.

2.2.3 Finanzielle Programmstruktur

Die öffentlichen Aufwendungen für die Maßnahmen, die zur Durchführung des EPLR HB geplant sind, belaufen sich für die Gesamtlaufzeit auf 23,966 Mio. Euro. Davon werden maximal 10,5 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert (WuH, 2000a). Der EU-Kofinanzierungsanteil ist bei allen Maßnahmen auf 40 % der öffentlichen Aufwendungen festgelegt. Ausnahmen sind die Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete mit einem Kofinanzierungssatz von 50 %. Die geschätzte private Beteiligung liegt bei 6,2 Mio. Euro (WuH, 2003).

Der finanzielle Ansatz für die drei Förderschwerpunkte des EPLR HB legt einen Schwerpunkt auf die Förderschwerpunkte B und C (siehe Tabelle 2.2). Der Vollzug des Programms verläuft schleppend, (siehe Tabelle 2.7), an der relativen Mittelverteilung ändert sich auch nach der Programmänderung 2003 nur wenig.

Tabelle 2.2: Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte

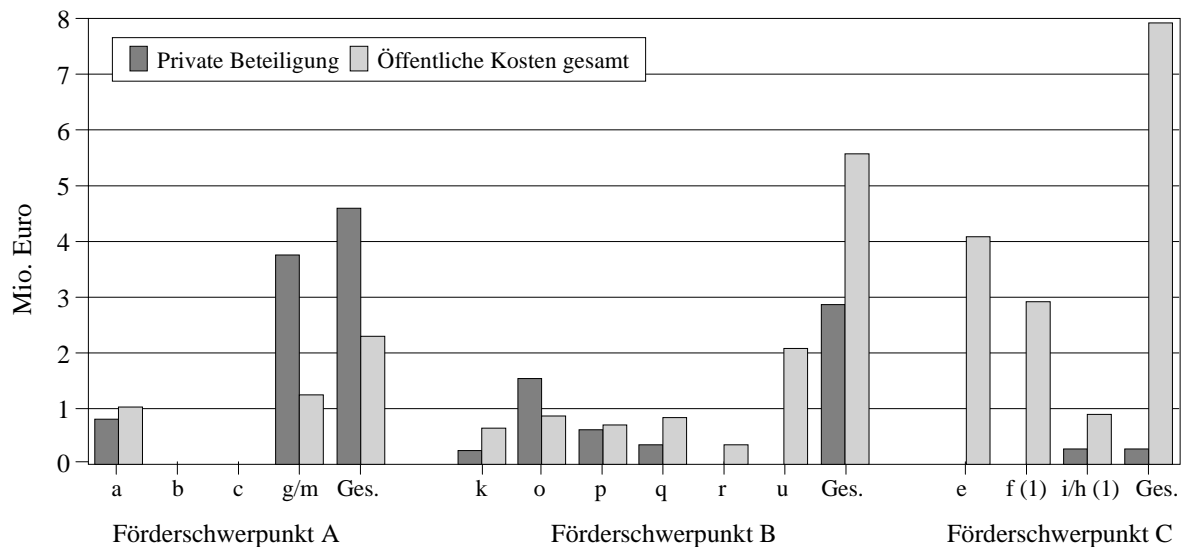
Förderschwerpunkt	Ansatz Plangenehmigung EAGFL-Mittel in % des Gesamtansatzes	Ansatz Programmänderung 2003
A - Produktionsstruktur	15	13
B - Ländliche Entwicklung	36	31
C - Agrar- und Ausgleichsmaßnahmen, Forstwirtschaft	48	55

siehe Tabelle 2.5, bezogen auf die Gesamtsumme.

Quelle: WuH, 2003; WuH, 2000a.

Maßnahmen der öffentlichen Hand bzw. zu 100 % öffentlich finanzierte Maßnahmen stehen im Vordergrund des bremischen EPLR (siehe Abbildung 2.4).

Abbildung 2.4: Öffentliche Mittel im Verhältnis zu den geschätzten privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006



(1) einschließlich der Altverpflichtungen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992

Quelle: WuH, 2000a; WuH, 2003.

Förderschwerpunkt A fasst die produktionsorientierten Maßnahmen zusammen. Daher ist hier der geplante Anteil an privaten Mittel auch am höchsten. Private Mittel sind ansonsten in den Förderschwerpunkt B und C in geringem Umfang eingeplant.

2.2.4 Förderhistorie der Maßnahmen des EPLR HB

Der EPLR HB schreibt im Wesentlichen schon vor der jetzigen Förderperiode bestehende Maßnahmen fort und fasst sie in einem Programm zusammen. Tabelle 2.3 gibt einen Überblick über das Förderangebot von 1994 bis 1999 mit den verschiedenen Finanzierungsmodalitäten.

Tabelle 2.3: Überblick über die Förderhistorie der im EPLR HB angebotenen Maßnahmen

1994-1999 mit EU Kofinanzierung angeboten	1994-1999 ohne EU-Kofinanzierung mit GAK-Mitteln angeboten	1994-1999 als Landesmaßnahme angeboten	Neue Maßnahmen
- Agrarinvestitionsförderungsprogramm einschließlich Junglandwirteförderung	- Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	- Erschwernisausgleich in Schutzgebieten (jetzt Ausgleichszulage in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen)	- Berufsbildung für Landwirte
- Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten	- Dorferneuerung*		- Verarbeitung und Vermarktung ökologischer oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte
- Förderung einer markt- und standortangepaßten Bewirtschaftung gemäß der VO (EWG) Nr. 2078/1992	- Verbesserung des Küstenschutzes		- Flurbereinigung*
- Vertragsnaturschutz gemäß der VO (EWG) Nr. 2078/1992	- Über die VO (EWG) Nr. 2080/1992 hinausgehende Fördergegenstände sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen		- Diversifizierung (Fördergegenstände, die über die AFP Förderung hinausgehen)
- Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung (Vieh und Fleisch)			- Ländlicher Wegebau*
- Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen gemäß der VO (EWG) Nr. 2080/1992	- Naturnaher Gewässerbau/Gewässerrandstreifen		
- Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2080/1992	- Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen		

Bei den mit (*) gekennzeichneten Maßnahmen wäre grundsätzlich auch eine Förderung möglich gewesen; es gab aber keinen Bedarf und so sind auch keine Mittel abgeflossen.

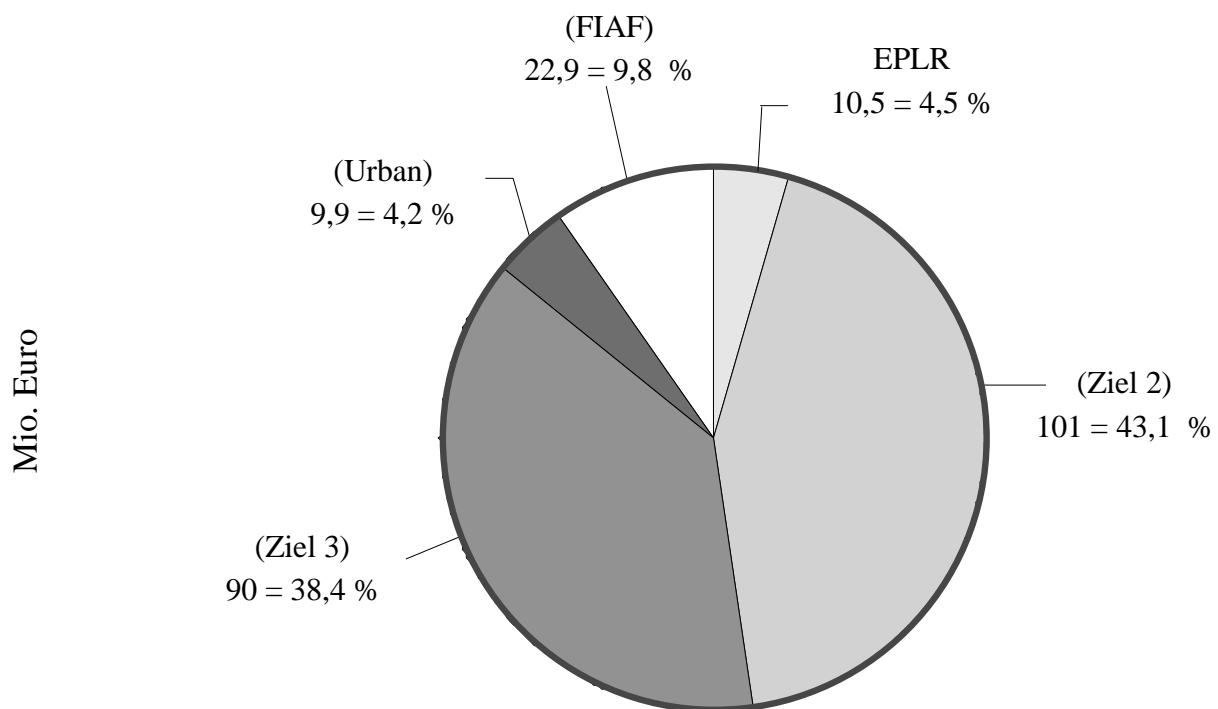
Quelle: WuH, 2000a.

2.2.5 Überblick über die Förderpolitiken in Bremen

EU-Programme in Bremen

Neben dem EPLR HB existieren in Bremen noch weitere EU-kofinanzierte Programme. Das Mittelvolumen im Zeitraum 2000 bis 2006 ist in Abbildung 2.5 dargestellt. Zur Verfügung stehen in Bremen rund 235 Mio. Euro EU-Mittel aus den drei Strukturfonds und dem EAGFL-Abteilung Garantie, dabei kommt dem Ziel-2-Programm finanziell die größte Bedeutung zu.

Abbildung 2.5: Aufteilung der EU-Mittel in Bremen im Zeitraum 2000 bis 2006



Anm.: Die Gemeinschaftsinitiativen EQUAL (Bundesprogramm) und INTERREG wurden nicht berücksichtigt.

Quelle: BMF, ohne Jahr; Gaumert, 2003; Wirtschaftsbehörde, 2000.

61 % des Landes Bremen ist Ziel-2-Gebietskulisse. Schwerpunkte sind Standorte der Altindustrie, insbesondere die Werften. In Teilen sind jedoch auch ländliche Räume und insbesondere auch gute landwirtschaftliche Produktionsstandorte im Süd-Osten (Hemelingen) Bremens mit einbezogen, so dass es mit dem EPLR HB zu sich verstärkenden Prozessen, aber auch negativen Synergien kommen kann (siehe Kapitel 10). Diese Gefahr liegt darin begründet, dass ein Hauptinstrumentarium der Ziel-2-Förderung in der Ausweisung und Erschließung von Gewerbeflächen liegt und hierdurch der Druck auf die landwirtschaftliche Fläche erhöht wird (vgl. auch Barthel et al., 1995; siehe Kapitel 2.2.6.).

Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

In Bremen gibt es außerhalb des EPLR nur die sonstigen Maßnahmen⁴, die ausschließlich aus der GAK finanziert werden.

Landesmaßnahmen

Zusätzliche Landesmaßnahmen werden im EPLR nicht aufgeführt.

2.2.6 Externe Kohärenz

Die Prüfung der externen Kohärenz betrifft die Vereinbarkeit des EPLR HB mit den regionalen, nationalen und EU-Politiken und Regelwerken. Externe Kohärenz besteht dann, wenn der EPLR mit den genannten Politikbereichen oder Regelwerken vereinbar ist, zu deren Verwirklichung beiträgt bzw. diese gegebenenfalls ergänzt.

Wesentliche Politikbereiche, die neben dem Bremer EPLR existieren, werden in Kapitel 2.2.5 genannt. Der Schwerpunkt muss auf der Frage liegen, ob sich auf der Ebene des Bundeslandes Ziele der verschiedenen Programme widersprechen oder ergänzen.

Wesentliche Regelwerke, die im EPLR HB zu berücksichtigen sind oder die der EPLR HB aktiv aufgreift, sind weitgehend im Programmplanungsdokument beschrieben (WuH, 2000a, Kap. 2.6). Als gemeinschaftliche Verpflichtungen werden die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie sowie die EU-Nitratrichtlinie aufgeführt.

Inwieweit der EPLR HB einen Beitrag zur Umsetzung der in den jeweiligen Verpflichtungen genannten Zielsetzungen leistet und inwieweit die dort formulierten Ziele relevant sind, wird kapitelbezogen diskutiert. Ebenso greifen die Fragen 5 und 6 der KüF die Diskussion der externen Kohärenz mit einzelnen Regelwerken und Planungen wieder auf.

Als nationale Verpflichtungen, Leitlinien oder als Fördergrundlagen sind neben der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Bundesregierung, 2001) v.a. planerische Vorgaben Bremens und sonstige Strategiepapiere relevant. Da im EPLR auf diese nicht näher eingegangen wird, wollen wir an dieser Stelle die wesentlichen Aussagen bezüglich Landwirtschaft, Naturschutz und ländlicher Raum mit Bezug zu Handlungsoptionen des EPLR kurz darstellen.

⁴ 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.

Flächennutzungsplanung 1996

- Ausweisung der Flächen für die Landwirtschaft jedoch ohne konkrete Aussagen zur Funktion oder zu Zielen hinsichtlich der landwirtschaftlichen Flächen.
- „Der Landwirtschaft kommt eher die Funktion eines Restflächennutzers zu“ (Barthel et al., 1995, S. 62).

Landschaftsprogramm Bremen 1991 (SUS, 1992)

Als Fachplan der Naturschutzverwaltung wird das Landschaftsprogramm zwar vom Senat beschlossen, entfaltet jedoch keine Außenwirkung. Es werden der Zustand der Schutzgüter dargestellt und Entwicklungsziele und Maßnahmen für Natur- und Landschaft für verschiedene Lebensraumtypen und Schutzgüter festgelegt.

Eine Besonderheit der bremischen landwirtschaftlichen Flächen liegt darin, dass aufgrund der Nutzungsarten und -intensitäten (v.a. Dingen auch der geringen Viehbesatzdichten) der überwiegende Teil der LF als wertvoller oder sogar besonders wertvoller Lebensraum eingestuft wird und somit erhaltens- und schützenswert ist.

Die Leitlinien des Programms für Maßnahmen anderer Fachbereiche enthalten u.a. für die Landwirtschaft sehr allgemein gehaltene Anforderungen:

- Die Bewirtschaftung soll nachhaltig die Bodenstruktur, die Bodenbiologie und die natürliche Bodenfruchtbarkeit sichern sowie deren Regenerationsfähigkeit nachhaltig gewährleisten.
- Sie soll die Bodenerosion verhindern und typische Landschaftselemente erhalten.
- Belastungen des Grundwassers, der Oberflächengewässer sowie der Luft durch landwirtschaftliche Bewirtschaftungsformen sind zu unterlassen.
- Für den Naturschutz wertvolle, landwirtschaftlich genutzte Bereiche, in Bremen vor allem die großen zusammenhängenden Grünlandbereiche sowie die natürlichen Überschwemmungsgebiete an Wümme und Weser, sind nach den Anforderungen des Biotop- und Artenschutzes zu bewirtschaften.

