FAL
Bundesforschungsanstalt
für Landwirtschaft

Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

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

Braunschweig November 2003

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis **III**

Kartenverzeichnis **IV**

Tabellenverzeichnis **IV**

10 Kapitelübergreifende Fragestellungen **1**

10.1 Untersuchungsdesign und Datenquellen 1
10.1.1 Bereiche der Programmbewertung 1
10.1.2 Organisation der Programmbewertung 2
10.1.3 Datenquellen 3

10.2 Thematische kapitelübergreifende Fragen 4
10.2.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag des Hamburger Entwicklungsplans zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen 7
10.2.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag des Hamburger Entwicklungsplans zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben 13
10.2.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag des Hamburger Entwicklungsplans zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung 19
10.2.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag des Hamburger EPLR zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse 22
10.2.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des Hamburger EPLR zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt 25
10.2.6 Zusatzfrage: Chancengleichheit 33
10.2.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen 35
10.2.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen 37

10.3 Einfluss der Durchführungsbestimmungen auf die Umsetzung des Hamburger Entwicklungsplans - Querschnittsfrage 6 38
10.3.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie 39
10.3.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen 42
10.3.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect) 44
10.3.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte 45
10.3.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen 46
10.3.6 Fazit 47

10.4 Zusätzliche Aspekte mit Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung 47
10.4.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen 48
10.4.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen 52
10.4.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen 58
10.4.4 Fazit 68

10.5 Begleitsystem 69
10.5.1 Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung 69
10.5.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung 71
10.5.3 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation 72
10.5.4 Fazit 74
10.6 Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post Bewertung 75

Literaturverzeichnis 76

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 10.1: Zwei Bereiche der Programmbewertung des Hamburger EPLR - summative und formative Evaluierung 1

Abbildung 10.2: Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung 3

Abbildung 10.3: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 13

Abbildung 10.4: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 19

Abbildung 10.5: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 22

Abbildung 10.6: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 25

Abbildung 10.7: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf „Schutz und die Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 33

Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR im Bereich sonstiger programmspezifischer Ziele, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 37

Abbildung 10.9: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation 72

Kartenverzeichnis

Karte 10.1: Stadtteile in Hamburg 10

Tabellenverzeichnis

Tabelle 10.1: Verwendete Datenquellen zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen 4
Tabelle 10.2: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld - Zielanalyse 11
Tabelle 10.3: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld - Wirkungsanalyse 12
Tabelle 10.4: Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des Hamburger EPLR 14
Tabelle 10.5: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Zielanalyse 17
Tabelle 10.6: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungsanalyse 17
Tabelle 10.7: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Zielanalyse 21
Tabelle 10.8: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungsanalyse 21
Tabelle 10.9: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Zielanalyse 23
Tabelle 10.10: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungsanalyse 24
Tabelle 10.11: Überblick über den Zustand der Umweltmedien in Hamburg 26
Tabelle 10.12: Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Zielanalyse 27
Tabelle 10.13: Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Wirkungsanalyse 28
Tabelle 10.14: Förderung der Chancengleichheit - Zielanalyse 35
Tabelle 10.15: Sonstige Ziele - Zielanalyse 36
Tabelle 10.16: Sonstige Ziele - Wirkungsanalyse 36
Tabelle 10.17: Kriterien der Querschnittsfrage 6 38
Tabelle 10.18: Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein? 60

Tabelle 10.19: Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6) 62

Tabelle 10.20: Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6) 64

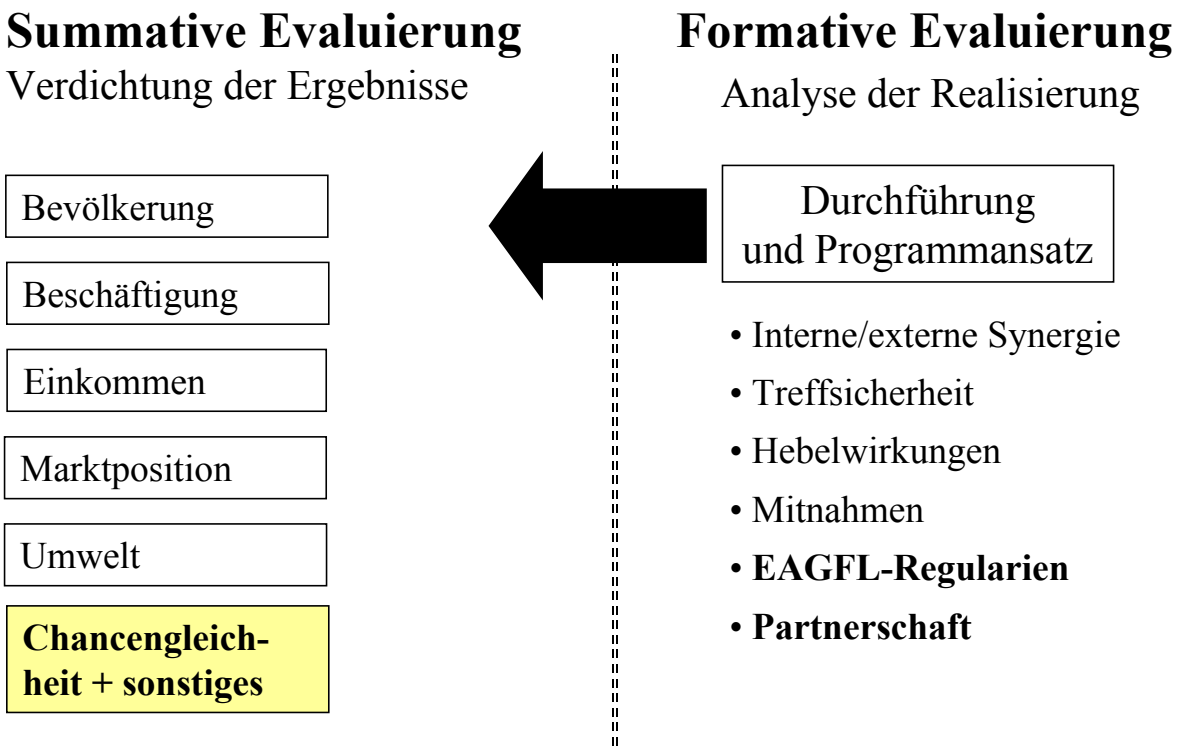
10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

10.1 Untersuchungsdesign und Datenquellen

10.1.1 Bereiche der Programmbewertung

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen, die die EU-Kommission in ihrem Leitfaden zur Bewertung mit entsprechenden Kriterien und Indikatoren hinterlegt hat, gliedern sich in zwei Bereiche (siehe Abbildung 10.1).

Abbildung 10.1: Zwei Bereiche der Programmbewertung des Hamburger EPLR - summative und formative Evaluierung



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

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Bereich beschäftigt sich im Sinne einer summativen Evaluation mit der thematischen Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und wesentlicher, positiver wie auch negativer zusätzlicher Wirkungen, die im Rahmen der Maßnahmenkonzeption nicht beabsichtigt sind (z.B. Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen). Der andere Bereich behandelt im Rahmen einer formativen Evaluation Fragen der Umsetzung. Hier geht es v.a. um die Herausarbeitung von Umsetzungshemmnissen und Anpassungsmöglichkeiten noch im laufenden Programm. Des Weiteren ist in diesem Bereich zu

untersuchen, ob der Ansatz der Programmplanung tatsächlich zu einem Mehrwert gegenüber maßnahmenbezogenen Ansätzen geführt hat.

Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung werden in MB-X-Text 1.1 dargestellt.[1]

Gliederung des Kapitels 10

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

Kapitel 10.2 beinhaltet die Zusammenstellung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und ergänzender Erhebungen hinsichtlich der von der EU-KOM als wesentlich erachteten Wirkungsbereiche auf Programmebene. Ergänzt werden programmspezifische Aspekte. In Abweichung zu den Vorgaben der EU-KOM haben sich die EvaluatorInnen für eine qualitative Darstellung entschieden. Welche Gründe für die gewählte Darstellungsform sprechen, wird zu Beginn des Kapitels 10.2 diskutiert.

Kapitel 10.3 und 10.4 umfassen sowohl die durchführungsbezogenen Kriterien der EU-KOM wie auch ergänzende Aspekte, die aus Sicht der EvaluatorInnen wesentlich sind, um die Durchführung des Hamburger EPLR beurteilen zu können. Dies sind zum einen die EAGFL-Garantie-Regularien, denen seit 2000 alle EPLR-Maßnahmen unterliegen. Zum anderen ist unter dem Stichwort „Partnerschaft“ das Verhältnis Land - Bund - EU-KOM zu diskutieren, da aus diesem komplexen Mehrebenensystem spezifische umsetzungsrelevante Problemlagen resultieren. Damit wird der Bogen gespannt zu Kapitel 2, in dem unter 2.3 die wesentlichen Rahmenbedingungen der Umsetzung skizziert wurden.

Kapitel 10.5 wertet die Eignung der verschiedenen, in Kapitel 2.5 schon vorgestellten Begleitsysteme hinsichtlich ihrer Eignung zur Berichterstattung und Programmsteuerung sowie als Grundlage für die Evaluation.