Für die Forstwirtschaft enthält das Landschaftsprogramm keine Leitlinien oder Anforderungen.

Gemeinsame Landesplanung und Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/ Niedersachsen

Die Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen (GLP) wurde 1963 auf Grundlage gleichlautender Beschlüsse der beiden Landesregierungen eingeführt und wird seit dem 01.01.2002 als Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen (RAG) weitergeführt.

Im Rahmen der GLP haben die Freie Hansestadt Bremen und das Land Niedersachsen seit 1992 ihre Zusammenarbeit verstärkt und gemeinsam ein länderübergreifendes Regionales Entwicklungskonzept (REK) erarbeitet, das 1996 verabschiedet wurde. Hierin sind Konzepte zur flächensparenden Siedlungsentwicklung, zur gemeinsamen Erholungs- und Tourismusplanung und naturschutzfachlichen Entwicklungen und Schutzgebieten enthalten. Die Umsetzung erfolgt über zahlreiche Leitprojekte. Aktuell wird ein neuer Handlungsrahmen für die Region erstellt.

Rahmenplan für die Landwirtschaft für den Bereich der Stadt Bremen (1989)

Dieses strategische Papier zur langfristigen Ausrichtung der Landwirtschaftspolitik enthält eine umfassenden Situationsanalyse der Agrarstruktur des Stadtstaates.

Probleme der bremischen Landwirtschaft:

- großstadtspezifische Erschwernisse durch beengte Hofstellensituation, Lage und Erreichbarkeit der Nutzflächen,
- wenig Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur,
- umfangreiche Nutzungsansprüche
 - Flächenumnutzungen: Siedlungsentwicklung, Ausgleich und Ersatzmaßnahmen für Eingriffsvorhaben,
 - Nutzungsbindungen und Nutzungsaufgaben: Naturschutzgebiete, Wasserschutzgebiete, Hochwasserabflussgebiete,
 - Indirekte Flächennutzungen: Erholungsfunktion, Kulissenfunktion, Nutzung des Wegenetzes.
- Bedrohung lebensfähiger landwirtschaftlicher Betriebe.

Empfehlungen des Rahmenplans zur Sicherung einer umweltverträglichen Landwirtschaft:

- Verstärkung des Informations- und Beratungsangebotes für Agrarumweltmaßnahmen und Direktvermarktung;
- Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten für Extensivgrünland z.B. durch Ausbau der Ausgleichszulage, Förderung der Erzeugergemeinschaft für Extensivrinderrassen;
- Förderung der Marktnischenproduktion und der Direktvermarktung;
- einzelbetriebliche Kostenentlastung: Zuschüsse für die Erhaltung ortsbildprägender Bausubstanz, Zuschüsse für die Errichtung von Gülle-Lagerkapazitäten, Flächentausch und Bodenordnung, landwirtschaftlicher Wegebau in Hemelingen und Reum;
- Sicherung flächenbezogener Ausgleichszahlungen: Ausbau der Ausgleichszulage, haushaltsrechtliche Absicherung der Ausgleichsregelung für alle Naturschutzgebiete;

- Verminderung der Zukunftsunsicherheiten durch politische Grundsatzentscheidungen, ob und wo in Bremen zukünftig Landwirtschaft nach ökonomischen Erfordernissen betrieben werden kann.

Diese Forderungen sind teilweise in der Förderperiode 1994 bis 1999 angegangen worden, z.T. sind sie nach wie vor aktuell.

Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen (AEP)

Genauere Ausführungen zu diesem Planungsinstrument und den AEP enthält Kapitel 9.

2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele

Die Frage der internen Kohärenz und Relevanz kann nicht losgelöst von den Rahmenbedingungen bei der Programmerstellung diskutiert werden (siehe Kap. 2.3.1.1). Schon unter den Punkten 2.2.1 und 2.2.2 wurde darauf hingewiesen, dass auf der Programmebene zwar Ziele genannt werden, diese aber relativ unverbunden und ungewichtet nebeneinander stehen. Dies spiegelt sich auch in der Strategie/ den Handlungsfeldern und den zugeordneten Maßnahmen wieder. Auf Ebene der Maßnahmen hingegen finden sich Ziele, die z.T. auch mit entsprechenden Indikatoren unterlegt wurden.

In der Programmlogik wird die grundsätzliche Vorgabe deutlich, dass der ländliche Raum und die Landwirtschaft in Verdichtungsräumen neben einer Produktionsfunktion vielfältigen Ansprüchen genügen muss. Folgende Ausrichtungen und Merkmale der Förderschwerpunkte weisen darauf hin, dass diesem Aspekt Rechnung getragen wurde:

- Insgesamt geringer Anteil des Fördervolumens in Schwerpunkt A (siehe Tabelle 2.2); Integration der neuen Maßnahme Verbesserung der Vermarktung regionaler oder ökologischer landwirtschaftlicher Produkte in diesen Schwerpunkt zum Abbau von Defiziten und Nutzen von Entwicklungspotenzialen stadtnaher Produktionsstandorte.
- 60 % der für den Förderschwerpunkt C vorgesehenen Mittel werden mit den Maßnahmen C2, C3, und C4 für die Erhaltung und Verbesserung der hohen ökologischen Naturraumausstattung und Wertigkeit der LF (siehe 2.3.6) eingesetzt.
- Der Schwerpunkt B umfasst ein breites Spektrum sich ergänzender Maßnahmen; hierbei sind mit AEP, Flurbereinigung und Dorferneuerung Instrumente enthalten, um Lösungen für die Landnutzungskonflikte zu finden und die Bevölkerung in die Entwicklung von Leitvorstellungen für den ländlichen Raum zu integrieren. Mit 50 % der Mittel für den Küstenschutz bzw. Hochwasserschutz wird verdeutlicht, dass dieser die Voraussetzung für den Erhalt landwirtschaftlicher Produktionspotenziale als auch der Funktionsvielfalt der ländlichen Räume ist.

Allerdings lässt sich u.E. die Relevanz der Programmziele nicht an der Ausgewogenheit der finanzierten Maßnahmen messen (WuH, 2000a), sondern an der Frage, ob dem strukturpolitischen Bedarf entsprochen wird und die vorgesehenen Maßnahmen auch die erwartete Wirkung zeigen.

Die Maßnahmenstruktur und Finanzstruktur des Bremer EPLR ist in weiten Teilen rein vorsorgend; es wird nur einem potentiellen und nicht einem konkreten Bedarf entsprochen. Auch im Falle von anderen Bundesländern handelt es sich um ein Angebot an potenzielle Zuwendungsempfänger, die Inanspruchnahme kann nur begrenzt beeinflusst werden. Die Dominanz von „Platzhaltern“, mit dem einem sich eventuell abzeichnenden Bedarf entsprochen werden soll, ist aber eine Besonderheit des Bremer EPLR (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a). Dies trifft insbesondere auf die Maßnahmen der Förderungsschwerpunkte A und B zu, für die auch schon in der Vergangenheit Mittel der GAK beantragt worden sind, ohne dass diese Mittel aber entsprechend abgerufen wurden. In Teilen ist eine solche Strategie der geringen Größe des Bundeslandes geschuldet; die Frage nach dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag bezogen auf die Administration eines EU-Programms sollte aber gestellt werden. In Kapitel 10 wird diese Frage unter Berücksichtigung der Förderkapitelergebnisse diskutiert.

2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung des EPLR Bremen

Im Folgenden sollen wesentliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung des EPLR HB dargestellt und potentiell hemmende und fördernde Faktoren heraus gearbeitet werden. In welchem Umfang die Faktoren tatsächlich die Programmumsetzung beeinflusst haben, wird förderkapitelbezogen und zusammenfassend bei der Beantwortung der KüF dargestellt. Unterschieden werden institutionelle, rechtliche, politische, sozio-ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen (siehe Abbildung 2.6).

Abbildung 2.6: Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR HB

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.1 Institutioneller Rahmen

2.3.1.1 Programmgenese

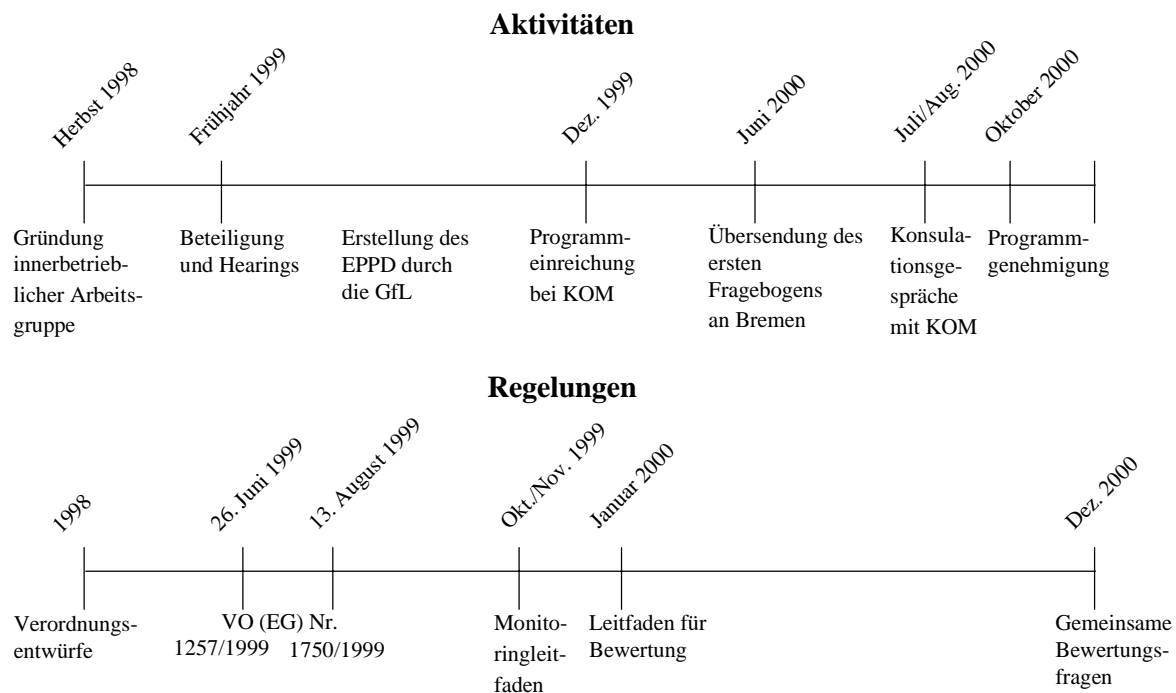
Die Erstellung des bremischen Entwicklungsplanes erfolgte im Wesentlichen im Referat 11 „Ökologische Fragen der Wirtschaft, Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft und Verbraucherfragen“ innerhalb der Abteilung für sektorale Wirtschaftsförderung der Wirtschaftsbehörde. Das Referat betrat mit der Programmierung absolutes Neuland. Vorgängerprogramme gab es nur im Bereich Ziel-5a (Sektorpläne) und VO (EWG) Nr. 2078/1992 (Agrarumweltmaßnahmen). Aufgrund der knappen Personalausstattung hat man bei der Programmerstellung eng mit anderen Bundesländern zusammengearbeitet (v.a. mit der Freien und Hansestadt Hamburg). Daher ähnelt der bremische EPLR in seiner Grundstruktur in weiten Teilen auch dem hamburgischen EPLR. Darüber hinaus gab es eine enge Abstimmung mit Niedersachsen, v.a. hinsichtlich der Fördergegenstände und der Prämiengestaltung im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a). Die Ex-ante Evaluation wurde in einem zweistufigen Verfahren (Ex-ante Evaluation mit Empfehlungen – Einarbeitung der Empfehlungen in den EPLR – abschließende Ex-ante Evaluation) vom Referat „Regionalpolitische Programme“ der Abteilung Regionale Wirtschaftsförderung des WuH durchgeführt.

Aus Sicht des Bundeslandes Bremen bedeutete die Programmerstellung in weiten Teilen Doppelarbeit, da rund 75 % der Maßnahmen im Rahmen der GAK abgewickelt werden (siehe Tabelle 2.1) und im Vorfeld durch die EU-KOM notifiziert wurden. Das Programmplanungsdokument selber wurde redaktionell extern von der GfL erstellt.

Nach der Mittelzuteilung durch den Bund erfolgte die Abstimmung innerhalb einer interbehördlichen Arbeitsgruppe (Umwelt/Bau und Inneres und Wirtschaft), die durch die GfL moderiert wurde. Es wurden weitgehend die alte Förderstrategie sowie die Mittelansätze fort geschrieben. Ergänzt wurden einige kleine Maßnahmen (siehe Tabelle 2.3) und der Küstenschutz. Durch eine breite Beteiligung und spezielle Hearings unter anderem mit dem Extensivierungsbeirat⁵ wurde der Vertragsnaturschutz (C4) aufgestockt und die Ausgleichszahlung in durch umweltspezifische Einschränkungen benachteiligten Gebieten (C2) zur Akzeptanzförderung des hoheitlichen Naturschutzes eingeführt. Zentral aus Sicht der Programmkoordination ist die Aufnahme der AEP in das Förderprogramm, da dieses Problemlösungs- und Konsensfindungsinstrument für die Landwirtschaft in Verdichtungsräumen von zunehmender Bedeutung ist und darüber hinaus eine Koordinationsfunktion für die Programmumsetzung übernehmen kann.

Abbildung 2.7 fasst den Entstehungsprozess des EPLR HB zusammen stellt diese Zeitachse den Veröffentlichungsterminen der für die Programmerstellung wesentlichen Dokumente gegenüber. Deutlich wird, dass die EU-KOM für die Programmerstellung erforderliche Dokumente z.T. erst verspätet zur Verfügung stellte und Anforderungen an wesentliche Bausteine des Programms erst im Laufe des Genehmigungsverfahrens durch die EU-KOM formuliert wurden. Eingereicht wurde das Dokument im Dezember 1999. Die Programmgenehmigung erfolgte mehr als neun Monate nach der Einreichung.

⁵ Dieses Gremium setzt sich aus Vertretern der Umwelt- und Wirtschaftsbehörde sowie der Naturschutz- und Landwirtschaftsverbände zusammen und wurde für die Umsetzung der VO (EWG) Nr. 2078/1992 in Bremen ins Leben gerufen. Nach Abschluss der Programmerstellungsphase ist das Gremium nicht mehr in Erscheinung getreten.

Abbildung 2.7: Zeitlicher Verlauf der Programmstehung und Genehmigung

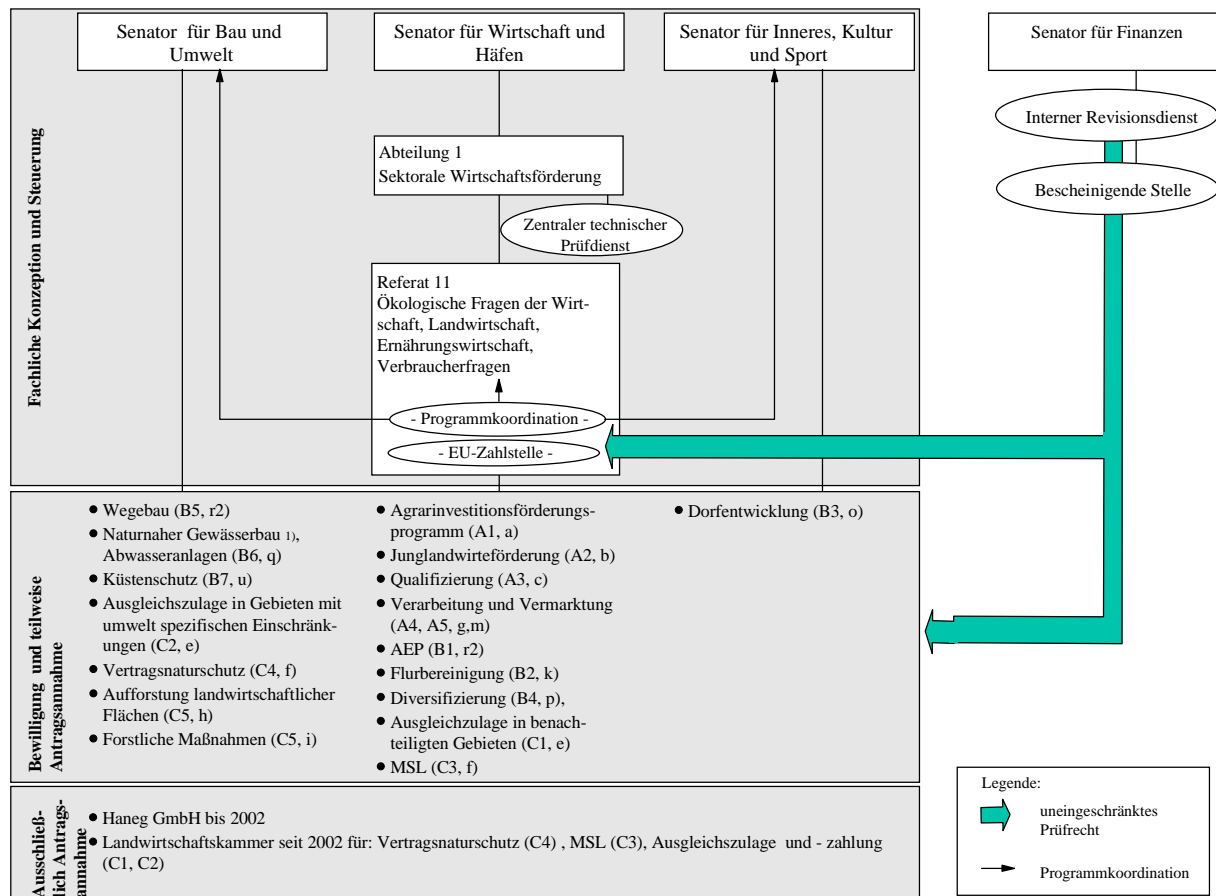
Quelle: Eigene Darstellung.

Auch wenn dem EPLR HB aufgrund mehrerer Engpässe (zeitlich, personell) keine neue Förderstrategie zugrunde gelegt wurde, hat der Programmerrstellungsprozess als ein gutes Mittel der Öffentlichkeitsarbeit und der öffentlichen Wahrnehmung der Probleme des ländlichen Raums und der Landwirtschaft zu einer Akzeptanzsteigerung der Förderpolitik und zu einem nachhaltigen Interesse hieran geführt (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a). Allerdings schlägt sich dieses Interesse nicht zwingend in einer konkreten Inanspruchnahme nieder (v.a. in den Förderschwerpunkten A und B; siehe auch Kapitel 2.4).

2.3.1.2 Organisation der Durchführung

Allgemeines

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

Abbildung 2.8: Organigramm der Programmabwicklung (Stand Frühjahr 2003)

1) Diese Maßnahme wird durch die Haneg GmbH abgewickelt.

Quelle: Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003b; Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a; WuH, 2000a.

Zahlstellenverwaltung

Die Bremische Zahlstelle ist im Referat 11 „Ökologische Fragen der Wirtschaft, Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft und Verbraucherfragen“ innerhalb der Abteilung für sektorale Wirtschaftsförderung der Wirtschaftsbehörde angesiedelt. Eine allgemeine Zahlstellendienstanweisung für die Abwicklung des Zahlstellenverfahrens wird zur Zeit noch erstellt.

Die Bescheinigende Stelle befindet sich beim Senator für Finanzen (FB), um auch organisatorisch die Unabhängigkeit von dem fondsverwaltenden Ressort zu dokumentieren. Der Interne Revisionsdienst ist bezüglich der Aufgaben des EAGFL - Abteilung Garantie - der Leitung der Zahlstelle zugeordnet, hierarchisch als Stabsstelle der Behördenleitung angegliedert.

Die Zahlstelle ist für die Ausführung der drei Hauptfunktionen in Bezug auf die Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, zuständig: Bewilligung, Ausführung und Verbuchung der Zahlungen.

Die Bewilligung der einzelnen Maßnahmen ist jedoch an die für die jeweilige Maßnahme zuständige senatorische Dienststelle der drei Senatoren übertragen. Für die flächenbezogenen Maßnahmen (Agrarumwelt und die Ausgleichszulage bzw. -zahlung) ist seit 2002 die Landwirtschaftskammer antragsannahmende Stelle, die auch für die Verwaltungskontrolle zuständig ist. Die Bewilligung dieser Maßnahmen obliegt aber weiterhin den senatorischen Dienststellen. Die Aufgabe des technischen Prüfdienstes wird für alle Maßnahmen des EPLR HB durch einen Vertreter der WuH wahrgenommen, der die Vor-Ort-Kontrollen zumeist mit einem Vertreter der Landwirtschaftskammer durchführt (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a; Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003b).

Im MB-Einl-Text 3 werden die Anforderungen an das Antragsverfahren und die Kontrollen ausführlicher dargelegt. Für die Auszahlung und Verbuchung der Zahlungen im Bereich des EPLR ist die Zahlstelle beim WuH zentral zuständig. Ihr Personal wurde zur Wahrnehmung dieser Aufgaben aufgestockt. 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-Abbildung 2 beschrieben.

Auch wenn die Zahlstelle verschiedene Aufgabenbereiche an andere Behörden übertragen hat, so trägt sie weiterhin die Verantwortung hierfür. Daher nimmt die Zahlstelle auch eine beratende Funktion gegenüber den Fachreferaten ein und sorgt so dafür, dass die beteiligten Fachdienststellen innerhalb der eigenen Behörde sowie den anderen beteiligten Behörden in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich eine ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherstellen. Alle zwei Monate kommen die Zahlstelle und die beteiligten senatorischen Dienststellen zu einer Dienstbesprechung zusammen. Für die kleine Verwaltung eines Stadtstaates sind die Anforderungen einer EU-konformen Abwicklung aufgrund der Ausdifferenzierung der Abwicklungs- und Kontrollbestimmungen (siehe auch Kapitel 2.3.2) eine besondere Herausforderung. Die Vereinheitlichungsfunktion der Zahlstelle hierbei wird durch die Verteilung der Maßnahmen auf drei Ressorts erschwert (z.B. keine einheitliche Software, keine einheitlichen Antragsformulare).

Programmkoordination

Für die interne und externe Programmkoordination ist auch das Referat 11 innerhalb der Abteilung für sektorale Wirtschaftsförderung der Wirtschaftsbehörde zuständig. Zwei Personen sind einem Teil ihrer Arbeitszeit mit Koordinierungsaufgaben betraut (ca. 0,5 AK). Durch die Einbindung in die Linienorganisation sind mit der Koordinierungsfunktion keine zusätzlichen Befugnisse gegenüber den anderen Behörden Fachreferaten verbunden.

In dem Referat werden alle fachlichen Aufgaben im Zusammenhang mit den Maßnahmen des EPLR HB, für die der WuH zuständig ist (siehe Abbildung 2.8), wahrgenommen.

Die interne Koordination beinhaltet im Wesentlichen folgende Aufgabenfelder und Zuständigkeiten:

- Abstimmung mit der Zahlstelle und den senatorischen Dienststellen der beteiligten Senatoren,
- Weitergabe von Informationen an Zahlstelle und die senatorischen Dienststellen,
- Kontrolle und Steuerung des Mittelabflusses,
- Monitoring und Evaluation sowie
- Zusammenstellung und formale Prüfung der Programmänderungen (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a).

Die externe Koordinationstätigkeit des Programmkoordinators beinhaltet folgende Aufgabengebiete:

- Kommunikation mit dem Bund (bilateral oder in den regelmäßig stattfindenden Bund-Länder-Koordinierungsreferentenbesprechungen) und mit der EU-KOM,
- Teilnahme an dem Begleitausschuss.

Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 48, Absatz (3) sind diese Begleitausschüsse 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 (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a).

Im Bezug zu anderen Förderprogrammen ist festzuhalten, dass weder der Programmkoordinator noch das Referat 11 im Begleitausschuss für das Ziel-2 Programm vertreten sind.

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. Der Vorteil eines Stadtstaates wie Bremen ist, dass aufgrund der geringen Personalausstattung das Koordinierungsreferat in fast allen Bund-Länder-Gremien in Personalunion vertreten ist oder zumindest kurze Wege bestehen, um Informationen auszutauschen.

Welcher Stellenwert für die Programmumsetzung den verschiedenen formellen und informellen Strukturen zugemessen wird, ist Gegenstand von Kapitel 10.

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

Die inhaltliche Ausrichtung des EPLR HB 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. In der tatsächlichen Umsetzung nimmt die Bedeutung der GAK allerdings ab, da es gerade die GAK-kofinanzierten Maßnahmen (mit Ausnahme der AZ und der MSL) sind, die wenig in Anspruch genommen werden. Dadurch steigt das Gewicht der rein landeskofinanzierten Maßnahmen.

Die GAK wurde im betrachteten Programmplanungszeitraum mehrfach geändert, was sich in entsprechenden Änderungen des EPLR widerspiegelt (siehe Kapitel 2.4). In den jeweiligen Förderkapiteln wird auf diese Änderungen näher eingegangen.

2.3.2 Rechtlicher Rahmen

2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL, Abteilung 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 Angebot und Ausgestaltung der Fördermaßnahmen und zum anderen auf deren erfolgreiche Abwicklung bzw. auf die Inanspruchnahme durch Letztempfänger wirken. Der Analyse der Durchführungsbestimmungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung wird somit im Rahmen der Halbzeitbewertung ein großer Stellenwert eingeräumt.

Im Folgenden werden kurz 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 Problembereiche sich in der Praxis wiederfinden lassen, wird die Diskussion der verwaltungsmäßigen Umsetzung in den Förderkapiteln und bei den kapitelübergreifenden Fragen zeigen.

2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen

Jährlichkeitsprinzip

Für die EAGFL-Garantie kofinanzierten Programme gilt ein striktes Jährlichkeitsprinzip. Das heißt, die über den Programmzeitraum zu verausgabenden Mittel sind genau auf die Haushaltsjahre zu veranschlagen. Angemeldete, aber nicht abgerufenen Mittel können nicht für das nächste Jahr gebunden werden und verfallen.

Für die investiven Maßnahmen, die zum Teil über mehrere Jahre abgewickelt werden, ist der genaue Mittelabfluss schwer plan- und steuerbar. Zum einen können öffentliche wie private Investitionsentscheidungen ohnehin nur begrenzt hinsichtlich ihres Umfangs oder ihrer zeitlichen Taktung beeinflusst werden. Aber auch wenn Bewilligungen ausgesprochen werden, heißt dies nicht, dass eine Investition überhaupt durchgeführt wird. Auch kann der vorgesehene Umfang (z.B. ungünstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen) von den Planungen abweichen. Die Einhaltung des Zeitrahmens kann ebenfalls ein Problem darstellen, z.B. aufgrund schlechter Witterungsverhältnisse. Es gibt immer einen Prozentsatz von Mitteln, der nicht abgerufen und dann eigentlich für Neubewilligungen eingesetzt werden könnte, indem man ihn in das nächste Haushaltsjahr überträgt.

Das Gebot der Jährlichkeit kann auch ein Problem bei neuen Maßnahmen darstellen, deren mögliche Inanspruchnahme nur schwer zu prognostizieren ist. Auch Maßnahmen, die eingebunden sind in festgelegte planungsrechtliche Verfahren, haben Schwierigkeiten mit der Jährlichkeit, weil die bewilligende Stelle keinen Einfluss auf den Abschluss beispielsweise von Planfeststellungsverfahren hat. Teilweise sind Bewilligungsstellen angewiesen auf positive Stellungnahmen anderer Behörden; hier kann es zu Verzögerungen kommen, wenn diese nicht rechtzeitig ihre Stellungnahmen abgeben.

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 stärker pro-aktiv ausgerichtete Beratung der Verwaltung bewirken. Sie könnte aber dazu führen, dass das „Damoklesschwert der nicht verausgabten Mittel“ inhaltliche Auswahlkriterien in den Hintergrund treten lässt.

Insgesamt ist für einen Stadtstaat wie Bremen mit einem kleinen Mittelvolumen festzuhalten, dass je kleiner das Fördervolumen (und die Zahl potentieller Förderfälle) ist, desto schwieriger ist die Mittelvorausschätzung und desto schwerwiegender sind die oben angeführten Unwägbarkeiten.

Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre

Im Gegensatz zum Haushaltsjahr des Bundes- oder Landes (Kalenderjahr) beginnt das EAGFL-Haushaltsjahr am 16. Oktober eines jeden Jahres und endet am 15. Oktober des Folgejahres. Die nationalen „Kofinanzierungshaushalte“ (Bund, Land etc.), werden jedoch meist erst im späten Frühjahr rechtskräftig verabschiedet; die Mittel erst danach zur Bewirtschaftung freigegeben. In Bremen muss bis zum 30.08. eines Jahres eine Maßnahme bewilligt und alle Bewilligungsdaten der Zahlstelle übermittelt worden sein, um noch kassenwirksam zu werden. Diese mangelnde Harmonisierung der Haushaltsjahre und die Programmänderungsdauer verschärfen die mit dem Jährlichkeitsgrundsatz verbundenen Probleme (s.o.), so dass insgesamt weniger als ein halbes Jahr zur Verfügung steht, um Maßnahmen rechtsicher bewilligen zu können.