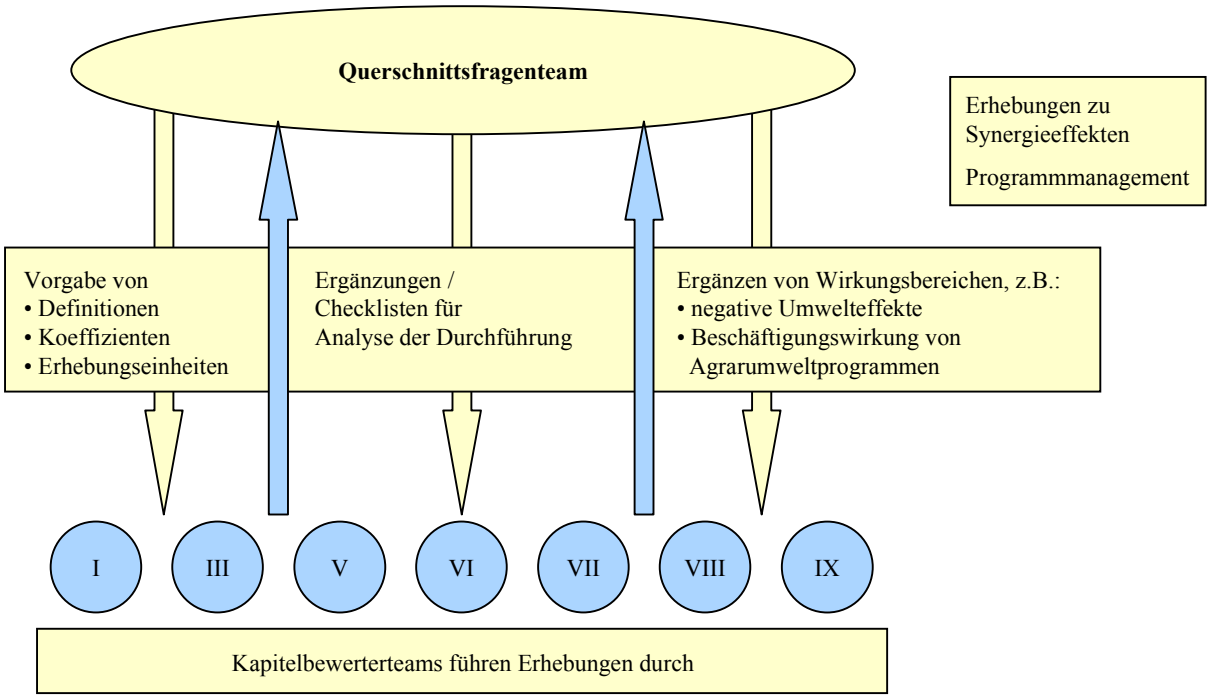
10.1.2 Organisation der Programmbewertung

In Kapitel 2.1.2 wurde die Organisation der Halbzeitbewertung beschrieben und die Bezüge zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen, die sich jeweils für ein Förderkapitel oder einen Teil davon verantwortlich zeigten, dargestellt (siehe Abbildung 2.1). Abbildung

[1] Der Materialband zu Kapitel 10 gliedert sich in sechs verschiedene Anhänge. Die erste Ziffer in der Nummerierung bezieht sich auf den Anhang, die zweite Nummer entsprechend auf das jeweilige Dokument.

10.2 verdeutlicht das inhaltliche und fachliche Zusammenspiel zwischen der Kapitelbewertung und der Programmbewertung (Querschnittsfragenteam).

Abbildung 10.2: Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

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

10.1.3 Datenquellen

Die Tabelle 10.1 gibt einen Überblick über die verwendeten Datenquellen und ihre Bedeutung für die verschiedenen Aspekte der Bewertung. Die Datenquellen sind nach der EU-KOM-Systematik unterteilt in Primärdaten, die wir selbst im Rahmen der Evaluierung erhoben haben, sowie bereits an anderer Stelle vorhandener Sekundärdaten. Hierzu zählen auch die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen.

Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden im Materialband näher erläutert.

Tabelle 10.1: Verwendete Datenquellen zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatzbeschreibung	Verwendung bei Analyse und Bewertung der/des					
		qualitativ	quantitativ		Relevanz der Bewertungsfragen	administrativen Umsetzung	Rahmen-bedingungen	Vollzugs	Kontextes	Wirkungen
Primär	Standardisierte Relevanzabfrage bei den Kapitelbewertern	X		Abfragematrix zu Relevanz von Bewertungsfragen und Datenverfügbarkeit 9 Datensätze	X					
	Standardisierte Fragebögen Letztempfänger u. Bewilligungsstellen der Kapitelbewerterteams siehe jeweilige MB	X	X	siehe dort		X				X
	Leitfadengestützte Befragung des Programmkoordinators MB-X-Text 6.3	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X		
	Leitfadengestütze Befragung von Vertretern der EU- KOM MB-X-Text 6.2	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X	X	
	Standardisierter Fragebogen: AFP - konjunkturelle Beschäftigungseffekte MB-X-Text 6.1	X	X	Grundgesamtheit: 88 Stichprobengröße: 30 Rücklauf: 16 Ausgewertet: 16						X
Sekundär	Zahlstellendaten		X	Rechnungsabschlüsse, 2000, 2001, 2002				X		
	Programmkoordination		X	Monitoring, 2000, 2001, 2002				X		
	Programmkoordination		X	Indikative Finanzpläne				X		
	Daten aus Landesstatistiken		X	Sozioökonomische Daten auf Ebene der Kreise (Bevölkerung, Beschäftigung, Wirtschaftskraft)	X		X		X	X
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	X	X	Bewertungskapitel und Beiträge zur programmbezogenen Ziel- und Wirkungsanalyse	X	X				X
	Literatur	X			X				X	X

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2 Thematische kapitelübergreifende Fragen

Methodische Vorbemerkungen

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

Zur Strukturierung und Bearbeitung dieses Aufgabenkomplexes wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

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

Im Rahmen einer standardisierten Relevanzabfrage[2] bei den Kapitelbewertern (siehe MB-X-Tabelle 1.4) wurde überprüft, inwieweit die Fragebögen für mündliche und schriftliche Befragungen der einzelnen Förderkapitel ergänzt werden müssen, um eine sinnvolle Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen zumindest für die Ex-post-Bewertung zu ermöglichen.

(2) **Zielanalyse** auf Programmebene (siehe MB-X-Tabelle 2.1).

In vorgegebene Tabellen waren von den Kapitelbewertern Haupt- und Nebenziele bezogen auf die thematischen Querschnittsfragen einzutragen, die sich aus den Zielen auf Maßnahmenebene ableiten lassen. Für Maßnahmen, die sich mit ihren Zielsetzungen nur unzureichend in die Zielstruktur auf Programmebene eingliedern lassen, wurden programmspezifische Zielsetzungen ergänzt. Des Weiteren wurde die Förderung der Chancengleichheit ergänzt. Zusammengefasst sind die Ziele auf Programmebene MB-X-Tabelle 2.1 zu entnehmen.

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

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

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

Dabei muss natürlich die Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Jeder zusätzliche Aspekt bläht das Untersuchungsdesign in den einzelnen Förderkapiteln auf, ohne dass die solchermaßen gewonnenen Aussagen für die Förderkapitel relevant sein

[2] Auf die Ergebnisdarstellung wird verzichtet, da es sich vor allem um eine interne Diskussionsgrundlage handelte, die dann in die weiteren Arbeitsschritte und -ergebnisse eingeflossen ist.

müssen. Trotz der Bemühungen, Erhebungsmethoden und -indikatoren zu vereinheitlichen, ist aufgrund der unterschiedlichen Datenlage und der Heterogenität der Maßnahmen die tatsächliche Vergleichbarkeit der aus den Förderkapiteln zu extrahierenden Indikatoren nur in begrenztem Umfang gegeben, sodass bei vielen kapitelübergreifenden Indikatoren zum jetzigen Zeitpunkt keine Quantifizierung vorgenommen werden konnte. Es steht u.E. auch grundsätzlich in Frage, ob dies im Rahmen der Ex-post-Bewertung gelingen kann.

(5) **Wirkungsstromanalyse**[3].
Ausgehend von der Methodik der Entwicklungspfadanalyse bzw. Wirkungspfadanalyse, die bereits im Rahmen mehrerer Evaluierungsberichte (z.B. ECOTEC, 1998; IfS, 2000) Anwendung gefunden hat, wurden die fünf themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkungsbereiche aufgefasst. Diesen wurden jeweils die Wirkungen auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen zugeordnet. Dabei sollte die Wirkungseinschätzung auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen erfolgen. In verschiedenen Tabellen (beispielhaft für das AFP siehe MB-X-Tabellen 1.2 und 1.3) wurden die Wirkungsrichtungen und –stärken sowie Wirkungseigenschaften[4] von den Kapitelbewertern eingetragen. Die zusammenfassten Ergebnisse der Wirkungsstromanalyse sind MB-X-Tabelle 2.2 zu entnehmen. Die auf die einzelnen kapitelübergreifenden Fragen bezogenen Ergebnisse werden in den folgenden Abschnitten vorgestellt und diskutiert.

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

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

Zusätzlich wird zur vereinfachten Illustration der Wirkungsschwerpunkte des Programms eine Gewichtung der Wirkungen durch die Verknüpfung mit der finanziellen Ausstattung (tatsächlicher Mittelabfluss) der Haushaltslinien[5] vorgenommen. Folgende Fragen können beantwortet werden:

- Welche Maßnahmen sind auf welche Ziele ausgerichtet?
- Wie groß sind die Anteile am Gesamtbudget, mit denen bestimmte Wirkungen verbunden sind?

---

[3] Die genaue Methode ist in MB-X-Text 1.3 beschrieben.

[4] Deren Definition (direkt, indirekt, kurzfristig, langfristig, dauerhaft und vorübergehend) erfolgte in Anlehnung an die EU-KOM (1999c).

[5] Genutzt wurde die Angaben aus Tabelle 2.6.

- Mit welchen Maßnahmearten werden welche Wirkungen erreicht?
- Welche Ziele und Handlungsfelder der EU-KOM finden keine oder wenig Berücksichtigung?

Zwei wesentliche Grenzen dieser Methode sind aufzuführen:

- Aufgrund des stark vereinfachenden Charakters dieser Strukturierungsmethode (z.B. wird für die finanzielle Gewichtung die Annahme getroffen, dass ein Euro Fördermittel in allen Maßnahmenschwerpunkten der gleichen Wirkungsmenge entspricht) sind die Ergebnisse nur als Tendenzen oder Größenordnungen zu verstehen.
- Die Einschätzungen auf der Ebene der einzelnen Haushaltslinien/Maßnahmen beruhen auf sehr unterschiedlicher Datenlage, -qualität und Förderfallzahlen. Während in einigen Bereichen (z.B. Dorfentwicklung) bereits mit statistisch auswertbarem Material gearbeitet werden kann, ist z.B. der Erkenntnisstand im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht über das Ex-ante-Stadium hinausgegangen. Die vertikale Vergleichbarkeit der Aussagen ist somit äußerst gering. Dieses Problem wird sich aber mit weiterem Fortschreiten des Programms verringern.
- In Hamburg stellt sich die Frage, ob der Küstenschutz mit seinem Finanzvolumen in die Betrachtung einzubeziehen ist oder nicht. Wir haben uns für eine Berücksichtigung des Küstenschutzes entschieden, weil wir generell bei der Betrachtung nicht unterschieden haben, ob eine Maßnahme ein bestimmtes Ziel verfolgt oder nicht bzw. Wirkungen entfalten kann. Aufgrund der finanziellen Dominanz des Küstenschutzes, der ausschließlich Ziele im Bereich „Schutz vor Überflutungen“ verfolgt und dort seine Wirkungen entfaltet, kommt daher den anderen thematischen Wirkungen, z.B. Umwelt, Einkommen oder Beschäftigung, gewichtet mit ihren maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen nur eine geringe Bedeutung zu.

10.2.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag des Hamburger Entwicklungsplans zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen

Aus unserer Sicht trifft die Frage mit ihren Kriterien in ihren derzeitigen Form nicht die in Hamburg vorzufindende Situation. Die Frage wurde daher anders interpretiert und mit neuen Kriterien hinterlegt. Die neu interpretierte Frage lautet wie folgt:

Welchen Beitrag leistet der Hamburger EPLR zum Erhalt und zur Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld?

Die Frage wurde mit drei Kriterien unterlegt, die den Begriff der Lebensqualität konkretisieren:

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

Begründung:

Aufgrund der Besonderheit des geförderten Bundeslandes (Stadtstaat) ist die Frage nach dem Beitrag des Programms, die Bevölkerung auf dem Land zu halten, nicht von Relevanz. Mit einer Bevölkerungsdichte von rund 2.240 EinwohnerInnen je km² gehört Hamburg zu einer der am dichtesten besiedelten Regionen in Deutschland. Selbst die eher ländlich strukturierten Bezirke Bergedorf und Harburg weisen mit 700 bzw. 1.200 EinwohnerInnen je km² noch sehr hohe Werte auf (Wirtschaftsbehörde, 2000)[6]. Die Bevölkerungsvorausschätzung für Hamburg bis zum Jahr 2010 prognostiziert für die beiden eben genannten Bezirke im Gegensatz zu Hamburg insgesamt (- 1 %) eine positive Bevölkerungsentwicklung von + 5 % (Bergedorf) und + 1 % Harburg (StaLa, 2001).

Relevanz der neu interpretierten Frage

Für Hamburg ist die Frage nach der Abwanderung der Bevölkerung (jährlich im Schnitt 398 je 100.000 Einwohner) v.a. aufgrund der fiskalischen Konsequenzen durch die Regelungen im Länderfinanzausgleich von Interesse (Schönert, 2001). Hamburg kann einen Bevölkerungszuwachs nur dann erzielen, wenn die Einwohnerverluste, die durch das anhaltende Geburtendefizit und die Abwanderung in das Umland entstehen, durch Zuzugsüberschüsse in der Fernwanderung überkompensiert werden. Zentral dafür sind Arbeits- und Studienplätze am Standort. Nur durch sie lässt sich das überregional mobile Arbeitskräfte- und Studierendenpotential für die Region gewinnen. Diese Zuwanderer dauerhaft als Einwohner in Hamburg zu halten, erfordert darüber hinaus entsprechend attraktive Wohn- und Lebensverhältnisse als hinreichende Bedingung für eine positive Einwohnerentwicklung. Attraktive Wohn- und Lebensverhältnisse sind auch für die Beeinflussung der Nahwanderung ausschlaggebend (Wehling, 2003). Im EPLR wird die hohe Bedeutung der ländlichen Bereiche Hamburgs als Wohn- und Erholungsraum herausgestellt.

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

Hier wird auf die Beantwortung der Querschnittsfrage 2 verwiesen.

---

[6] Im EPLR wird die hohe Bevölkerungsdichte punktuell als Belastungsfaktor herausgestellt (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 33).

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-2. - Schaffung attraktiver Wohnbedingungen

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

(1) Zufriedenheit mit der Wohnung,

(2) Zufriedenheit mit der Wohngegend,

(3) Zufriedenheit mit Verkehrsverhältnissen.

Das Maßnahmenspektrum, das hier ansetzen kann, beschränkt sich auf die Dorferneuerung, wobei hier private Umnutzungsmaßnahmen von Landwirten im Vordergrund stehen, die indirekte Wirkungen auf die Zufriedenheit der Bevölkerung zur Folge haben können.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-3. - Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion

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

Der Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und **Freizeit- und Erholungsaktivitäten** ist Gegenstand vieler Untersuchungen. Die Ergebnisse der empirischen Freizeitforschung zeigen in der Tat zunehmende Präferenzen der Bevölkerung, insbesondere der städtischen Bevölkerung, in Richtung Freiraumerholung (Brocksieper, 1987). Das Landschaftsbild wird u.a. maßgeblich vom gegenseitigen Verhältnis zwischen besiedelten und Freiflächen und bei letzteren zwischen Wald, Grünland, Ackerland und naturnahen Landschaftselementen sowie ihrer Verteilung im Raum bestimmt. Besonders Wald genießt eine besondere Stellung (Volk, 1985). Der Freizeit und Erlebniswert von Wald wird neben dem von Grünland, extensiver Bodennutzung, naturnaher Vegetation, Moor und Gewässern als sehr hoch eingeschätzt (Steinmetz, 1996).

Die Hamburger Naturräume haben sich im Laufe ihrer Geschichte stark verändert. Angesichts der dichten Besiedlung und der starken Industrialisierung ist zwar einerseits eine typisch großstädtische Flächennutzung festzustellen. Andererseits ist Hamburg trotz seiner Metropolfunktion eine besonders grüne Stadt mit vielen landwirtschaftlichen Flächen. Hamburg verfügt über intakte Naturräume, die gerade deswegen einen hohen Wert für die naturnahe Erholung und Freizeitgestaltung vor allem für die Stadtbevölkerung und für die Nachbargemeinden besitzen. Besonders herauszustellen ist das charakteristische Landschaftsbild der Vier- und Marschlande, das zu einer der ältesten Kulturlandschaften Deutschlands gehört.

Karte 10.1: Stadtteile in Hamburg

Quelle: www.hamburg.de/Behoerden/StaLa/profile/profileka.htm.

Ländliche Siedlungsgebiete und landwirtschaftliche Nutzflächen finden sich v.a. in den Randgebieten der Stadt Hamburg, in den Stadtteilen Neuenfelde, Francop und Cranz sowie der Elbinsel Finkenwerder (Obstbaugebiet) und südlich einer Linie von Spadenland und Curslack. Vereinzelte Flächen finden sich auch im Westen von Hamburg im Stadtteil Sülldorf. In der zeitlichen Entwicklung ist die Flächennutzung in Hamburg durch eine stetige Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen geprägt, von denen 1970 noch rund 40 % landwirtschaftlich genutzt worden waren (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 12) . Der EPLR formuliert daher aus agrarwirtschaftlicher Sicht die Zielsetzung, „den aufgrund urbaner Zwänge stark beeinflussten ländlichen Raum offen zu halten, die damit induzierte Störungen auf ein notwendiges Mindestmaß zu reduzieren [und] die in die Fläche wir-

kenden städtischen Entwicklungserfordernisse unter agrarstrukturellen Aspekten zu optimieren“ (Wirtschaftsbehörde, 2000 S. 12). Das agrarpolitische Konzept sieht weiter vor, dass geschlossene Landgebiete mit dörflichem Charakter und gewachsener ländlicher Bausubstanz erhalten und gesichert werden (Wirtschaftsbehörde, ohne Jahr).

10.2.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die drei Förderschwerpunkte des Hamburger EPLR zielen in unterschiedlicher Weise auf die Verbesserung der Lebensqualität ab. Die Zielanalyse des Hamburger EPLR zeigt, dass der Erhalt und die Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld sowohl Haupt- wie auch Nebenziel von Maßnahmen sind. Schwerpunkt liegt auf den Maßnahmen, die auf die Attraktivitätssteigerung der Landschaft abzielen (siehe Tabelle 10.2).

Tabelle 10.2: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld - Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	●				❍		●					
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen					❍							
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	❍			❍			●			●		●

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkungsanalyse spiegelt die z.T. nicht vorhandene bzw. mäßige Inanspruchnahme des EPLR wider. Vorrangig wurden keine Wirkungen festgestellt oder Wirkungen, die zwar in eine bestimmte Richtung tendieren, aber aufgrund geringer Fallzahlen oder fehlender Daten nicht näher quantifiziert werden können (siehe Tabelle 10.3). Nur einigen wenigen Maßnahmen wird eine positive Wirkungsrichtung zugemessen.