Möglichkeiten der Mittelumschichtungen

Mittelumschichtungen sind möglich zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Bundesländern und innerhalb eines Bundeslandes zwischen den verschiedenen Haushaltslinien. Dies ermöglicht ein flexibleres Programmmanagement, das Minder- und Mehrbedarfe in den verschiedenen Programmjahren oder Förderbereichen berücksichtigen und die Nichtinanspruchnahme von Mitteln des EAFGL-Garantie verhindern kann. Voraussetzungen hierfür ist jedoch, dass erstens die nicht zu verausgabenden Mittel rechtzeitig von den entsprechenden Stellen gemeldet werden. Damit die Mittel zweitens in dem kurzen Zeitraum zwischen Meldung und Haushaltsjahrende noch verausgabt werden können, muss finan-

zielle 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 CIRCA⁶-Tabelle zusätzliche Mittel angemeldet wurden. Für die 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, wenn vorzeitiger Maßnahmenbeginn zugelassen wird oder Artikel-52-Maßnahmen⁷ vorhanden sind, die bei Bedarf innerhalb der kofinanzierten Fördermaßnahmen in die EU-Kofinanzierung überführt werden können.

Hierdurch kann auch eine Verschiebung zwischen Maßnahmenschwerpunkten stattfinden, die weniger auf inhaltlich strategischen als auf finanztechnisch-administrativen Merkmalen von Maßnahmen zurückzuführen ist. Maßnahmen, deren Beantragung an bestimmte Fristen gebunden sind (z.B. AUM) können tendenziell von diesen Mittelumschichtungen nur in geringerem Umfang oder gar nicht profitieren.

Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen

Bei investiven Maßnahmen erfolgt die Auszahlung nicht mehr auf unbezahlte Rechnungen nach § 44 LHO (Vorausüberweisung von Fördergeldern für Investitionen, die glaubhaft in den nächsten acht Wochen durchgeführt werden), sondern nur noch in Form der Erstattung bereits bezahlter Rechnungen. Diese Regelungen kann zu Problemen beim Letztempfänger durch Belastungen aufgrund der Vorfinanzierungszeiträume 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 ihr, Mängel in Systemen, die zu fehlerhaften Ausgaben und damit zu Nachteilen

⁶ Communication & Information Resource Centre Administrator – Gemeinsame Datenbank für öffentliche Verwaltungen, die von der EU angeboten wird.

⁷ 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]“.

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 konform zu den einschlägigen Regelungen 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 Landesverwaltungen liegt das Problem der Anlastung darin, dass zum einen die Ansprüche der Kommission bezüglich der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften zum Teil erst relativ spät konkretisiert wurden (EU-KOM, 2000c). Zum anderen werden sie teilweise nur durch unbestimmte Rechtsbegriffe umrissen, deren Auslegung während der Konformitätsprüfung (siehe MB-Einl-Text 6) durch die Kommission 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. Dies könnte dazu führen, dass man von vorneherein auf eine EU-Kofinanzierung verzichtet. Darüber hinaus muss - unabhängig vom eingesetzten Mittelvolumen - für alle Maßnahmen ein standardisiertes Verwaltungs- und Kontrollsystem eingeführt werden. Für experimentelle und kleine⁸ Maßnahmen sind die Einführungskosten relativ hoch und verteilen sich auf eine geringe Zahl von Förderfällen. Die EU-KOM rät eher dazu, solche Maßnahmen rein national durchzuführen (EU-KOM, 2003).

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 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).

⁸ Verglichen mit anderen Bundesländern verfügen in einem Stadtstaat wie Bremen alle Maßnahmen über eine nur geringe Mittelausstattung.

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

Ein Stadtstaat wie Bremen steht bei der Umsetzung die Kontroll- und Dokumentationspflichten aufgrund des knappen Personalbestandes und des vergleichsweise geringen Mittelumfangs vor größeren Problemen als ein Flächenland. Die Frage, ob dies bei der Beurteilung der organisatorischen Umsetzung des EPLR HB z.B. durch die EU-KOM ausreichend Berücksichtigung findet, wird in Kapitel 10 aufgegriffen.

Programmänderungen

Ein weiteres Problem stellt die zeitliche Taktung der Genehmigung von Programmänderungen dar. Programmänderungen werden auf der Begleitausschusssitzung im Januar/Februar diskutiert, verabschiedet und der EU-KOM zum Letztentscheid vorlegt. Die EU-KOM-Entscheidung erfolgt z.T. erst im Sommer. Diese Entscheidung gilt zwar dann rückwirkend, letztendlich ist der Zeitraum begrenzt, in dem Maßnahmen auf einer gültigen Rechtsgrundlage umgesetzt werden können. D.h., bis zur Entscheidung der EU-KOM über Programmänderungen werden Bewilligungen unter Vorbehalt ausgesprochen und die Zahlstelle zahlt auch keine Mittel aus. Die geänderte VO (EG) Nr. 445/2002 wird hier gewisse Vereinfachungen bringen.

2.3.2.1.3 Maßnahmen des EPLR HB vor dem Hintergrund der EAGFL-Garantieregelungen

Von den o.g. Regelungen sind die verschiedenen Förderbereiche des Programms unterschiedlich betroffen. Für unterschiedliche Fragestellungen und Analyseschwerpunkte wurden die Maßnahmen kategorisiert (Tabelle 2.4)

Tabelle 2.4: EAGFL-Garantieregelungen und Maßnahmen des EPLR HB – Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien

Kategorien	Maßnahmen	Merkmale	Analyseleitende Fragestellungen
Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierte Maßnahmen	f C3 h C5	- inhaltlich und admin. etablierte Maßnahmen - überwiegend "weiter so wie bisher", nur z.T. kleine inhaltliche Ergänzungen	- Umsetzungsschwierigkeiten trotz annähernd gleichbleibender Rahmenbedingungen? - Wie entwickelt sich der Verwaltungs- und Kontrollaufwand auch bei eingespielten Verwaltungen? - Wo liegen die größten Probleme?
Bereits vor 2000 bestehende, aber aus dem EAGFL-Ausrichtung kofinanzierte Fördermaßnahmen	a, A1, e A2 g C1 A4	- inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen, die neuen Regelungen unterliegen - überwiegend "weiter so wie bisher", nur z.T. inhaltliche Ergänzungen	- Wie groß sind die Anlaufschwierigkeiten auch in einer Verwaltung mit EU-Erfahrung durch die neuen Regelungen? - Was sind grundlegende Probleme/Unvereinbarkeiten hinsichtlich Kontrollen, Jährlichkeit, Erstattungsprinzip, die nicht mit Anlaufschwierigkeiten zu erklären sind? - Gibt es Auswirkungen auf die Inanspruchnahme und den Mittelabfluss?
Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen	e c2 i* C5* rl B1 q B6 u B7	- Maßnahmen sind inhaltlich und hinsichtlich landesrechtlicher Bestimmungen verfahrenstechnisch eingespielt, müssen jedoch auf die Anforderungen der EU-Förderung angepasst werden	- Wie wirken sich die neuen Regelungen auf die Inhalte oder die Abwicklung und Inanspruchnahme aus? - Gibt es Akzeptanzprobleme gegenüber den EU-Bestimmungen in den Fachbereichen? - Gibt es Tendenzen, diese Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU Kofinanzierung zu nehmen?
Bereits vor 2000 bestehende, aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen ohne nennenswerte Inanspruchnahme	o B3 k B2 r2 B5 B4	- Kleine Maßnahmen, mit denen inhaltlich Neuland betreten wird - Maßnahmen, ohne etablierten Vollzugsablauf, deren Nachfrage schwer abzuschätzen ist.	- Wie stark sind diese Maßnahmen vom Jährlichkeitsprinzip/Mittelverfall betroffen? - Wie wird gegengesteuert? - Auswirkungen der auch für diese kleinen Maßnahmen durchzuführenden zahlstellenkonformen Abwicklung auf die Fördereffizienz? - Gibt es Tendenzen, diese neuen Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU-Kofinanzierung zu nehmen?
Neue Maßnahmen	c A3 g A5 p B4		

Fett dargestellt sind die investiven Maßnahmen, deren Umsetzung unter EAGFL-Garantiebedingungen andere Probleme bereitet als bei flächen- oder tierbezogenen Maßnahmen.

* teilweise

Quelle: Eigene Darstellung.

Für alle Maßnahmen und auch für die weitere Förderpraxis kann gefragt werden, ob es restriktive oder konservierende Einflüsse der Durchführungsbestimmungen hinsichtlich eventuell sinnvoller inhaltlicher Neuausrichtung der Fördermaßnahmen gibt.

2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen

Die Änderung von gesetzlichen Bestimmungen im Umweltbereich können Auswirkungen auf die Umsetzungsmodalitäten und Inhalte der Maßnahmen des EPLR HB haben. Auch strategische Neuausrichtungen sind denkbar. Ob sich im laufenden Programm Anpassungserfordernisse abzeichnen, hängt vom Zeitrahmen ab, in dem die neuen umweltrechtliche Bestimmungen in die Praxis umgesetzt werden. Es ist zu vermuten, dass sowohl die Wasserrahmenrichtlinie wie auch das Bundesnaturschutzgesetz erst nach 2006 greifen werden.

Wasserrahmenrichtlinie

Am 22. Dezember 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. Das Land Bremen ist mit den Städten Bremen und Bremerhaven Teil der Fläche der Flussgebietseinheit Weser. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie für die Weser wird innerhalb der Arbeitsgemeinschaft zur Reinhaltung der Weser (Arge-Weser) einvernehmlich mit den Ländern Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie Bayern und Sachsen-Anhalt erfolgen. Bremen hat mit dem Land Niedersachsen eine enge Zusammenarbeit bei der Umsetzung der WRRL vereinbart (Senator für Bau und Umwelt, 2003a). Aus der bis Ende 2004 abzuschließenden Bestandsaufnahme 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 Nachfolge-VO passen. Es sind beispielsweise Gebiete, in denen bestimmte Stoffe nicht ausgebracht werden dürfen, auszuweisen. Hier könnte eventuell die Ausgleichszulage nach Artikel 16 eine Rolle spielen. Neue Schwerpunktsetzungen in den Agrarumweltprogrammen und investiven Maßnahmen (Neuschaffung von Feuchtgebieten über die sogenannten 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, soweit sie aus naturschutzfachlicher Sicht erforderlich sind. Allgemeine Verbindlichkeit erhält das BNatSchG erst mit der Umsetzung in Landesrecht. Auf dieser Grundlage wird die Programmbehörde prüfen, ob sich Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen ergeben und inwieweit die Bestimmungen des veränderten Bremischen Naturschutzgesetzes im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen zur guten landwirtschaftlichen Praxis zu berücksichtigen sein werden (BWA, 2003). Aufgrund des Zeitrahmens, erst Mitte 2005 muss das BNatSchG in Landesrecht umgesetzt werden, ergeben sich für den laufenden Programmplanungszeitraum voraussichtlich keine Anpassungserfordernisse.

Natura 2000

Mit dem Inkrafttreten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie im Jahr 1992 ist ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zum Lebensraum- und Artenschutz in der Europäischen Union geschaffen worden (FFH-Richtlinie). Das Schutzgebietssystem Natura 2000 ist in Deutschland zusätzlich mit der Umsetzung in nationales Recht im April 1998 rechtsverbindlich und schließt auch die Gebiete nach der (Vogelschutzrichtlinie) aus dem Jahr 1979 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.

Die Gesamtfläche der Bremer Natura-2000-Kulisse beträgt bislang 7.143 ha und nimmt damit 17,6 % der Landesfläche ein. Die sechs gemeldeten FFH-Gebiete umfassen eine Fläche von 1.470 ha, die der acht Vogelschutzgebiete 7.120 ha. FFH-Gebiete und Vogelschutzgebiete sind fast vollständig deckungsgleich (Senator für Bau und Umwelt, 2003b). Eine 3. Tranche mit Vorschlägen für zwei FFH-Gebietserweiterungen und drei neue FFH-Gebiete mit insgesamt weiteren 996 ha wurden bereits an das BMU übersandt (Senator für Bau und Umwelt, 2003c).

Das Meldeverfahren war von erheblichen Akzeptanzproblemen, insbesondere seitens der Landwirte, 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-landwirtschaftlicher Bereich),

- 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.

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

2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen

2.3.3.1 Partnerschaft

In der laufenden Programmplanungsperiode wird Partnerschaft in den Strukturfonds⁹ 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 Sozialpartner, wobei alle Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen (VO (EG) Nr. 1260/1999 Artikel 8 Abs. 1), definiert.

Das Beteiligungsverfahren der Wirtschafts- und Sozialpartner (horizontale Partnerschaft) während der Programmerstellung ist im Programmplanungsdokument ausreichend beschrieben und in der Ex-ante Evaluation (WuH, 2000b, S. 7) gewertet. Das Zusammenspiel zwischen Bund, Land und EU-KOM (vertikale Partnerschaft) während der Programmerstellung wurde in Kapitel 2.3.1.1 angerissen und soll in Kapitel 10 noch vertieft werden. Der Schwerpunkt der Darstellung wird aber auf der Einschätzung der horizontalen und vertikalen Partnerschaft während der Umsetzung liegen (siehe Kapitel 10). Da Partnerschaft nicht nur programmbezogen stattfindet, sondern v.a. maßnahmenbezogen, finden sich auch in den kapitelbezogenen Bewertungen Einschätzungen zu deren Quantität und Qualität.

2.3.3.2 Publizität

Publizität der Förderung beinhaltet folgende Aspekte:

⁹ 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.

- Bekanntmachung von Fördermöglichkeiten,
- 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 Information über zu erwartende (neue) Förderinhalte und deren finanzielle Ausstattung erfolgte im Rahmen des Beteiligungsverfahrens während der Programmerstellung (s.o.).

Weitere spezifische Informationsangebote auf Programmebene gibt es nicht. Es werden aber öffentliche Veranstaltungen zu anderen Themenbereichen genutzt, um auf den EPLR und seine Fördermöglichkeiten hinzuweisen. Aufgrund der geringen Größe des Bundeslandes sind für die Informationsweitergabe die direkten Kontakte zwischen Bewilligungsstellen und potentiellen Antragstellern wichtig. 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 Rahmen der Halbzeitbewertung soll überprüft werden, ob die SWOT-Analyse weiterhin Gültigkeit besitzt. Die Stärken und Schwächen im ländlichen Raum sind in Kapitel 3.1 des EPLR beschrieben. Die heraus gearbeiteten Grundtendenzen und der struktur- bzw. agrarumweltpolitische Handlungsbedarf bzw. die Entwicklungsmöglichkeiten haben überwiegend weiterhin Bestand. Die gesamtwirtschaftliche Situation und die schwierige Arbeitsmarktlage führen allerdings dazu, dass das Programm innerhalb eines deutlich sich verschlechternden Umfeldes umgesetzt wird.