Tabelle 10.3: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld - Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	**(+)**				+		**0**			**0**		
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	**0**				**0**							
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	**(+)**						+			**(+)**	++	

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

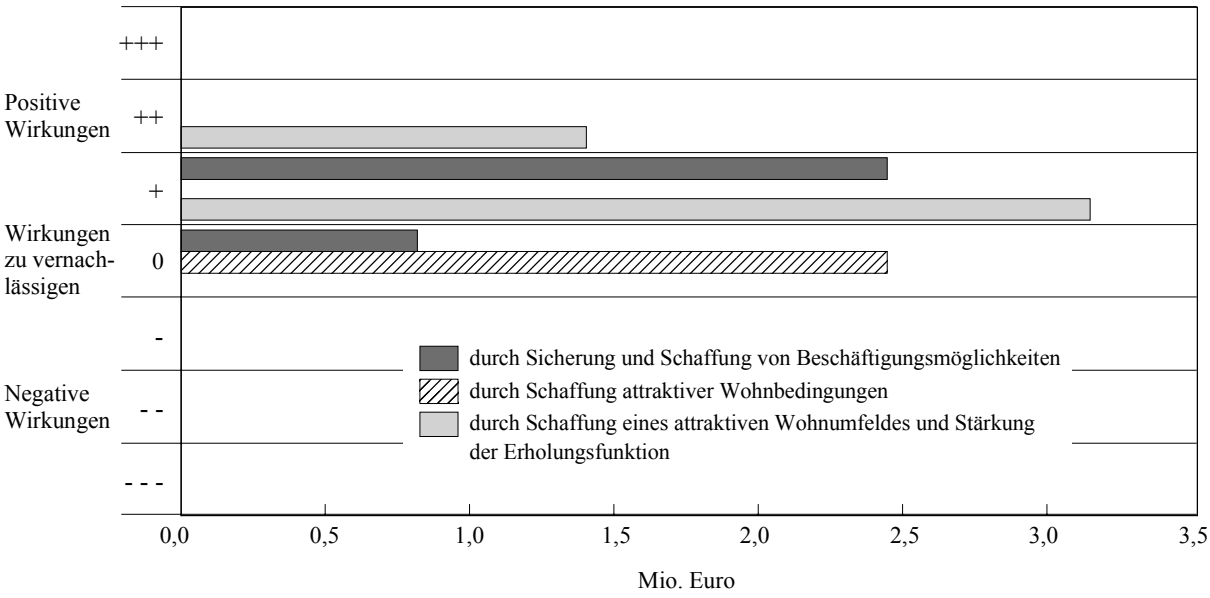
Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.1.3 Fazit

Abbildung 10.3 stellt die Wirkungsrichtungen und die in den Maßnahmen, für die eine bestimmte Wirkungsrichtung angegeben wurde, eingesetzten öffentlichen Aufwendungen zusammen.

Der Großteil der öffentlichen Aufwendungen zeigt positive Wirkungen vorrangig bezogen auf Landschaft und die Erholungseignung der Landschaft. Dies spiegelt auch den bisherigen Vollzug des Hamburger EPLR (siehe Kapitel 2.4).

Abbildung 10.3: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag des Hamburger Entwicklungsplans zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben

Methodische Vorbemerkungen

Im Rahmen der Halbzeitbewertung werden folgende Beschäftigungswirkungen unterschieden (siehe MB-X-Text 3.1):

(1) Entstehung von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten gemessen in Vollzeitäquivalenten ausgelöst durch Fördergelder, die für die Erstellung oder die Nachfrage einer Leistung eingesetzt werden (z.B. in der Bauphase, im Projektmanagement, in der Beratung);

(2) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als Folge, direkter betrieblicher Investitionen;

(3) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als indirekte Folge von Maßnahmen zur Verbesserung
   - der Standortattraktivität
   - des Humankapitals.

Bei der synoptischen Wirkungsdarstellung auf Programmebene sollen jedoch - in Abweichung zur Systematik der EU-KOM - nur die **dauerhaften**, strukturwirksamen Effekte dargestellt werden. Befristete Wirkungen z.B. durch die Auftragsvergabe, die konjunkturpolitisch relevant sind, werden in Kapitel 10.2.2.3 gesondert dargestellt.

Tabelle 10.4 zeigt die Zusammenhänge zwischen vorübergehenden/befristeten Wirkungen und dauerhaften direkten und indirekten Wirkungen, die kurz-, mittel- und langfristig entstehen.

Tabelle 10.4: Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des Hamburger EPLR

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

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

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

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIW, 1998.

10.2.2.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird ausgeführt, dass „die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums [...] auf die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete ausgerichtet sein und daher zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten beitragen [sollte].“[7]

Im Einklang mit den europäischen Zielsetzungen hat auch der Hamburger EPLR die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen als ein Ziel auf Programmebene benannt (siehe Abbildung 2.3).

Insgesamt verfügt das Land Hamburg immer noch über eine hohe Arbeitslosenquote im Vergleich zu anderen Bundesländern. Seit Anfang 2003 liegt die Arbeitslosigkeit wieder über der 10-Prozentmarke (siehe Kapitel 2.3.4). Vergleicht man Hamburg mit anderen westdeutschen Großstädten, so wird deutlich, dass sich Hamburg im Mittelfeld behaupten kann (Wehling, 2003).

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

In einem städtischen Verdichtungsraum wie Hamburg besitzt die Landwirtschaft gemessen an der Zahl der Beschäftigten eine relativ geringe Bedeutung. Insgesamt liegt der Anteil im Jahr 2002 bei 0,75 % der Gesamtzahl der Beschäftigten. Eine Förderung, die im land- und forstwirtschaftlichen Bereich ansetzt, kann somit nicht die zentrale Rolle für die Lösung von Beschäftigungsproblemen spielen. Aber letztlich ist heute kein Politikbereich allein in der Lage, zu grundsätzlich beschäftigungsrelevanten Lösungen zu kommen (Stoll et al., 1998). So führt auch die arbeitsmarktpolitische Initiative für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum (BML, 1999) aus, dass „Land- und Forstwirtschaft [...] nicht allein die wirtschaftliche Dynamik einer Region aufrechterhalten oder gar neu begründen [können].“ Die wirtschaftliche Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft ist nach Regionen und Produktionsbereichen differenzierter zu betrachten. Sonderkulturbereiche und der Gartenbau können in ländlichen Räumen eine erhebliche arbeitsmarktpolitische Wirkung entfalten. Dies gilt gerade in Hamburg, wo der Gartenbau ge-

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

genüber der Wirtschaftssparte Landwirtschaft hinsichtlich der Zahl der Arbeitskräfte wesentlich bedeutender ist[8].

Für positive Beschäftigungseffekte können auch regionale Arbeitsmärkte, wie etwa im Bereich der Direktvermarktung agrarischer Produkte, des ländlichen Tourismus, der Umweltpädagogik oder ganz allgemein beim Angebot von Dienstleistungen nutzbar gemacht werden. Gerade in einem Verdichtungsraum wie Hamburg bieten sich hier vielfältige Chancen (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 9/10).

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

Außerlandwirtschaftliche Sektoren sind, angesichts der geringen Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft und im Gartenbau, bedeutender für die Beschäftigtenentwicklung sowie die wirtschaftliche Entwicklung und Dynamik Hamburgs, auch in den ländlichen Räumen Hamburgs. Der Beitrag, den das Programm zur Stabilisierung oder Verbesserung der Beschäftigtenzahlen leisten kann, ist aufgrund der schwerpunktmäßig sektoralen Ausrichtung und der geringen Finanzausstattung (außerhalb des Küstenschutzes) allerdings gering.

10.2.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Der Hamburger EPLR bzw. die einzelnen Maßnahmen können in unterschiedlicher Weise Beschäftigungswirkungen erzielen (siehe EU-KOM, 1999a). Der Hamburger EPLR verfolgt zunächst eine sektorale Zielsetzung. Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft ist ein Ziel in allen Förderschwerpunkten und wird bei vier Maßnahmen explizit als Hauptziel genannt. Es gibt nur zwei Maßnahmen, in denen angestrebt wird, auch außerlandwirtschaftliche Beschäftigung zu sichern oder zu schaffen (siehe Tabelle 10.5).

[8] Insgesamt sind in Landwirtschaft und Gartenbau 5.207 Familienarbeitskräfte und Fremdarbeitskräfte beschäftigt, davon nur rund 250 in der Landwirtschaft (BWA, 2003b).

Tabelle 10.5: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	●		●		❍		●					●
	außerhalb der Landwirtschaft			●				●					

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Wirkungsanalyse spiegelt sich die bisher geringe bis fehlende Inanspruchnahme einzelner Maßnahmen wider. So ist bei den meisten Maßnahmen keine deutliche Wirkung feststellbar.

Tabelle 10.6: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	**(+)**	**0**			+		**0**			**0**		
	außerhalb der Landwirtschaft							**0**					

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

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.2.3 Querschnittskriterium 2-3: Befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte

Dieses Kriterium wurde zusätzlich eingeführt, um eine klare Trennung zwischen den verschiedenen Ebenen der Beschäftigungseffekte und deren wirtschaftspolitischer Relevanz zu erhalten. Sowohl für den Küstenschutz wie auch die Einzelbetriebliche Investitionsförderung wurden die befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekte ermittelt. Die

Methodik ist im MB-X-Text 3.2 beschrieben. MB-X-Tabelle 3.1 fasst die wesentlichen Ergebnisse aus den Förderkapiteln zusammen.

Förderschwerpunkt A

Die direkten Beschäftigungseffekte für die ersten drei Förderjahre 2000 bis 2002 liegen bei 55 Arbeitsplätzen (in Personenjahren), v.a. zurückzuführen auf die Einzelbetriebliche Investitionsförderung (siehe Fragebogen AFP, MB-X-Text 6.1). Legt man ein Verhältnis zwischen direktem Beschäftigungseffekt und gesamtem Beschäftigungseffekt von 1:1,65 zugrunde, dann ergibt sich ein Gesamteffekt von 90 Arbeitsplätzen (in Personenjahren). Insgesamt profitieren v.a. Beton- und Stahlbauer sowie Kälteanlagenbauer. In der regionalen Betrachtung kommen die beauftragten Betriebe zur Hälfte aus Hamburg selbst und zur Hälfte aus den benachbarten Bundesländern und dem Ausland (v.a. den Niederlanden). Im Bereich der Berufsbildung handelt es sich um Lehrpersonal, das die geförderten Kurse inhaltlich vorbereitet und durchführt.

Förderschwerpunkt B

Die direkten Beschäftigungseffekte für die ersten drei Förderjahre 2000 bis 2002 liegen bei rund 235 Arbeitsplätzen (in Personenjahren), v.a. verursacht durch den Küstenschutz. Daraus lässt sich ein gesamter Beschäftigungseffekt von rund 390 Arbeitsplätzen (in Personenjahren) ermitteln. Von der Förderung profitieren v.a. spezialisierte Deichbauunternehmen in Hamburg.

Förderschwerpunkt C

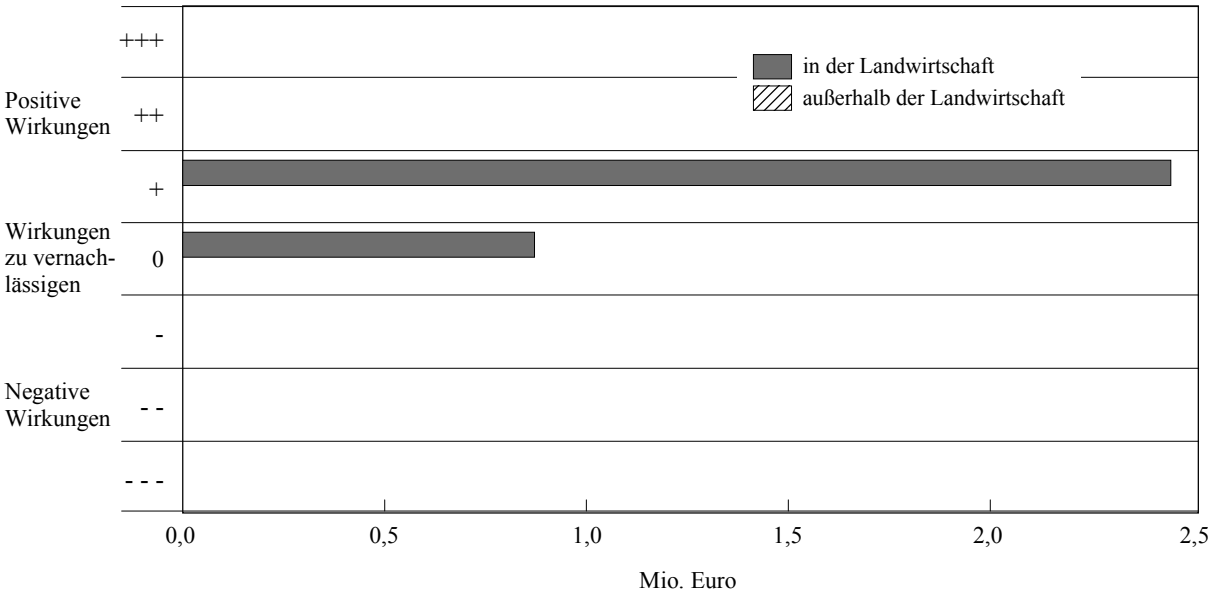
Förderschwerpunkt C beinhaltet im Wesentlichen Maßnahmen, bei denen eine Beschäftigungswirkung für die Dauer der Prämiengewährung eintreten kann. Dem ökologischen Landbau werden positive Beschäftigungseffekte zugerechnet (v.a. in den Jahren nach der Umstellung). Bei der Grünlandextensivierung sind die Beschäftigungswirkungen v.a. abhängig von der betrieblichen Ausgangssituation. Der Vertragsnaturschutz umfasst in der Regel nur einen kleineren Flächenanteil. Die hiervon ausgehenden Beschäftigungswirkungen sind gesamtbetrieblich zu vernachlässigen (siehe auch Kapitel 6).

10.2.2.4 Fazit

Zum jetzigen Zeitpunkt können in erster Linie konjunkturell relevante Beschäftigungseffekte aufgezeigt werden. Bislang sind nur in geringem Umfang öffentliche Mittel in Maßnahmen geflossen, die - direkt oder indirekt - eine positive Wirkung auf die Beschäftigung haben oder erwarten lassen. 5 % der bislang eingesetzten Programmmittel können mit positiven Beschäftigungswirkungen in Zusammenhang gebracht werden. Der Schwer-

punkt liegt im sektoralen Bereich, was auch den Zielsetzungen auf Programmebene entspricht.

Abbildung 10.4: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Frage der Beschäftigung kann allerdings nicht der Maßstab für die Auswahl von Maßnahmen sein, solange die Beschäftigungswirkungen nicht in das maßnahmenbezogene Zielsystem integriert sind (siehe MB-X-Text 1.1). Wie wertet man beispielsweise eine Agrarumweltmaßnahme mit hoher Ressourcenschutzwirkung, aber neutralen bis negativen Beschäftigungseffekten? Aber zumindest bei den Maßnahmen, die als Hauptziel „Beschäftigung“ nennen, sollte dieses Kriterium bei der Projektauswahl ein noch stärkeres Gewicht erhalten.

10.2.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag des Hamburger Entwicklungsplans zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung

Methodische Vorbemerkungen

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

Gerade bei der Zusammenfassung der unterschiedlichen Aspekte zum Thema „Einkommen“ standen wir aus Sicht der Programmbewertung vor großen methodischen Schwierigkeiten, da aufgrund der Vielfalt der Maßnahmen völlig unterschiedliche Einkommensbegriffe genutzt werden und die Erfassung sowohl qualitativ als auch quantitativ erfolgte (siehe auch MB-X-Abbildung 1.2).

Des Weiteren ist die Wirkung der Förderung auf das Einkommen eher mittel- bis langfristiger Natur, da bei Unternehmensinvestitionen mehrere Jahre nach erfolgter Investition abgewartet werden müssen, um Aussagen zur Einkommenswirkung treffen zu können. Bei Infrastrukturinvestitionen verhält es sich ähnlich. Auch hier sind die Effekte eher langfristiger Natur. Daneben gibt es Maßnahmen, die sich unmittelbar einkommenswirksam niederschlagen. Dazu gehört z.B. die Ausgleichszahlung oder die Agrarumweltmaßnahmen. Diese Effekte sind aber, im Gegensatz zu den investiven Maßnahmen, an den Zeitraum der Gewährung von Fördermitteln gebunden. Daher ist es zum jetzigen Zeitpunkt ein Vergleich zwischen allen Maßnahmen schwierig.

10.2.3.1 Relevanz der Frage und zugehörigen Kriterien

Die Wirtschaftskraft der Land- und Forstwirtschaft ist ähnlich, wie schon in Bezug auf Beschäftigungseffekte festgestellt, im Hamburger Gesamtkontext gering. Der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung lag im Jahr 2000 bei gerade einmal 0,26 % (1,2 % im Bundesdurchschnitt). Durch die geringe Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft relativiert sich der Einfluss, den der Erhalt oder die Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung auf das regionale Einkommensniveau in Hamburg haben könnte. Die Wertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft lag im Jahr 2000 bei 30.000 Euro und damit bei 47 % der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in der Nichtlandwirtschaft. Dies ist weniger ein Ausdruck der geringen Produktivität der Hamburger Landwirtschaft, als vielmehr ein Ausdruck der weitaus überdurchschnittlichen Produktivität der übrigen Wirtschaftsbereiche.

Der EPLR führt aus, dass es im Rahmen des weiteren Strukturwandels und unter Beachtung anhaltender Flächenverluste für Siedlungs- und Infrastrukturvorhaben v.a. darum geht, eine Kernsubstanz entwicklungsfähiger Agrarbetriebe zu erhalten und den Erfordernissen entsprechend zu entwickeln (Wirtschaftsbehörde, 2000). Daher wird auch ein Schwerpunkt im Programm auf die Einzelbetriebliche Investitionsförderung gelegt. Somit ist Kriterium 3-1. als relevant anzusehen.

Für den Hamburger EPLR ist Kriterium 3-2. schon aufgrund der geringen Mittelausstattung nicht relevant. Das Programm zielt schwerpunktmäßig, und dies ist im EPLR auch dargelegt, auf die Förderung des landwirtschaftlichen Sektors.

10.2.3.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Sicherung und Verbesserung des Einkommens in der Landwirtschaft ist Hauptziel in allen Förderschwerpunkten. Auf das Einkommen außerhalb der Landwirtschaft zielt nur die Maßnahmen g ab.

Tabelle 10.7: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	●		●	❍	●				●			●
	außerhalb der Landwirtschaft			●									

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Wirkungsanalyse werden positive Wirkungsrichtungen für einzelne Maßnahmen gesehen, die sich teilweise noch nicht quantifizieren lassen (siehe Tabelle 10.8).

Tabelle 10.8: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungsanalyse

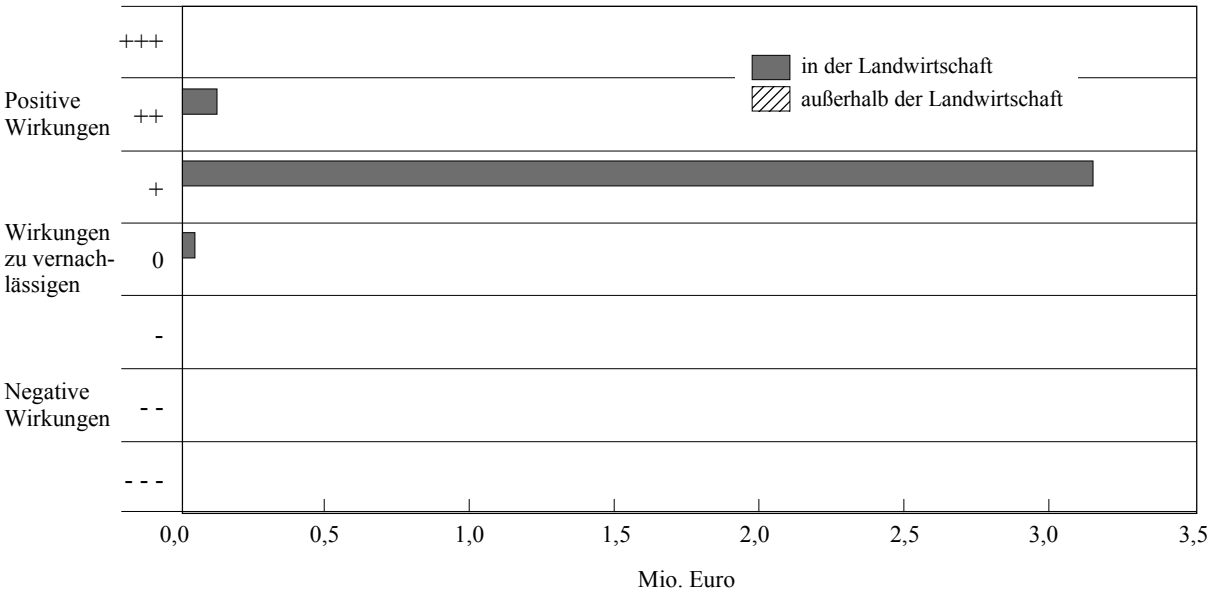
	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	**(+)**	**0**			++				**(+)**	+		
	außerhalb der Landwirtschaft												
Wirkungsrichtungen:	positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++ Wirkungen zu vernachlässigen : 0 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = --- in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?												