Wirtschaftswachstum

Das nachlassende Wirtschaftswachstum spiegelt sich auch im Bundesland Bremen in zurückgehenden Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts wider. Allerdings behauptet sich Bremen in der konjunkturellen Abschwächung vergleichsweise gut. Das Land Bremen erzielte 2002 bei bundesweit stark abgeschwächter Konjunktur mit real 0,9 % das dritthöchste Wirtschaftswachstum aller Bundesländer (Alte Bundesländer: +0,2 %) (Wehling, 2003). Im Jahr 2001 hatte Bremen ein reales Wirtschaftswachstum von +1,2 % zu verzeichnen gegenüber +0,7 % der Alten Bundesländer (NLS, 2002).

Beschäftigtenentwicklung

Das insgesamt abgeschwächte Wirtschaftswachstum reichte allerdings nicht mehr aus, den Beschäftigungsanstieg der letzten Jahre fortzusetzen. Nach den Ergebnissen der vorläufigen Erwerbstätigenrechnung ging die Zahl der Erwerbstätigen in Bremen 2002 gegenüber dem Vorjahr um -0,5 % zurück (-0,4 % Alte Bundesländer). Damit belegte Bremen hinter den süddeutschen Ländern und Niedersachsen den 6. Platz (Wehling, 2003).

Arbeitslosigkeit

Die auch in Bremen vergleichsweise schwache wirtschaftliche Entwicklung hinterließ auf dem Arbeitsmarkt weitere Spuren. Zum ersten Mal seit fünf Jahren ist 2002 die jahresdurchschnittliche Zahl der Arbeitslosen wieder angestiegen und lag damit wieder bei 40.000 Personen. Die Zunahme blieb in Bremen mit 1,7 % jedoch deutlich hinter dem Anstieg in den Alten Bundesländern (+6,9 %) zurück. Allerdings verfügt das Land Bremen über eine deutliche höhere Arbeitslosenquote im Vergleich zum Bundesgebiet (10,8 %) (Wehling, 2003).

Sektorale Situation in der Landwirtschaft¹⁰

In Bremen bewirtschafteten im Jahr 1999 252 landwirtschaftliche Betriebe eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 8.554 Hektar. Die durchschnittliche Betriebsgröße der Betriebe betrug damit rund 33,9 ha LF und damit deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 28,5 ha. Die bewirtschaftete Fläche ist – wie in den Vorjahren – weiter rückläufig, gegenüber dem Vorjahr sank sie um 1,2 %.

Laut der Daten des Statistischen Bundesamtes bzw. der statistischen Ämter der Länder waren im Jahr 1999 insgesamt 990 Erwerbstätige in der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei beschäftigt. Neue Zahlen liegen nicht vor.

Gegenüber der im Entwicklungsplan beschriebenen Situation der Landwirtschaft in der Hansestadt Bremen sind keine gravierenden Änderungen eingetreten. Die prognostizierten Auswirkungen der BSE-Krise sowie der Maul- und Klauenseuche haben sich nicht oder nur zu einem geringen Teil in den landwirtschaftlichen Einkommen niedergeschlagen.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung werden Aspekte der SWOT-Analyse (siehe Kapitel 3.1 des EPLR; Wirtschaftsbehörde, 2000) aufgegriffen und ausgewählte, wenn möglich aktualisierte Indikatoren als Hintergrundfolie zur Beurteilung genutzt, ob die genannten

¹⁰ Die im Folgenden genannten Strukturdaten sind dem Ernährungs- und Agrarpolitischen Bericht der Bundesregierung (versch. Jgg.) sowie Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes (2001) entnommen.

Entwicklungsmöglichkeiten durch die umgesetzten Maßnahmen aufgegriffen (siehe Kapitel 3 bis 9) bzw. Schwächen behoben wurden.

2.3.5 Politische Rahmenbedingungen

Mid-term-Review

Die Ende Januar von der EU-Kommission vorgelegten Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 sehen z.T. weitreichende Änderungen bei einzelnen Marktordnungen sowie die Entkoppelung und Umschichtung von Direktzahlungen vor. Diese werden nicht ohne regionale und betriebliche Auswirkungen in der deutschen Landwirtschaft bleiben und damit auch Rückwirkungen auf die ländlichen Entwicklungsprogramme haben (z.B. über die Auswirkungen auf die Flächenpachtpreise). Eine erste Einschätzung der Legislativvorschläge nimmt (Kleinhanß et al., 2003) vor. Inzwischen zeichnet sich ein Kompromiss zur Ausgestaltung der Umsetzung in Deutschland ab (siehe BMVEL, 2003). Es bleibt abzuwarten, welche Regelungen tatsächlich getroffen werden und wie sich diese auf die Ausgestaltung der ELPR auswirken könnten.

„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 verstärkt 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 wesentlichem 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).

Modulation

Im Rahmenplan 2003 der GAK wurden Fördergrundsätze aufgenommen, mit denen bei der Modulation anfallenden Mittel in die landwirtschaftlichen Betriebe zurückfließen sollen. Bremen wird, wie die bereits vorhandenen MSL-Maßnahmen, auch die neuen Modulationsmaßnahmen vollständig innerhalb des von der GAK vorgegebenen Rahmens durchführen (WuH, 2003). Dafür ist ein Finanzrahmen von insgesamt 0,09 Mio. Euro bis 2006 veranschlagt. Bislang standen für AUM insgesamt rund 2 Mio. Euro im Zeitraum 2000 bis 2006 zur Verfügung. Grundsätzlich steht Bremen der Modulation eher ablehnend gegenüber, weil der Verwaltungsaufwand im Verhältnis zu dem zur Verfügung stehenden Mittelvolumen als zu hoch eingeschätzt wird (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a).

2.4 Finanzieller Vollzug

Bremen hat 2003 erstmals eine Programmänderung beantragt, deren Genehmigung zur Zeit noch ansteht. Programmänderungen zur Anpassung der Ist-Zahlen an den indikativen Finanzplan, wurden vorher nicht beantragt.

Folgende Änderungen sind nunmehr geplant:

- Herausnahme der Maßnahme Berufsbildung (A3, c) aus dem EPLR HB aufgrund mangelnder Akzeptanz bei hohem Verwaltungsaufwand. Geprüft werden soll, ob eine vergleichbare Maßnahme aus Niedersachsen für bremische Landwirte angeboten werden kann (WuH, 2000a, S. 3). Die frei werdenden Mittel werden auf die Maßnahme A1 (Agrarinvestitionsförderungsprogramm) umgeschichtet.
- Aufnahme von zwei neuen Maßnahme „Winterbegrünung“ und „Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren“ im Bereich der markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung, MSL (C3, f) zur Umsetzung der Modulation. Die Finanzierung erfolgt über die durch die Modulation frei werdenden Mittel. Insgesamt 90.000 Euro sollen in den Jahren 2004 bis 2006 zusätzlich eingesetzt werden (WuH, 2003).
- Bereinigung einer unklaren Darstellung im genehmigten Programmplanungsdokument bezüglich der Gewährung eines vertikalen top-ups im Erschwernisausgleich;
- Anpassung des indikativen Finanzplans an die Ist-Ergebnisse der Programmjahre 2000, 2001 und 2002.

Tabelle 2.5 stellt den ursprünglichen Gesamtplanungsansatz 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 %
Förderschwerpunkt A	1,535	0,930	-0,605	-39,4
a - A1	0,547	0,418	-0,129	-23,6
b - A2	0,140	0,000	-0,140	-100,0
c - A3	0,070	0,008	-0,062	-89,0
g - A4	0,498	0,304	-0,194	-39,0
m - A5	0,280	0,200	-0,080	-28,6
Förderschwerpunkt B	3,735	2,263	-1,472	-39,4
k - B2	0,182	0,269	0,087	47,7
o - B3	0,574	0,357	-0,217	-37,9
p - B4	0,448	0,284	-0,164	-36,6
q - B6	0,427	0,343	-0,084	-19,7
r - B1+B5	0,621	0,143	-0,478	-77,0
u - B7	1,483	0,868	-0,615	-41,5
Förderschwerpunkt C	5,047	3,991	-1,056	-20,9
e - C1 + C2	2,905	2,052	-0,853	-29,4
f - C3 und C4 (*)	1,428	1,464	0,036	2,5
i - C5 (*)	0,714	0,475	-0,239	-33,5
Sonstiges	0,183	0,108	-0,075	-41,2
Bewertung	0,100	0,108	0,008	7,6
Altverpflichtungen (950/1997)	0,083	0,000	-0,083	-100,0
Summe	10,500	7,291	-3,209	-30,6
Rückforderungen	0,000	-0,009	-0,009	
Gesamtsumme	10,500	7,282	-3,218	-30,6
Mehrausgaben/Minder Ausgaben		2,950	2,950	
Finanzierungsplan total	10,500	10,232	-0,268	-2,6

(*) einschließlich der Mittel der Altverpflichtungen aus den flankierenden Maßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 und VO (EWG) Nr. 2080/1992.

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

Der Mittelansatz des indikativen Finanzplans 2003 ist in allen Haushaltslinien (mit Ausnahme der Flurbereinigung, der Agrarumweltmaßnahmen und der Bewertung) abgesenkt worden. Die Gründe liegen im Wesentlichen in der gegenüber den Planungen geringeren Inanspruchnahme in den ersten Förderjahren. Gründe hierfür werden maßnahmenbezogen diskutiert (siehe Kapitel 3 bis 9).

Eine detaillierte Darstellung der Veränderung der Gesamtplanungsansätze findet sich in MB-Einl-Text 8 und MB-Einl-Tab. 2. Diskutiert und dargestellt wird der bisherige Mittelabfluss in Relation zu den ursprünglichen Planansätzen.

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 vorge-

sehene Mittelansatz nicht erreicht. Die Ist-Auszahlungen lagen rund 90 % unter den Planansätzen. Bremen hat trotzdem keinen Vorschuss gemäß Art. 48 der VO (EG) Nr. 445/2002 gezogen. Als Grund wurde angegeben, dass der Vorschuss in den nächsten Jahren nicht hätte aufgebraucht werden können (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a).

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

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) vom 04.10.2000	3,063	3,114	3,421	3,529	3,425	3,642	3,772	23,966
Plan: Änderung 2003	geplant	0,341	1,147	1,132	3,362	3,258	3,482	3,584	16,307
Ist: Auszahlungen (1)		0,341	1,148	1,132					
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) vom 04.10.2000	1,348	1,368	1,492	1,560	1,514	1,580	1,638	10,500
Plan: Änderung 2003	geplant	0,167	0,552	0,539	1,493	1,447	1,517	1,567	7,282
Ist: Auszahlungen (1)		0,167	0,552	0,539					

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: WuH, 2000a; WuH, 2003.

Der Mittelabfluss der Jahre 2001 und 2002 bestätigt diese Einschätzung. In beiden Jahren lag der Mittelabfluss rund 40 bzw. 30 % unter den Planzahlen. Bremen ist sich der geringen Inanspruchnahme vieler Maßnahmen bewusst. Aufgrund der kleinen Zielgruppe agrarstruktureller oder ländlich ausgerichteter Maßnahmen in Bremen wird aber keine Möglichkeit gesehen, die Inanspruchnahme nachhaltig zu steigern. Aus diesem Grund meldet Bremen frühzeitig die nicht zu verausgabenden Mittel an den Bund, damit diese von anderen Bundesländern aufgenommen werden können (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a).

Der Vergleich mit den ursprünglichen Planungen des Jahres 2000 macht deutlich, dass die Inanspruchnahme von Fördermitteln sich bei den einzelnen Maßnahmen unterschiedlich vollzieht (siehe Tabelle 2.7). Die Gründe werden kapitelbezogen diskutiert.

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

Haushaltslinie	Planansätze				Tatsächlich getätigte Ausgaben ⁽¹⁾	
	EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Planänderung 2003		Rechnungsabschluss (Tabelle 104)	
	Öffentliche Kosten in Mio. Euro	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten in Mio. Euro	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten in Mio. Euro	EU- Beteiligung
a - A1	0,495	0,198	0,070	0,028	0,070	0,028
b - A2	0,150	0,060	0,000	0,000	0,000	0,000
c - A3	0,078	0,030	0,019	0,008	0,019	0,008
e - C1+C2	2,490	1,245	0,785	0,392	0,785	0,392
f - C3 und C4 ⁽²⁾	1,227	0,612	1,286	0,648	1,286	0,648
g - A4	0,485	0,194	0,000	0,000	0,000	0,000
i - C5 ⁽²⁾	0,768	0,306	0,171	0,067	0,171	0,067
k - B2	0,127	0,050	0,042	0,017	0,042	0,017
m - A5	0,200	0,080	0,000	0,000	0,000	0,000
o - B3	0,615	0,246	0,071	0,029	0,071	0,029
p - B4	0,411	0,164	0,000	0,000	0,000	0,000
q - B6	0,331	0,133	0,122	0,049	0,122	0,049
r - B1 + B5	0,632	0,252	0,058	0,023	0,058	0,023
u - B7	1,533	0,615	0,000	0,000	0,000	0,000
Bewertung	0,000	0,000	0,015	0,008	0,015	0,008
Altverpflichtungen VO (EG) 950/97	0,056	0,023	0,000	0,000	0,000	0,000
Summe	9,598	4,208	2,640	1,267	2,640	1,267
Rückforderungen	0,000	0,000	-0,019	-0,009	-0,019	-0,009
Gesamtsumme	9,598	4,208	2,621	1,258	2,621	1,258
Mehrausgaben/Minderausgaben	0,000	0,000	6,977	2,950	6,977	2,950
Finanzierungsplan total	9,598	4,208	9,598	4,208	9,598	4,208

⁽¹⁾ Für das Jahr 2000 wurden keine Daten aus dem Rechnungsabschluss zur Verfügung gestellt. Daher wurden die Daten aus dem mit der Programmänderung 2003 eingereichten indikativen Finanzplan übernommen.

⁽²⁾ Einschließlich der Mittel der Altverpflichtungen aus den flankierenden Maßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 und VO (EWG) Nr. 2080/1992.

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 01.01.2000 beginnen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von WuH, 2000a; WuH, 2003.

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 9 und MB-Einl-Tab. 3.