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.3.3 Fazit

Schwerpunktmäßig entfaltet das Programm positive Wirkungen im landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Bereich, auf dem auch die Hauptzielsetzung liegt.

Abbildung 10.5: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag des Hamburger EPLR zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse

10.2.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Gerade vor dem Hintergrund einer Landwirtschaft im Verdichtungsraum ist die Produktivitätssteigerung oder Kostensenkung ein wesentlicher Baustein, um wettbewerbsfähig bleiben zu können (Kriterium 4-1.). Ein Teil der Betriebe hat keine Möglichkeit des Flächenwachstums; der Steigerung der Flächenproduktivität sind schon natürliche Grenzen gesetzt. Daher soll gerade das AFP zur Rationalisierung und Kostensenkung beitragen (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 24).

Im EPLR wird ausgeführt, dass für die stadtnahe Landwirtschaft die Verarbeitung und Vermarktung der agrar- und gartenbaulichen Erzeugnisse eine hohe Priorität besitzt. Der

EPLR führt dazu aus, dass die land- und gartenbaulichen Erzeugnisse unmittelbar in der Region verarbeitet werden und größtenteils auf kurzem Weg zum Verbraucher kommen. In den Sektoren Obst und Gemüse sowie Blumen und Zierpflanzen sowie für ökologisch und regional erzeugte Produkte (Maßnahme g) wird ein weiterer Ausbau der Marktposition angestrebt. Zumindest die beiden erstgenannten Sektoren spielen eine wichtige Rolle in der Hamburger Ernährungswirtschaft, müssen sich aber in einem sehr dynamischen Markt behaupten (siehe Kapitel 7). Für ökologisch und regional erzeugte Produkte besteht ein Käuferpotential in Hamburg; entsprechende Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten sind ausbaufähig. Kriterien 4-2. und 4-3. sind daher relevant.

10.2.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Frage nach der Verbesserung der Marktposition für land- und forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse beinhaltet folgende Kriterien:

– Verbesserung der Produktivität, Senkung der Kosten auf den Ebenen der Erzeugung;

– Verbesserung der Marktposition durch Qualitätsverbesserung oder Änderungen der Wertschöpfung;

– Positive Entwicklung von Umsatz und Preisen.

Auf den Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Märkte zielen vorrangig der Förderschwerpunkt A und die sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen.

Tabelle 10.9: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	●		●	●								●
	durch Verbesserung der Marktposition	●		●									●
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	●		●									●

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bislang konnte eine positive Wirkungsrichtung, allerdings nicht quantifizierbar, im Bereich des AFP und für die MSL-Maßnahmen festgestellt werden (siehe Tabelle 10.10). Im AFP ist der zeitliche Abstand zur Fertigstellung der Investitionen zu kurz, als dass man belastbare Aussagen zu den drei Kriterien treffen könnte (siehe Kapitel 3).

Tabelle 10.10: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungsanalyse

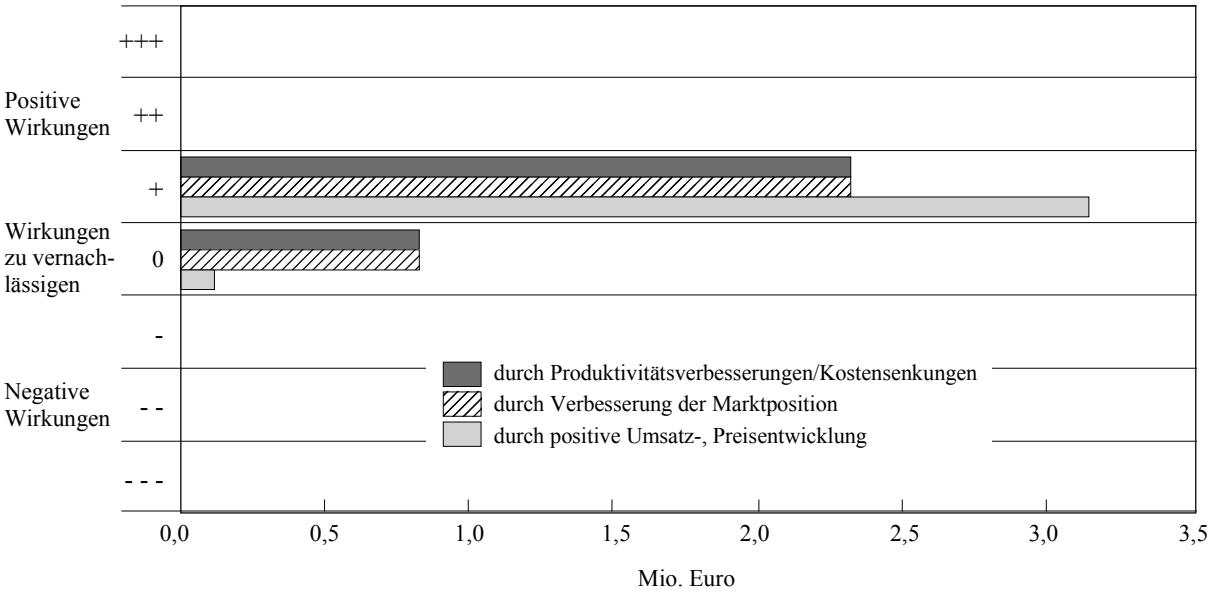
	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	**(+)**	**0**								**0**		
	durch Verbesserung der Marktposition	**(+)**	**0**								**0**		
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	**(+)**				**0**					**(+)**		
Wirkungsrichtungen:	positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++ Wirkungen zu vernachlässigen : 0 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = --- in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?												

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.4.3 Fazit

Bislang konnte nur für den Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung und der MSL-Maßnahmen eine positive Wirkung aufgezeigt werden, die allerdings nicht quantifizierbar ist.

Abbildung 10.6: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf die „Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des Hamburger EPLR zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

10.2.5.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Die Situation der Umwelt in Hamburg und die hieraus resultierenden Stärken und Schwächen sind im EPLR im Kapitel 1.4 beschrieben (Wirtschaftsbehörde, 2000). Tabelle 10.11 fasst die wesentlichen Aspekte zusammen und setzt sie in Bezug zu den von der EU-KOM vorgegebenen Kriterien und Indikatoren auf Programmebene.

Als wesentlicher Punkt ist herauszustellen, dass der Stadtstaat Hamburg zu rund 60 % überbaut ist. Daher kommt den verbleibenden Freiräumen und sowie den landwirtschaftlich genutzten Flächen (knapp 26 % der Fläche) ein hoher ökologischer Wert zu (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 12), den es zu erhalten und verbessern gilt. Landwirtschaftlich bedingte Problemlagen sind in den Naturräumen Hamburgs - Vier- und Marschlande, Altes Land sowie Geest und Knicklandschaft - unterschiedlich stark ausgeprägt (siehe hierzu Tabelle 6.4 in Kapitel 6).

Tabelle 10.11: Überblick über den Zustand der Umweltmedien in Hamburg

Schutzgüter / Umweltmedien	Stärken	Wesentliche Gefährdungen und Schwächen
Lebensräume, Arten und Lebensgemeinschaften (L)	- Relativ hoher Anteil an Natur- und Landschaftsschutzfläche - Biotopverbund - Sicherung des Waldes durch Waldschutzausweisung - Vielfältige Pflanzen- und Tierwelt mit zum Teil endemischen Arten	- Biotopdefizite und Landnutzungskonflikte - Allgemeine Standortnivellierung mit Auswirkungen auf die Biotopqualität - Einige naturnahe Biotope unterliegen konkreter Beseitigungsgefahr - Hoher Nutzungsdruck durch außerlandwirtschaftliche Nutzungen - Große Zahl bestandsbedrohter oder gefährdeter Arten (v.a. Arten der Feuchtgebiete und der nährstoffarmen Trockenbereiche) - Rückgang der wildlebenden Tierarten (v.a. Wiesenvögel)
Boden (B)		- Waldbodenversauerung
Wasser (Grundwasser und Oberflächengewässer) (W)	- Viele extensiv wirtschaftenden Nebenerwerbslandwirte - Mehr als 80 % der Nitratmessstellen weisen Nitratgehalte unter 25 mg/l auf	- Intensive Bodennutzung in einigen Bereichen, - Erhöhte Nitratgehalte v.a. bei Grundwasserleitern mit hoher Empfindlichkeit
Klima / Luft (KL)		- Umfang der festgestellten Waldschäden ist beträchtlich
Landschaft / Erholung (LE)	- Teils im Elbe-Urstromtal und Stromspaltungsgebiet, geprägt durch verschiedene Eiszeiten, mit Flächen in Marsch, Geest und im tidebeeinflussten Bereich - Knicklandschaft - Grabenstrukturen der Marschen	- Erholungsdruck - Extensive bzw. historische Landnutzungsformen sind stark gefährdet - Einige naturnahe Lebensräume sind vielschichtigen Umwelteinflüssen ausgesetzt - Starker Siedlungsdruck im Geestbereich

Quelle: Eigene Darstellung nach Wirtschaftsbehörde, 2000.