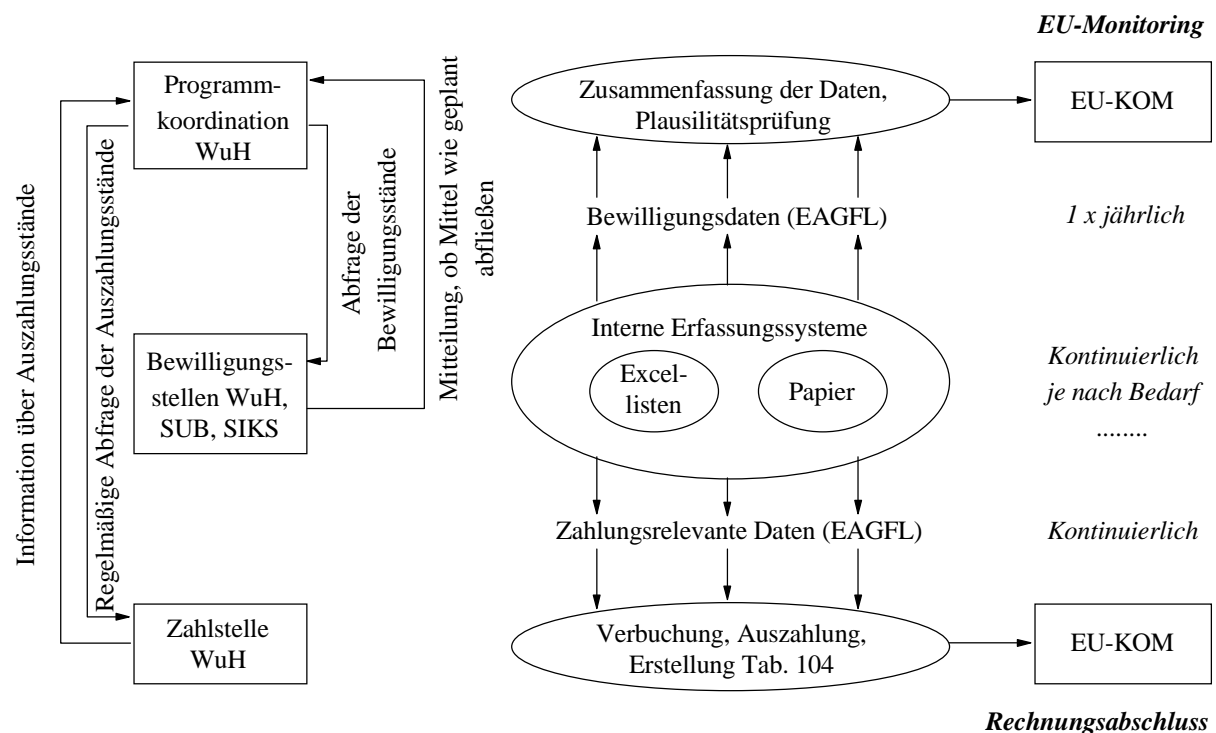
2.5 Monitoring-Systeme

Das Monitoring des Bremer EPLR setzt sich aus mehreren Monitoring-Systemen zusammen:

- Finanztechnisches Controlling im Rahmen des Zahlstellenverfahrens;
- EAGFL-Monitoring im Rahmen des jährlichen Jahresberichtes;
- spezifische maßnahmenbezogene Systeme in Form von Excel-Listen.

Den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Systemen stellt Abbildung 2.9 dar.

Abbildung 2.9: Monitoring-Systeme in Bremen



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen der verschiedenen Monitoringsysteme werden finanzielle Indikatoren (Input) und physische Indikatoren (Output) erfasst, deren Bedeutung und Nutzbarkeit sowohl für Programmsteuerung wie auch Evaluation unterschiedlich ist.

2.5.1 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung

Die Überprüfung des Mitteleinsatzes wie auch des Programmfortschrittes erfordert gerade unter der Restriktion „Jährlichkeit“ geeignete Unterstützungsstrukturen. Zum einen müssen geeignete Indikatoren erhoben werden, zum anderen müssen diese Indikatoren auch in geeigneter Weise gehalten werden. Wie Abbildung 2.9 zeigt, gibt es verschiedene Monitoringsysteme. Nutzbar für die Programmsteuerung ist das Zahlstellensystem, weil es

zeitnah Informationen über die Auszahlungsstände in den verschiedenen EU-Haushaltslinien liefert.

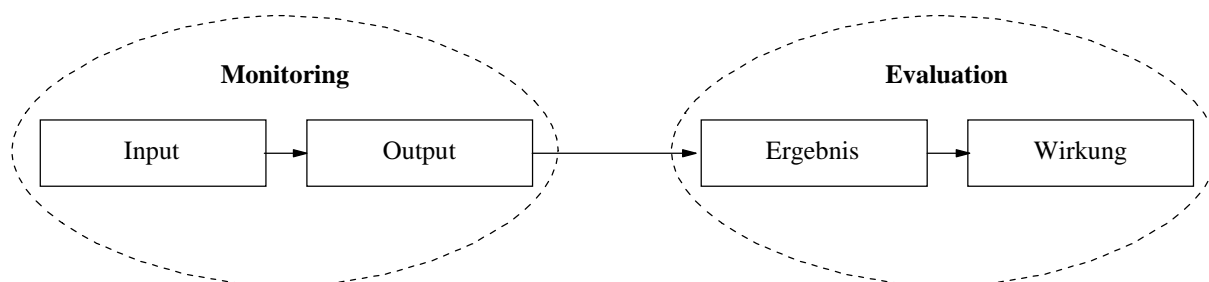
Aufgrund des einstufigen Verwaltungsaufbaus und die Konzentration der meisten Maßnahmenzuständigkeiten in den senatorischen Dienststellen des Senators für WuH und Wahrnehmung vieler Aufgaben in Personalunion ist die Herstellung eines aktuellen Sachstands mit wenig Aufwand möglich, zumindest bezogen auf die Maßnahmen der WuH. Bezogen auf die anderen senatorischen Dienststellen scheint es zuweilen Kommunikationsdefizite zu geben.

Nicht für alle Maßnahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 gibt es eine automatisierte Datenverarbeitung. Für die flächenbezogenen Maßnahmen ist eine automatisierte Datenverarbeitung im Einsatz oder zumindest in Vorbereitung (z.B. beim Umweltsenator). Im Einvernehmen mit der Zahlstelle können die Förderanträge ohne automatisierte Datenverarbeitung bearbeitet werden, soweit die antragsannahmenden bzw. bewilligenden Stellen die technischen Voraussetzungen noch nicht erfüllen oder aufgrund eines geringen Antragsvolumens eine rechnergestützte Bearbeitung nicht sachgerecht wäre. Die Nachteile des Fehlens einer automatisierten Datenverarbeitung werden förderkapitelbezogen diskutiert.

Das EU-Monitoring ist für Zwecke der Programmsteuerung nicht geeignet, da es nur einmal jährlich kalenderjahrbezogen erhoben wird und zudem ausschließlich auf die Bewilligungen abstellt (siehe hierzu auch Grajewski et al., 2002). Das EU-Monitoring dient ausschließlich der Erfüllung der Berichtspflichten gegenüber der EU-Kommission gemäß Art. 46 (2) der VO (EG) Nr. 1257/1999.

2.5.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation

Die im Rahmen des Monitorings gesammelten Informationen stellen eine wesentliche Basis für eine Evaluation dar (gemäß Art. 42 (3) der VO (EG) Nr. 1750/1999). „Die Zusammenhänge zwischen einem Programm und seiner Wirkung lassen sich nur herstellen, wenn einschlägige Daten zur Verfügung stehen. Daten können als bekannte Tatsachen definiert werden, anhand derer sich Schlüsse ziehen lassen. Die naheliegendste Quelle für Daten über ein Programm sollte in der Regel das Monitoring-System sein“ (Nagarajan et al., ohne Jahr). Die Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation stellt Abbildung 2.10 dar.

Abbildung 2.10: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation

Quelle: EU-KOM, 2002b.

Als Basis für die Evaluation dienen Input- und Outputindikatoren, die kontinuierlich gesammelt und aufbereitet werden. Aus diesen Indikatoren können über entsprechende Koeffizienten Ergebnis- und auch Wirkungsindikatoren abgeleitet werden. Sie stellen des Weiteren die Grundgesamtheit aller Förderfälle dar, aus der Stichproben für eigene Erhebungen gezogen werden. Dafür muss die Erreichbarkeit der Adressaten zur Durchführung vertiefender Erhebungen gewährleistet sein. Da es sich um personenbezogene Daten handelt, war die Frage des Datenschutzes in der ersten Phase der Halbzeitbewertung zu klären. Dies hat zur Verzögerung in der Bereitstellung der erforderlichen Daten geführt (siehe MB-Einl-Text 10).

Ein grundsätzliches Problem bei der Programmierung des EPLR bestand darin, dass die EU-KOM sowohl die Leitfäden für das Monitoring wie auch für die Evaluation erst vorgelegt hat, als die Programmierung schon weitgehend abgeschlossen war (siehe Abbildung 2.7). Die von der EU-KOM vorgesehenen Indikatoren konnten demnach nicht mehr in vollem Umfang im Programmplanungsdokument berücksichtigt werden.

Interne Erfassungssysteme

Erfassungssysteme auf Ebene der Bewilligungsstellen liegen in den unterschiedlichsten Formen vor (siehe Abbildung 2.9). Die Daten der Bewilligungsstellen waren die zentrale Quelle für die Evaluation. Die Abfrage der Daten, die Aufbereitung und Plausibilitätsprüfung hat in allen Unterarbeitsgruppen wesentlich mehr Zeit und Personalkapazitäten beansprucht als im ursprünglichen Zeit- und Arbeitsplan vorgesehen war. Welche Sekundärdaten letztlich nutzbar gemacht werden konnten, ist für die einzelnen Förderkapitel beschrieben.

Zahlstellendaten (Rechnungsabschluss)

Die in der Zahlstelle vorhandenen Daten liefern überwiegend finanzielle Indikatoren, um den Programmvollzug abbilden zu können¹¹. Für eine weitergehende Evaluation sind die Daten nur von eingeschränktem Nutzen, da zum einen je Projekt nur festgelegte Ausprägungen (Kreuzchenliste) erfasst werden. Ein wesentlicher Vorteil der Zahlstellendaten ist aber, dass sie zentral erfasst und gehalten und jederzeit abgerufen werden können. Für die Darstellung des Vollzugs auf Programmebene wurden die Informationen der sog. Tabelle 104 genutzt. Für das Jahr 2000 wurden keine interpretierbaren Daten geliefert. Des Weiteren sollte zukünftig unbedingt darauf geachtet werden, dass zu einer Haushaltslinie gehörende Maßnahmen mit entsprechenden Unterkodierungen in der Kreuzchenliste versehen werden, um maßnahmenbezogene Auswertungen zu ermöglichen.

EU-Monitoring

Ein zusätzliches Begleitsystem konzipierte die EU-Kommission für das finanzielle und physische Monitoring. 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 zusammengestellt. Die Abfrage und das Zusammenstellen der Daten ist zeitaufwändig, da die Daten bei den zuständigen Bewilligungsstellen abgefragt, zusammengefasst und auf Plausibilität geprüft werden müssen.

EU-Monitoringdaten spielen eine zu vernachlässigende Rolle in der Halbzeitbewertung (Grajewski et al., 2002). Gründe hierfür sind u.a.

- ausschließlich Erfassung von Bewilligungsdaten ohne Aktualisierung;
- zu geringe Differenzierung der Indikatoren;
- trotz der Ausfüllhinweise der EU-KOM und des deutschen Monitoring-Handbuchs uneinheitliche Zuordnung der Projekte und unterschiedliche Interpretation der Zelleninhalte.

¹¹ Auszahlungsstände spiegeln für einige Maßnahmen nur unzureichend den Umsetzungsstand wider. So wird bei der Förderung von Investitionen häufig mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet. Ein geringer Auszahlungsstand bezogen auf eine Haushaltslinie bedeutet also nicht zwingend, dass die Inanspruchnahme nicht wie geplant läuft, sondern kann darauf zurückzuführen sein, dass es sich um mehrjährige Projekte handelt. Agrarumweltmaßnahmen werden teilweise erst mit einiger Verzögerung nach dem Eingehen der Verpflichtung ausbezahlt.

U.E. ist die Frage zu stellen, ob der geringe Aussagegehalt¹² der hoch aggregierten Monitoringtabellen diesen Zeitaufwand lohnt oder ob nicht eine, um wenige Indikatoren erweiterte Tabelle 104, den selben Zweck erfüllt.

¹² Aufgrund der Erfahrungen mit den Lageberichten des Jahres 2000 hat die EU-Kommission die ursprünglich vorgesehene Berichterstattung vereinfacht und stark aggregiert, da sie nicht in der Lage gewesen ist, aus 69 sehr unterschiedlich detaillierten Länderberichten mit vertretbarem Aufwand eine Synopse zu erstellen. Mit dieser Vereinfachung geht ein weiterer Verlust des Informationsgehaltes einher.

Literaturverzeichnis

- Barthel, E.; Bredemeier, K. (1995): Flächenverlust, ökologische Ausgleichsmaßnahmen und Naturschutzgebiete als Einflussfaktoren auf die Landwirtschaft in Bremen. In: KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (Hrsg.): Umweltverträgliche Landbewirtschaftung in Verdichtungsräumen. Arbeitspapier, H. 213. S. 55-83.
- 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): 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 15.5.2003].
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2003): Ergebnis der Sonder-Agrarministerbesprechung vom 27.11.2003 [online]. 2 p, Bonn, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de/aktuelles/Sonder-AMK-27-11-03.htm>. [zitiert am 5.12.2003].
- BNatSchGNeuregG, Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25. März 2002.
- 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/>.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2003): 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 Hamburg. Hamburg.
- Deimel, M. (2000): Agrarverwaltung im Fadenkreuz der europäischen Finanzkontrolle [online]. BzAR, zu finden in http://www.agrarrecht.de/html/hauptteil_480_12-2000_.html.

- 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.). 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 (2000c): Das Rechnungsabschlussverfahren. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002b): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG Agriculture Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, mündlich am 10.4.2003.
- 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.
- FFH-Richtlinie, Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.
- Gaumert, D., Fiktive FIAF-Mittel (EU) für die Periode 2000-2006 (in Mio. Euro), mündlich/ schriftlich am 2.5.2003.
- 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.
- Grajewski, R.; Koch, B. (2002): Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren? [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, zu finden in http://www.bal.fal.de/download/graj_Vortrag.pdf. [zitiert am 15.4.2003].
- Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.

- Kleinhanß, W.; Bertelsmeier, M.; Manegold, D.; Offermann, F.; Osterburg, B.; Salamon, P. (2003): Folgenabschätzung der Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, zu finden in <http://www.bal.fal.de/download/ab02-2003.pdf>.
- 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.
- Nagarajan, N.; Vanheukelen, M. (ohne Jahr): Evaluierung der ausgabewirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung [online]. Generaldirektion XIX - Haushalt, zu finden in http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00_de.htm. [zitiert am 15.5.2003].
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2002): Niedersachsen 2001 - Das Land in Zahlen -. Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2002. Hannover.
- Senator für Bau und Umwelt (2003a): Wasserrahmenrichtlinie [online]. zu finden in <http://www.umwelt.bremen.de/buisy/scripts/buisy.asp?Doc=WA+WRRL>.
- Senator für Bau und Umwelt, Natura 2000 in Bremen, schriftlich am 30.10.2003c.
- Senator für Bau und Umwelt, Natura 2000 in Bremen, schriftlich am 22.5.2003b.
- Senator für Wirtschaft und Häfen, Programmkoordination in Bremen, mündlich am 19.2.2003a.
- Senator für Wirtschaft und Häfen, Programmumsetzung in Bremen, mündlich am 30.5.2003b.
- SUS, Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung (1992): Landschaftsprogramm Bremen 1991.
- 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.
- Wehling, W. (2003): Regionalbericht Bremen/Bremerhaven 2002. BAW-Monatsbericht, H. 1. Bremen.
- Wirtschaftsbehörde, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.
- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2000a): Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999. Bremen.

WuH, Senator für Wirtschaft und Häfen (2003): 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 Bremen 2000 bis 2006. Bremen.

WuH, Senator für Wirtschaft und Häfen Abteilung Regionale Wirtschaftsförderung (2000b): Ex-ante-Evaluation zum „Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes“ gemäß VO 1257/1999. Bremen.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Materialband zu Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
MB-Einl-Text 1: Untersuchungsfelder der Halbzeitbewertung des EPLR Bremen (EU-KOM, 2002)	1
MB-Einl-Text 2: Wissenschaftliches Arbeitskonzept dargelegt in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren (BAL, 2001)	4
MB-Einl-Text 3: Anforderungen an Bewilligungsverfahren und Kontrollen gemäß der Allgemeinen Dienstanweisung	14
MB-Einl-Text 4: Auszahlungen der Fördermittel an den Antragsteller/ Letzt-empfänger (Der Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003)	18
MB-Einl-Text 5: Rechtsgrundlagen	20
MB-Einl-Text 6: Das Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben	22
MB-Einl-Text 7: Vorrangige Ziele der Agrarwende (Grimm, 2002)	24
MB-Einl-Text 8: Veränderung der Gesamtplanung und Stand der Programmumsetzung 2000 bis 2002 gemessen an den gesamten Mittelansätzen des EPLR Bremen	25
MB-Einl-Text 9: Bisherige Umsetzung des EPLR in Bremen	27
MB-Einl-Text 10: Datenschutz im Bereich der 6-Länder-Evaluation	29
Literaturverzeichnis	30

Abbildungsverzeichnis

MB-Einl-Abb. 1:	Binnenstrukturen der Arbeitsgruppen der Halbzeitbewertung des EPLR Bremen	2
MB-Einl-Abb. 2:	Mittelfluss bei Investitionsförderungen im Rahmen des EPLR HB	19

Tabellenverzeichnis

MB-Einl-Tabelle 1:	Überblick über die (teil-)maßnahmenbezogenen Zuständigkeiten bei der Halbzeitbewertung des EPLR Bremen	3
MB-Einl-Tabelle 2:	Vergleich der Gesamtplanungsansätze und des bisherigen Mittelabflusses nach Haushaltlinien	26
MB-Einl-Tabelle 3:	Planansätze, Bewilligung und Mittelabfluss nach Haushaltlinien 2000 bis 2002 in Bremen	28

MB-Einl-Text 1: Untersuchungsfelder der Halbzeitbewertung des EPLR Bremen (EU-KOM, 2002)***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 neue Faktoren oder andere Veränderungen beeinflussen die Durchführung oder die Wirksamkeit und Effizienz der Durchführungsinstrumente?

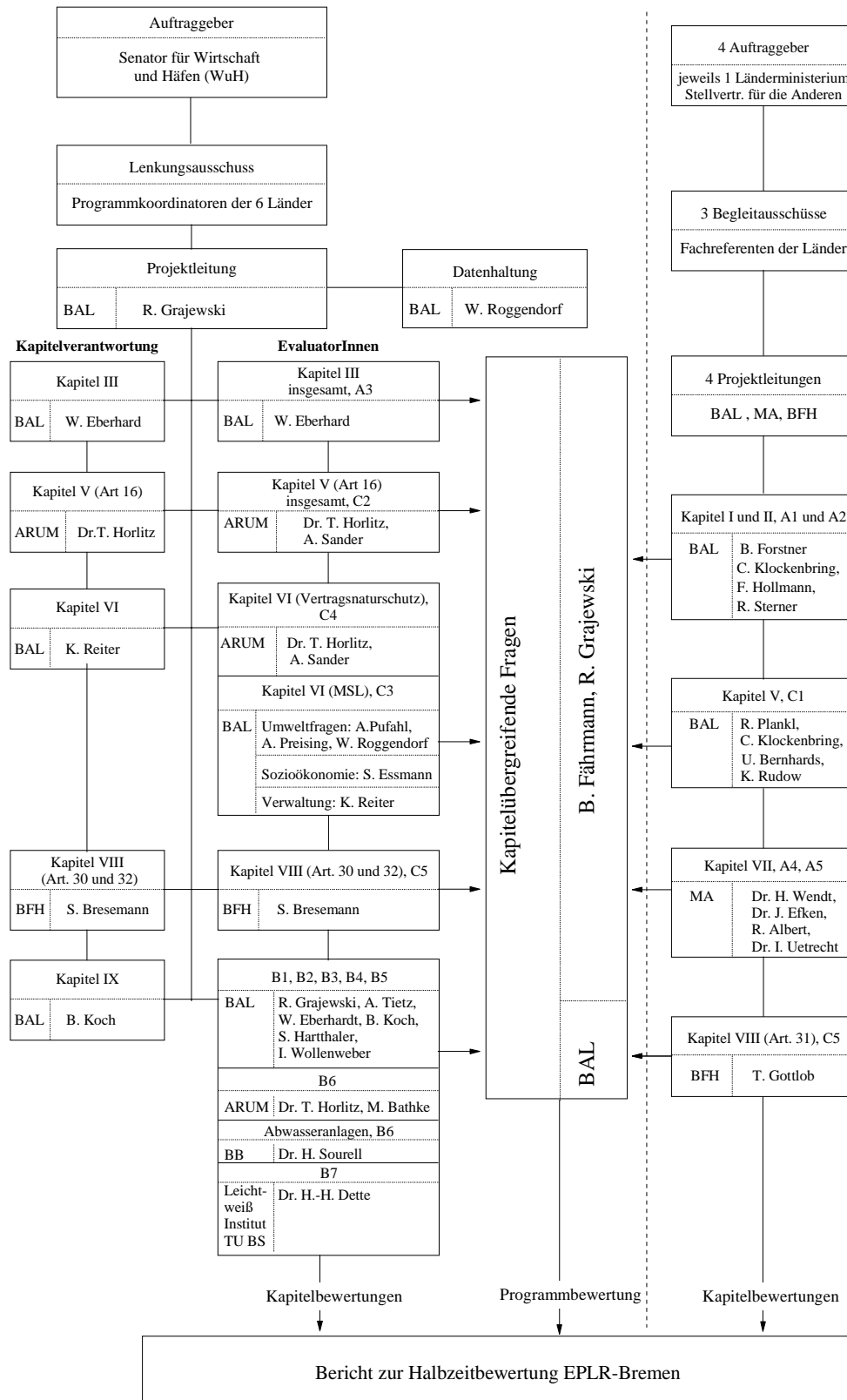
Untersuchungsfeld 3 - Vollzugskontrolle

- 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: Binnenstrukturen der Arbeitsgruppen der Halbzeitbewertung des EPLR Bremen



Quelle: Eigene Darstellung.

MB-Einl-Tabelle 1: Überblick über die (teil-)maßnahmenbezogenen Zuständigkeiten bei der Halbzeitbewertung des EPLR Bremen

Maßnahme	Kürzel		Institut	BearbeiterIn
Kapitel III	c	A3	BAL	Winfried Eberhardt
Kapitel V - Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	e	C2	ARUM	Achim Sander
Kapitel VI - Agrarumweltmaßnahmen	f		BAL	Karin Reiter
MSL	f1	C3	BAL	
Extensive Grünlandnutzung			BAL	Andrea Pufahl
ökologische Anbauverfahren			BAL	Andreas Preising
Vertragsnaturschutz	f2	C4	ARUM	
Extensivierungsprogramm			ARUM	Achim Sander
Förderung von Maßnahmen zur Erhaltung, Pflege und Entwicklung bestimmter Biotop-typen			ARUM	Achim Sander
Naturverträgliche Grabenunterhaltung			ARUM	Achim Sander
Kapitel VIII				
„Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen“ gemäß Art. 30 der VO (EG) Nr. 1257/99	i	C5	BFH	Sabine Bresemann
Kapitel IX				Birgit Koch
Flurbereinigung und freiwilliger Landtausch	k	B2	BAL	Andreas Tietz, Irene Wollenweber
Dorfentwicklung und ländliches Kulturerbe	o	B3	BAL	Simone Hartthaler
Diversifizierung in landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereichen	p	B4	BAL	Birgit Koch
Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen – naturnaher Gewässerbau und Gewässerrandstreifen	q1	B6	ARUM	Manfred Bathke
Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen in ländlichen Gebieten	q2	B6	BB	Heinz Sourell
AEP	r1	B1	BAL	Winfried Eberhardt
Verbesserung des landwirtschaftlichen Wegenetzes	r2	B5	BAL	Andreas Tietz, Irene Wollenweber
Verbesserung des Küstenschutzes	u	B7	Leichtweiß-Institut	Dr. Dette

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 Mittelumrichtungen 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. 1257/99 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. 1257/99, 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	Welche Wirkungen/Fragen sollen evaluiert werden? Welches sind die relevanten Kriterien/Indikatoren für den Erfolg des Programms und wie können diese gemessen werden?
Erheben	Festlegung des erforderlichen Untersuchungsumfangs, Ermittlung der Indikatoren.
Analysieren	Auswertung der Daten und Interpretation, Abschätzung der Ergebnisse und Wirkungen, Beantwortung der kapitelbezogenen und programmbezogenen Fragen – soweit möglich.
Bewerten	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 schon oben 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. Die 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 in dem vorliegenden Angebot 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 aus ihrer Sicht geeignete Untersuchungsdesigns. Die Methoden und Instrumente, die in diesem Angebot vorgeschlagen werden, knüpfen an die Erfahrungen in 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 Pri-

märerhebungen mit geringeren Kosten (der Datenaufbereitung für Evaluierungszwecke) verbunden ist. Art. 42 der VO (EG) Nr. 1750/99 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 allem 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 im Laufe 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

- politische und institutionelle Rahmenbedingungen,
 - sektorale und regionale Rahmenbedingungen,
 - 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.

Aus unserer Sicht muss das Monitoring hinsichtlich seiner Eignung, Basisdaten für die Evaluation bereitzustellen, überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden. Es muss 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.

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 gegeben sind – mit Hilfe der besonderen methodischen Möglichkeiten 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

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

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. 1257/99 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. 1750/99.

Analysiert werden die Sekundär- und Primärdaten vor allem hinsichtlich der Programmwirkungen. Dies beinhaltet die Beantwortung der (gemeinsamen und programmspezifischen) Bewertungsfragen sowie weitere Bewertungsaspekte wie die Wirksamkeit und Effizienz. Die Halbzeitbewertung konzentriert sich auf die Analyse der Ergebnisse, da Wirkungen meist erst mit einiger Verzögerung eintreten. Im Vordergrund steht die Dar-

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

Das Aufzeigen von den o.g. Defiziten 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-Text 3: Anforderungen an Bewilligungsverfahren und Kontrollen gemäß der Allgemeinen Dienstanweisung

Allgemeines

Eine allgemeine Zahlstellendienstanweisung zur Regelung der zentralen Aufgabenbereiche und Verfahrensschritte für die zahlstellenkonforme Abwicklung der EPLR Maßnahmen wird in Bremen zur Zeit erstellt. Angaben zur Zahlstellenverwaltung können dem Lagebericht 2001 entnommen werden (Bredemeier et al., 2002).

Die zentralen Aufgaben der Zahlstellen sind:

- Bewilligung,
- Ausführung und
- Verbuchung der Zahlungen.

Die Bewilligung erfolgt über die verschiedenen senatorischen Dienststellen der drei am EPLR beteiligten Senatoren, wobei die Zahlstelle weiterhin verantwortlich bleibt und somit auch den einheitlichen Vollzug dieser Aufgaben regelt.

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

Die Bescheinigende Stelle sitzt beim Senator für Finanzen und überprüft die Vollständigkeit, Richtigkeit der übermittelten Rechnungen und kontrolliert die Qualität des internen Kontrolldienstes der Zahlstelle und der Fachreferate. Sie bescheinigt gegenüber der EU-Kommission die Richtigkeit des vorzulegenden Rechnungsabschlusses (siehe MB-Einl-Text 6).

Der Interne Revisionsdienst ist dem Senator für Finanzen 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.

Das 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 Förde-

rung bei derjenigen Dienststelle, welche die entsprechende Förderung auch bewilligt. Bei flächenbezogenen Maßnahmen (z.B. bei den Agrarumweltmaßnahmen) ist seit 2002 die Landwirtschaftskammer als antragsannahmende Stelle vorgeschaltet.

Antragsunterlagen und Verfahren

- Abgabe der Antragsformulare und bestimmter Erklärungen (Anerkennung der Rechtslage, Verpflichtungen über Mitteilungspflichten, Einwilligungen zu Datenlieferungen etc.).
- Eingangsregistrierung durch Eingangsstempel.
- 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 sind durch bestimmte Formblätter (Vordrucke BMVEL) zu dokumentieren. Zuständig für die Durchführung der ersten Verwaltungskontrolle sind grundsätzlich die antragsannehmenden 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 ebenfalls anhand eines Formblattes 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 ist beim WuH ein zentraler technischer Prüfdienst vorgesehen, der sich jeweils aus zwei nicht am Bewilligungsverfahren beteiligten Personen zusammensetzt.

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.

Durchführung und Ergebnis der Kontrolle sind anhand von Formblättern 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 (Der Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003)

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

Nach Abschluss der erforderlichen Kontrollen durch die Bewilligungsstellen, übermitteln sie die zahlungsbegründeten Daten an die Zahlstelle (Zahlungsanweisung an die Zahlstellenverwaltung).