10.2.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Ein Schwerpunkt des Programms liegt auf der Integration von Umweltzielen in die Nutzung des landwirtschaftlichen Produktionspotentiale (siehe Abbildung 2.3). Folgende umweltbezogene Entwicklungsmöglichkeiten nennt der Hamburger EPLR (Wirtschaftsbehörde, 2000):

– Erhaltung und Förderung vielfältiger naturnaher Landschaftsstrukturen durch Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen und Vertragsnaturschutz,

– Auflösung von Nutzungskonflikten durch Bodenordnungsverfahren,

– Landentwicklungsmaßnahmen,

– Entwicklung insbesondere nährstoffarmer Biotoptypen,

- Schutz bedeutsamer naturnaher Biotope generell,
- Lenkung des Siedlungsdrucks,
- Lenkung des Erholungsdrucks,
- Integration von Zielen des Umwelt- und Naturschutzes in besonders umweltverträgliche Produktionsverfahren.

Diese Zielaussagen können als Messlatten für die mit dem Programm bewirkten Verbesserungen bzw. Belastungen fungieren.

Insgesamt ist ein Großteil der Maßnahmen des Hamburger EPLR mit Haupt- oder Nebenziel auf die Verbesserung der Umweltsituation im ländlichen Raum ausgerichtet (siehe Tabelle 10.12).

Tabelle 10.12: Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	●	●	❍	●					●	●	●	●
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	❍	❍							●	●	●	
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs	●		❍							❍		
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften			❍	❍					●	●		●

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.13 fasst die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten ersten Wirkungen der Maßnahmen entsprechend den Kriterien der EU-KOM zusammen. Das erste Kriterium „Maßnahmen mit allgemein positiven Umweltwirkungen“ ist hierbei als allgemeinstes Wirkungskriterium aufzufassen. Es wird durch die weiteren Kriterien „umweltfreundliche Bodennutzungsformen“, „Ressourcenschutz“ und „Landschaftsschutz“ spezifiziert.

Tabelle 10.13: Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	**(+)**	**(+)**			**0**				**nur in Kombination mit C3**	++	+++	
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	**(+)**	**0**								++	+++	
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenver-brauchs	**(+)**				**0**					++	++	
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften										**(+)**	++	
Belastung der Umwelt durch	Flächenverbrauch	**(-)**											
	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs												
	Sonstiges												

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

Quelle: Eigene Darstellung.

Es wird deutlich, dass zum gegenwärtigen Stand der Umsetzung und Inanspruchnahme erst wenigen Maßnahmen bedeutende Wirkungen zuerkannt werden. Dies sind vor allem die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen sowie die Einzelbetriebliche Investitionsförderung. Die Wirkungen Letzterer auf die Umwelt sind derzeit nicht quantifizierbar.

Kriterium 5-1. - Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch das Programm positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.

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

– die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen (Indikator 5-1.1.),

– die hauptsächlich mit einer sozio-ökonomischen Zielausrichtung konzipiert sind (Indikator 5-1.2.), und

– die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind (Indikator 5-1.3.).

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

Anteil der Fördermaßnahmen, die völlig den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben (Indikator 5-1.1.) - Hierunter wurden die Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse ausschließlich im Bereich der Umwelt Hauptziele verfolgen. Dies sind die Agrarumweltweltmaßnahmen mit den Teilmaßnahmen MSL (C2) und Vertragsnaturschutz (C3)[9] sowie die Berufsbildung. MB-X-Tabelle 4.1 fasst die wesentlichen Informationen über Output und Hauptwirkungen der Maßnahme zusammen.

Mit 2,28 Mio. Euro umfassen die Maßnahmen mit ausschließlicher Umweltzielsetzung rund 5 % der 2000 bis 2002 im Rahmen des EPLR Hamburg verausgabten öffentlichen Mittel.

Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekte mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.): Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse sowohl Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten als auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziel) verfolgen bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden können. Dies sind die Maßnahmen A1, A3/A4, B1 und C4. Bisher sind nur für A1 Mittel geflossen. Insgesamt wurden innerhalb dieser Maßnahmen 2,32 Mio. Euro öffentliche Mittel umgesetzt. Dies entspricht einem Anteil von 5 % der Programmmittel. Anrechenbar ist jedoch nur ein Teil der Programmmittel, da die Förderfälle hinsichtlich ihrer Umweltwirkung sehr unterschiedlich zu beurteilen sind. Im Rahmen des AFP sind die Wirkungen, die hauptsächlich der Verbesserung des Ressourcenschutz dienen, nicht quantifizierbar (siehe MB-X-Tabelle 4.2).

Indikator 5-1.1. und 5-1.2. zusammengerechnet, ergeben einen Anteil der für Umweltwirkungen verausgabten Programmmittel von maximal 10 %.

Erfassen des Indikators 5-1.3: Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (neu eingeführte Kriterien 5-5. bis 5-7.): Während es sich bei den anderen Wirkungsbereichen um Nettoeffekte auch im Sinne von Verrechnungen beispielsweise von positiven und negativen Beschäftigungseffekten handelt, werden die negative Umweltwirkungen, z.B. von Bauvorhaben, entsprechend der Methodik der EU-Kommission getrennt dargestellt (EU-KOM, 1999a). Grund hierfür ist, dass eine Verrechnung von eventuell positiven Auswirkungen eines Stallneubaus (Tierschutz, Klima) mit negativen Auswirkungen auf andere Schutzgüter (Bodenversiegelung, Landschaftsbild) nicht sinnvoll ist.

[9] Die Maßnahme C1 - Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - wird nur in Kombination mit Maßnahme C3 angeboten. Daher erfolgt eine gemeinsame Betrachtung und Zurechnung der Flächen und Mittel.

Vorwegzuschicken ist, dass die Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften Voraussetzung für die Förderung von EPLR-Maßnahmen ist. Aber auch bei der Einhaltung dieser Standards findet Umweltverbrauch statt. Dieser soll an dieser Stelle aufgezeigt werden. In diesem Sinne wurde der vorgegebene Indikator analog zur ECO-TEC-Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen verändert (MWMTV, 1999).

Hierunter fallen alle Vorhaben, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden ist und deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (sogenannte business as usual Kategorie). Bei diesen Maßnahmen findet die Aushandlung über den tatsächlichen Grad an Umweltneutralität im Genehmigungsverfahren, v.a. über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) statt. Zur Darstellung des möglichen und tatsächlichen Umweltverbrauchs wurden für die Maßnahmen, deren Umsetzung und Genehmigung unter die Eingriffsregelung nach Naturschutz- oder Baurecht fallen, gesondert Daten erhoben.

Flächenverbrauch (Kriterium 5-5. neu): Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und der Erhalt von Freiräumen ist ein wesentliches Ziel für eine nachhaltige Entwicklung Hamburgs (s.o.). Die Verringerung des Flächenverbrauchs gehört zu den sieben prioritären Handlungsfeldern und findet sich als Indikator in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung wieder (Bundesregierung, 2001). Aufgrund dieser gegebenen Messlatte für die Beurteilung der Auswirkung öffentlich geförderter Maßnahmen, wird die Problematik der Bodenversiegelung näher untersucht.

Da die naturschutzrechtliche bzw. baurechtliche Eingriffsregelung insgesamt nur eine approximativ ausgeglichene Bilanz für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild anstrebt, finden hinsichtlich der Inanspruchnahme verschiedener Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima Luft, Tiere und Pflanzen) Verschiebungen statt. Dies gilt insbesondere für das Schutzgut Boden, dessen erhebliche Beeinträchtigung durch Versiegelung in den überwiegenden Fällen durch Aufwertungen anderer Schutzgüter (Pflanzungen etc.) ersetzt, nicht aber durch Entsiegelung ausgeglichen wird.

Dieser Effekt tritt in Hamburg im Zusammenhang mit dem AFP (A1/A2) auf. Die Beraterbefragung ergab, dass die Förderfälle im Schnitt mit 682 m² Versiegelung verbunden sind, denen keine Entsiegelung entgegensteht. Somit sind 5 % der verausgabten Programmmittel mit negativen Auswirkungen auf das Schutzgut Boden verbunden.

Die in Hamburg durchgeführten Küstenschutzmaßnahmen fallen ausnahmslos unter die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), teilweise auch unter die FFH-Verträglichkeitsprüfung, laut Hamburgischen Naturschutzgesetz jedoch nicht unter die Eingriffsregelung (vgl. § 9, Absatz 3, Punkt 4 HmbNatSchG). Eine Pflicht zur Durchführung von Kompensationsmaßnahmen kann sich demnach nur als Ergebnis der FFH-Verträglichkeitsprüfung

ergeben. Ausschließlich für das FFH-pflichtige Vorhaben wurden Sicherungs- bzw. Ausgleichsmaßnahmen (inkl. Entschädigungszahlung) in Höhe von 530.000 Euro durchgeführt. Dies entspricht in etwa 6 % der Baukosten des Vorhabens.

Die anderen in Tabelle 10.13 aufgeführten Kriterien 5-6. und 5-7. für negative Umweltveränderungen sind bisher nicht relevant.

Kriterium 5-2.- Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen

Direkte flächenbezogene positive Auswirkungen sind vor allem mit Maßnahmen der Haushaltslinien e (C1) sowie f (C2, C3) verbunden. Diese umfassen nach Abzug der Flächen, auf denen Maßnahmen in Kombination miteinander gefördert werden, 2.729 ha LF. Dies sind rund 20 % der LF Hamburgs. Der überwiegende Teil der Förderflächen entfällt auf Grünland.

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

Hier werden sowohl die Auswirkungen auf die Ressource Wasser als auch das Schutzgut Klima genauer ermittelt.

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.): Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen des Hamburger EPLR nur eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind nur im Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung zu sehen. 10 % der geförderten Unternehmen beabsichtigen einen sparsamen Einsatz von Wasser.

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.): Eine Beitrag zum qualitative Wasserschutz leisten v.a. die Agrarumweltmaßnahmen, mit einer Förderfläche von 2.729 ha. Diese vermindern das Eintragspotential von PSM- und Düngemitteln in das Grundwasser und das engmaschigen Grabennetz.

Eine Bezugsgröße zu den hierdurch geschützten oder verbesserten Wasserressourcen (Grundwasserkörper oder Fließgewässer) besteht nicht. Der EPLR enthält hierzu keine Zielaussagen.