Nach „technischer“ Prüfung leitet die Zahlstelle die Unterlagen weiter an das Haushaltsreferat des WuH. Dieses schickt die Kassenanordnung an die Landeskasse.

Die Landeskasse zahlt 100 % der öffentlichen Kofinanzierungsmittel aus:

- den Landesanteil aus den entsprechenden Haushaltstiteln der Landesförderprogramme,
- den EU-Anteil aus dem sogenannten EU-Verrechnungskapitel.

Es finden somit zwei Verbuchungen, aber nur ein Auszahlungsvorgang statt, und der Letztempfänger erhält auch nur einen Betrag. Gemäß der jeweiligen Banklaufzeit erhält der Letztempfänger den Betrag nach 3 bis 4 Tagen nach der Anordnung den Förderbetrag.

Durch dieses Verfahren tritt das Land Bremen für einen minimalen Zeitraum zur Erleichterung des Zahlungsgeschäftes für die Auszahlung der EU-Mittel in Vorleistung.

Die Auslagen des Landes fordert die Zahlstelle jedoch kontinuierlich via Erstattungsverfahren über die Bundeskasse Trier – Außenstelle Frankfurt am Main zurück. Hierfür erfolgt zeitgleich mit der Auszahlungsanordnung an die Landeskasse eine Annahmeanordnung und eine Auszahlungsanordnung an die Bundeskasse über den entsprechenden Betrag.

Die Bundeskasse in Frankfurt erhält ihrerseits eine Rückerstattung von der EU.

MB-Einl-Abb. 2: Mittelfluss bei Investitionsförderungen im Rahmen des EPLR HB

Quelle: Eigene Darstellung.

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 729/70 und gilt als die Rahmenverordnung über die Finanzbestimmungen. Hierin enthalten sind die Aufteilungen der Aufgaben der beiden Abteilungen des EAGFL sowie über 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 Verordnung 729/70 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. 3887/92** der Kommission mit Durchführungsbestimmungen hierzu. Hierdurch 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 dezierten. Diese Grundverordnungen des sogenannten 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 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 (200/C28/02)** 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 Systeme 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 zu sanktionieren, die zu fehlerhaften Ausgaben und damit zu Nachteilen für den Gemeinschaftshaushalt führen könnten. 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.

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

Zu unterscheiden sind zwei mit diesem Verfahren verbundene Entscheidungen:

1. Die Rechnungsabschlussentscheidung

Kommt die EU-Kommission nach der Prüfung der Unterlagen zu dem Schluss, dass

- die Jahresrechnungen richtig sind,
- das Verfahren der Zahlstellen als zuverlässig eingestuft werden kann,
- 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 Tötigung einer Ausgabe getroffen werden können, prüft die EU-Kommission 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 EU-Kommission die Ausgaben von der Gemeinschaftsfinanzierung aus.

Die Konformitätsprüfung umfasst die folgenden Phasen:

- (1) Risikoanalyse der EU-Kommission 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:

- (1) Bemessung einer Berichtigung aufgrund von Fehlern in einzelnen Vorgängen:
Stellt die EU-Kommission 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 EU-Kommission einen Gesamtbetrag für diese Haushaltlinie via Extrapolation ermitteln.
- (2) Bemessung einer Berichtigung aufgrund des Risikos von finanziellen Verlusten:
Es ist keine genaue Ermittlung des tatsächlichen Wertes aller unkorrekten Beihilfeanträge, die zur Auszahlung gelangt sind, 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 EU-Kommission 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 (Grimm, 2002)***Neue Landwirtschaft***

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

Intensivierter Verbraucherschutz

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

Tierschutz

- (1) Drastische Verkürzungen der Tiertransportzeiten
- (2) Abschaffung der Legebatterien
- (3) Erlass- einer Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung

MB-Einl-Text 8: Veränderung der Gesamtplanung und Stand der Programmumsetzung 2000 bis 2002 gemessen an den gesamten Mittelansätzen des EPLR Bremen

Datengrundlagen

MB-Einl-Tabelle 2 stellt die Gesamtplanungsansätze den tatsächlich getätigten Ausgaben gegenüber. Dabei wird auf folgende Datenquellen zurückgegriffen:

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

Bei der Verarbeitung der verschiedenen Datenquellen sind Probleme der Vergleichbarkeit aufgetaucht. Die Struktur des indikativen Finanzplans entspricht nicht der Nomenklatur der kleinen Buchstaben der VO (EG) 1750/1999. Die Zuordnung konnte aber nach Rücksprache mit der Programmbehörde weitgehend vorgenommen werden.

Der Rechnungsabschluss erfasst die aus dem EAGFL getätigten Auszahlungen. Die Auszahlungen liefern z.T. keine aussagekräftigen Begründungen bezüglich der tatsächlichen Inanspruchnahme, weil in einigen Maßnahmenbereichen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulage) Auszahlungen erst mit einem erheblichen Zeitverzug getätigt werden und z.T. zwei Zahlungen in einem Jahr erfolgten.

Veränderung der Planungsansätze in den einzelnen Haushaltlinien

Die Planungsansätze der verschiedenen Haushaltlinien sind sukzessive der tatsächlichen Inanspruchnahme angepasst worden. Die Maßnahme Berufsbildung wurde aus dem Programm genommen, die Junglandwirteförderung (A2) wird in der vorgesehenen Form nicht mehr umgesetzt. Alle anderen Haushaltlinien/Maßnahmen werden auch weiterhin angeboten. Bis auf die Haushaltlinien k und f sind alle Mittelansätze nach unten korrigiert worden. Den größten absoluten Mittelverlust haben die Maßnahmen C1 und C2 (Ausgleichszulage und Ausgleichszahlung) sowie B7 (Küstenschutz) erfahren. Der relative Bedeutungsverlust war bei den Maßnahmen B1/B5 am größten gefolgt von B7 und A4.

Insgesamt ist der Planungsansatz um über 3 Mio. Euro gesunken, da Bremen in fast allen Haushaltlinien eine unterdurchschnittliche Inanspruchnahme zu verzeichnen hat.

Mittelabfluss in den einzelnen Haushaltlinien

Der Ausgabenstand bezogen auf die ursprüngliche Plangenehmigung ist je nach Haushaltlinie unterschiedlich. Er schwankt zwischen 0 % und 20 % bei der Haushaltlinie f (C3 und C4). Insgesamt kann festgestellt werden, dass außer im Bereich des Förderschwerpunktes C und der Maßnahme B5 alle anderen Maßnahmen sehr schleppend anlaufen.

MB-Einl-Tabelle 2: Vergleich der Gesamtplanungsansätze und des bisherigen Mittelabflusses nach Haushaltslinien

Haushaltlinie	Gesamtansatz EU-Mittel geplant 2000 bis 2006		Getätigte EAGFL-Ausgaben 2000 bis 2002		Vergleich der Planansätze 2000 und 2003	
	Plange- nehmung 2000	Plan- änderung 2003	Rechnungs- abschluss Tabelle 104	Ausgabenstand bezogen auf Plange- nehmung	Absolute Veränderung	Relative Veränderung
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
a - A1	0,55	0,42	0,03	5,1	-0,13	-23,6
b - A2	0,14	0,00	0,00	0,0	-0,14	-100,0
c - A3	0,07	0,01	0,01	11,0	-0,06	-89,0
e - C1+C2	2,91	2,05	0,39	13,5	-0,85	-29,4
f - C3+C4	0,98	1,01	0,20	20,3	0,04	3,6
g - A4	0,50	0,30	0,00	0,0	-0,19	-39,0
i - C5	0,71	0,47	0,07	9,2	-0,24	-33,6
k - B2	0,18	0,27	0,02	9,2	0,09	47,7
m - A5	0,28	0,20	0,00		-0,08	-28,6
o - B3	0,57	0,36	0,03	5,0	-0,22	-37,9
p - B4	0,45	0,28	0,00	0,0	-0,16	-36,6
q - B6	0,43	0,34	0,05	11,5	-0,08	-19,7
r - B1+B5	0,62	0,14	0,02	3,7	-0,48	-77,0
u - B7	1,48	0,87	0,00	0,0	-0,62	-41,5
Bewertung	0,10	0,11	0,01	7,6	0,01	7,6
Flankierende Maßnahmen 2078/2080	0,45	0,45	0,45	100,0	0,00	0,0
Altverpflichtungen VO (EG) 950/97	0,08	0,00	0,00	0,0	-0,08	0,0
Summe	10,50	7,29	1,27	12,1	-3,21	-30,6
Rückforderungen		-0,01	-0,01		-0,01	
Gesamtsumme	10,50	7,28	1,26	12,0	-3,22	-30,6
Mehrausgaben/Minderausgaben		2,95	0,00		2,95	
Finanzierungsplan total	10,50	10,23	1,26	12,0	-0,27	-2,6

Quelle: (WuH, 2000; WuH, 2003).

MB-Einl-Text 9: Bisherige Umsetzung des EPLR in Bremen

Datengrundlagen

MB-Einl-Tabelle 3 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 (2000, 2001, 2002);
- Rechnungsabschluss.

Anmerkungen zu den indikativen Finanzplänen und dem Rechnungsabschluss können weitgehend MB-Einl-Text 8 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 werden. 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 auf Kalenderjahre und nicht auf EU-Haushaltsjahre, so dass eine eingeschränkte Vergleichbarkeit gegeben ist. Das EU-Monitoring stellt auf Bewilligungen ab und gibt daher 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.

Plansätze, Bewilligung und Mittelabfluss nach Haushaltslinien

Die Inanspruchnahme ist je nach Haushaltslinie unterschiedlich. Planzahlen und Auszahlungen können nur eingeschränkt mit den Bewilligungen verglichen werden.

Haushaltslinie	Vollzug
a - A1, b - A2	Mittelabfluss deutlich niedriger wie geplant, kaum VEs
c - A2	Maßnahme wurde aus dem Programm genommen
e C1 + C2	Mittelabfluss deutlich geringer als geplant
f - C3 +C4	Mittelabfluss annähernd so hoch wie geplant, unter Berücksichtigung der ehemals flankierenden Maßnahmen etwas höher als geplant
g - A4	bisher keine Mittel geflossen und auch keine Bewilligungen ausgesprochen
i - C5	Mittelabfluss deutlich geringer als geplant
h - C5	nur Altverpflichtungen aus den flankierenden Maßnahmen
k - B2	Fehlbuchung, Monitoring (?)
m - A5	bisher keine Mittel geflossen und auch keine Bewilligungen ausgesprochen
o - B3	Mittelabfluss deutlich geringer als geplant, kaum VEs ausgesprochen
p - B4	bisher keine Mittel geflossen und auch keine Bewilligungen ausgesprochen
r - B1 + B5	Mittelabfluss deutlich geringer als geplant, im Monitoring nicht erfasst
q - B6	Mittelabfluss deutlich geringer als geplant, im Monitoring nicht erfasst
u - B7	bisher keine Mittel geflossen und auch keine Bewilligungen ausgesprochen
Altverpflichtungen	Rückforderungen

MB-Einl-Tabelle 3: Planansätze, Bewilligung und Mittelabfluss nach Haushaltslinien 2000 bis 2002 in Bremen

Haushaltslinie	EPLR-Genehmigung		EPLR-Änderung 2003		Monitoring		Rechnungsabschluss ⁽¹⁾	
	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
a - A1	0,50	0,20	0,07	0,03	0,11	0,05	0,07	0,03
b - A2	0,15	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
c - A3	0,08	0,03	0,02	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01
e - C1+C2	2,49	1,25	0,78	0,39	1,10	0,55	0,78	0,39
f - C3+C4	0,33	0,16	0,39	0,20	0,65	0,33	0,39	0,20
g - A4	0,49	0,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
i - C5	0,76	0,31	0,16	0,07	0,21	0,02	0,16	0,07
k - B2	0,13	0,05	0,04	0,02	0,07	0,03	0,04	0,02
m - A5	0,20	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
o - B3	0,62	0,25	0,07	0,03	0,10	0,04	0,07	0,03
p - B4	0,41	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
q - B6	0,33	0,13	0,12	0,05	0,00	0,00	0,12	0,05
r - B1+B5	0,63	0,25	0,06	0,02	0,00	0,00	0,06	0,02
u - B7	1,53	0,62	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bewertung	0,00	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	0,02	0,01
Flankierende Maßnahmen 2078/2080	0,90	0,45	0,90	0,45	0,32	0,16	0,90	0,45
Altverpflichtungen VO (EG) 950/97	0,06	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe	9,60	4,21	2,64	1,27	2,57	1,18	2,64	1,27
Rückforderungen	0,00	0,00	-0,02	-0,01	0,00	0,00	-0,02	-0,01
Gesamtsumme	9,60	4,21	2,62	1,26	2,57	1,18	2,62	1,26
Mehrausgaben/ Minderausgaben	0,00	0,00	6,98	2,95	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzierungsplan total	9,60	4,21	9,60	4,21	2,57	1,18	2,62	1,26

⁽¹⁾ Öffentliche Kosten auf Grundlage des genehmigten Kofinanzierungssatzes berechnet.

MB-Einl-Text 10: 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 datenschutzrechtlich relevant sind und einer entsprechenden Behandlung bei der Verwendung für Evaluierungsfragen bedürfen. Bei der Auftragsvergabe wurde diese Bedürftigkeit erkannt und von Seiten des Landes eine gesonderte Regelung eingefordert. Über eine zusätzliche Vereinbarung zwischen dem Land und dem Auftragnehmer wurde die Verwendung und Verarbeitung aller personenbezogenen Daten beim Auftragnehmer für die Halbzeitbewertung als Auftragsdatenverarbeitung im Auftrag des Landes geregelt. Mit dieser Regelung unterliegt der Auftragnehmer automatisch den Datenschutzregelungen und der Datenschutzaufsicht des Landes.

Zur Gewährleistung der erforderlichen datenschutzrechtlicher 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 Sicht des Datenschutz sicher notwendige Verfahren behindert aus Sicht der Gutachter die Durchführung einer Halbzeitbewertung in nicht unbeträchtlichem Maße. Erschwerend für die Bearbeitung sind neben den sicherlich aufwendigen DV-Prozeduren und Verfahrensregelungen besonders die Zugangsbeschränkung auf anonymisierte Datensätze. Des weitern 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.
- Bredemeier, K.; Allhusen, J. (2002): Lagebericht gemäß Art. 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 für das Berichtsjahr 2001, Bremen.
- 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.
- Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.
- Senator für Wirtschaft und Häfen, Programmumsetzung in Bremen, mündlich/ schriftlich am 30.5.2003.
- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2000): Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999. Bremen.
- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2001): Lagebericht für den Plan zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 für das Land Bremen gemäß Artikel 41 der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999, Kalenderjahr 2000. Bremen.
- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen (2003): 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 Bremen 2000 bis 2006. Bremen.