Entwicklung der jährlichen Emissionen, von Treibhausgasen, die auf das Programm zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3): Einen Beitrag zum Klimaschutz liefern quantifizierbar nur die Agrarumweltmaßnahmen. Insgesamt werden knapp 3000 t/a CO_2-Äquivalente pro Jahr eingespart. Hierin enthalten sind die in CO_2-Äquivalente umgerechneten Emissionen von Methan und Lachgas. Mit Bezug zu den Gesamtemissionen Hamburgs[10] sind dies 0,02 % der Gesamtemissionen. Quantifizierte Zielvorgaben für diesen

[10] Jährliche Kohlendioxidemissionen in Hamburg ca. 15 Mio. t/a CO_2 (BUG, 2003).

Bereich sind im EPLR nicht enthalten. Grundsätzliche Anmerkungen zur Landwirtschaft und ihrer Klimarelevanz können MB-X-Text 4.1 entnommen werden.

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

Die Beantwortung dieser Frage ist nur sehr bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild unmittelbar vom Ort des Geschehens abhängig sind. Darüber hinaus ist eine Angabe von Flächen, so wie von der EU-Kommission vorgesehen, auf denen im Rahmen des Programms eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeigeführt wurde, wenig aussagefähig. Viele Maßnahmen, wie z.B. Anpflanzungen, Flussrenaturierungen etc., entfalten erst mit zunehmender Reifung ihre volle Wirkung, sodass die Fläche der Durchführung und die positiv veränderte Fläche in Bezug auf ihre Größe weit auseinanderfallen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der Fläche selbst, z.B. Erhalt von artenreichem Grünland.

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

MB-X-Tabelle 4.4 gibt die Logik wieder, mit der die Wirkungen der Maßnahmen den verschiedenen Landschaftskriterien zugeordnet werden.

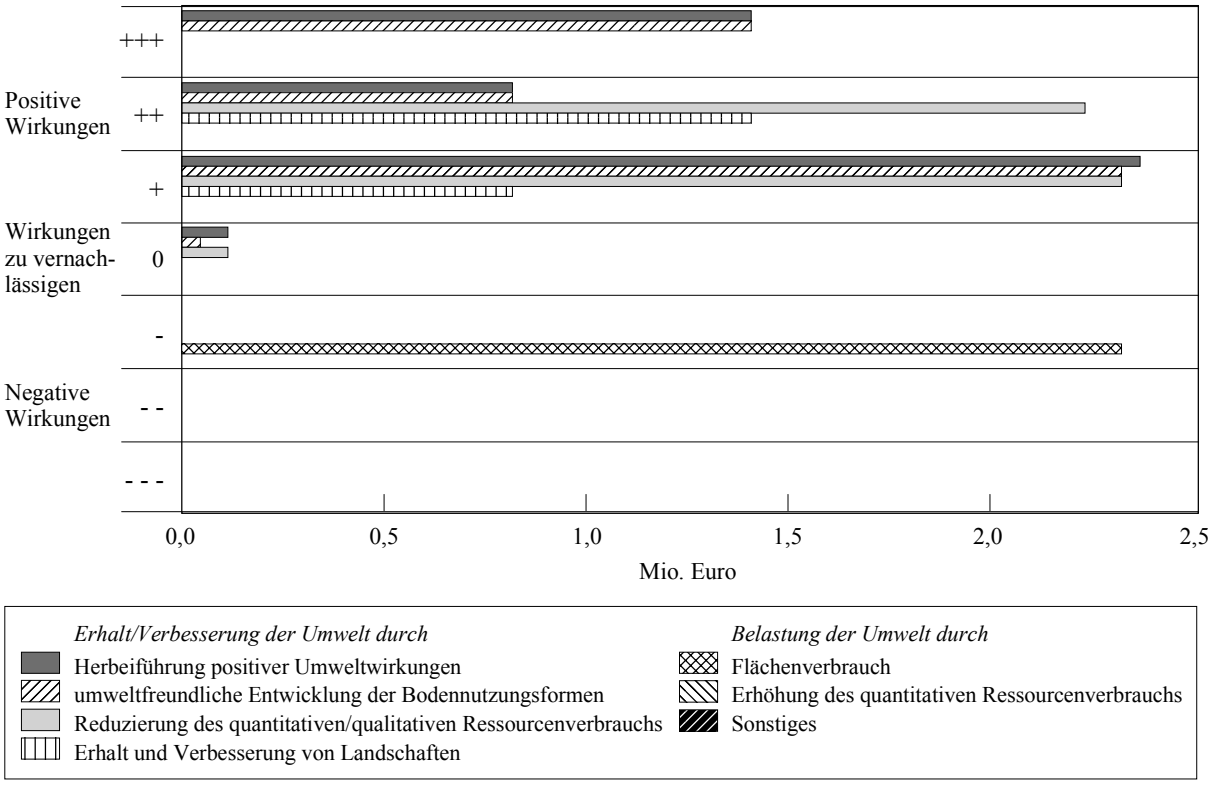
Die Wertschätzung und Bedeutung des Landschaftserhaltes wurden in der Stärken-Schwächenanalyse als eine Stärke Hamburgs herausgestellt. Die Verbesserung bzw. der Erhalt des Erscheinungsbildes der Landschaft ist v.a. das Ziel von Agrarumweltmaßnahen. Andere Maßnahmen, wie die forstwirtschaftlichen Maßnahmen und Flurbereinigungsmaßnahmen, werden mit ihrem Potential zur Verbesserung der landschaftlichen Vielfalt und kulturellen Eigenart bzw. zur Verbesserung der Zugänglichkeit bisher nicht genutzt. Einzig im Bereich der Maßnahme B4 wurde bislang ein Wanderweg gefördert, der auf der Ebene des Gesamtprogramms keine Rolle spielt. MB-X-Tabelle 4.3 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs zusammen.

10.2.5.3 Fazit

Die Bedeutung von Umweltaspekten im Gesamtkontext des hamburgischen EPLR kann auch am Anteil der Programmmittel mit einer positiven Wirkungsrichtung gemessen werden (siehe Abbildung 10.7). Danach fließen rund 10 % der Programmmittel der Jahre 2000 bis 2002 in Maßnahmen, die mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung ge-

bracht werden können (siehe auch Querschnittsindikatoren 5-1.1. und 5-1.2.). Im Vordergrund stehen hier die Agrarumweltmaßnahmen.

Abbildung 10.7: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR auf „Schutz und die Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.6 Zusatzfrage: Chancengleichheit

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

Das sogenannte Gender-Mainstreaming umfasst hierbei zwei Komponenten:

1. die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Politik, in der Ausgestaltung von (Förder-) Maßnahmen, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen und der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung geschlechtsspezifischer Ausgangssituation);

2. Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument bei festgestellten Benachteiligungen zur Behebung von Ungleichheiten.

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

– Maßnahmen, die der **Entwicklung des Humankapitals** und damit zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen beitragen,
– direkten Investitionsförderungen, die die Beschäftigungssituation von Frauen verbessern und
– Infrastrukturmaßnahmen, die indirekt einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen.

Der Hamburger EPLR zielt im Kontext der Chancengleichheit v.a. auf beschäftigungsrelevante Bereiche ab. Alle Maßnahmen, die in beschäftigungsrelevanten Bereichen wirksam werden, sollen deutlich zur Verbesserung der Chancengleichheit von Männern und Frauen beitragen. Dies soll gemäß des EPLR auch für eine Beteiligung von Frauen und Männern sowohl an den Entwicklungsprozessen als auch bei den investiven Maßnahmen gelten (Wirtschaftsbehörde, 2000).

Ein ausdrückliches frauenpolitisches Beschäftigungsziel verfolgt keine Maßnahme; die Chancengleichheit stellt jeweils nur ein Nebenziel dar. Beschäftigungseffekte in Folge des Hamburger EPLR wurden bislang nur in den Maßnahmen Einzelbetriebliche Investitionsförderung und Dorferneuerung erzielt. Für die Investitionsförderung wurde die geschlechtsspezifische Aufteilung der Beschäftigungswirkungen nur für Diversifizierungsprojekte ermittelt (ein geschaffener Vollarbeitsplatz für Frauen). In der Dorferneuerung wurden sechs Vollarbeitsplätze gesichert - jeweils zur Hälfte für Männer und Frauen. Außerdem wurden vier Teilzeitstellen neu geschaffen; davon eine für einen Mann und drei für Frauen (siehe Kapitel 9).

Tabelle 10.14: Förderung der Chancengleichheit - Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Verbesserung der Chancengleichheit durch	Verbesserung des Lebensum-feldes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf												
	Verbesserung des Arbeits-marktzugangs sowie der Beschäftigungssituation	❍		❍	❍	❍		❍					❍

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen

Im Rahmen der Abfrage des Beitrags der Maßnahmen zu den KüF konnten einzelne Ziele nicht berücksichtigt werden. Diese wurden bei der Abfrage genannt (siehe MB-X-Text 1.3) und sind in Tabelle 10.15 zusammengefasst.

Besonders wichtig ist das Ziel „Schutz ländlicher Gebiete vor Überflutungen“, das durch die Maßnahme Küstenschutz repräsentiert wird. Aufgrund der räumlichen Lage Hamburgs spielt der Küstenschutz eine wesentliche Rolle im Gesamtprogramm. Seine Bedeutung kann aber im Rahmen der von der EU-Kommission vorgesehenen fünf thematischen Querschnittsfragen nicht abgebildet werden.

Tabelle 10.15: Sonstige Ziele - Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Sonstiges	Sonstige Ziele						●*						●**
	Schutz ländlicher Räume vor Überflutung								●				

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

* Ermittlung der regionalen Entwicklungspotentiale.
** Verknüpfung der Interessen von Waldbesitzern und der Gesellschaft.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bislang realisierten Wirkungen werden in Tabelle 10.16 dargestellt.

Tabelle 10.16: Sonstige Ziele - Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung					C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft			
	Kapitel	I/II	III	VII	IX					V	VI		VIII
	VO-Kürzel	a/b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f	f	i
	EPLR-Kürzel	A1	A2	A3 , A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
Sonstiges	Sonstige Wirkungen						+*						
	Schutz ländlicher Räume vor Überflutung								+++				

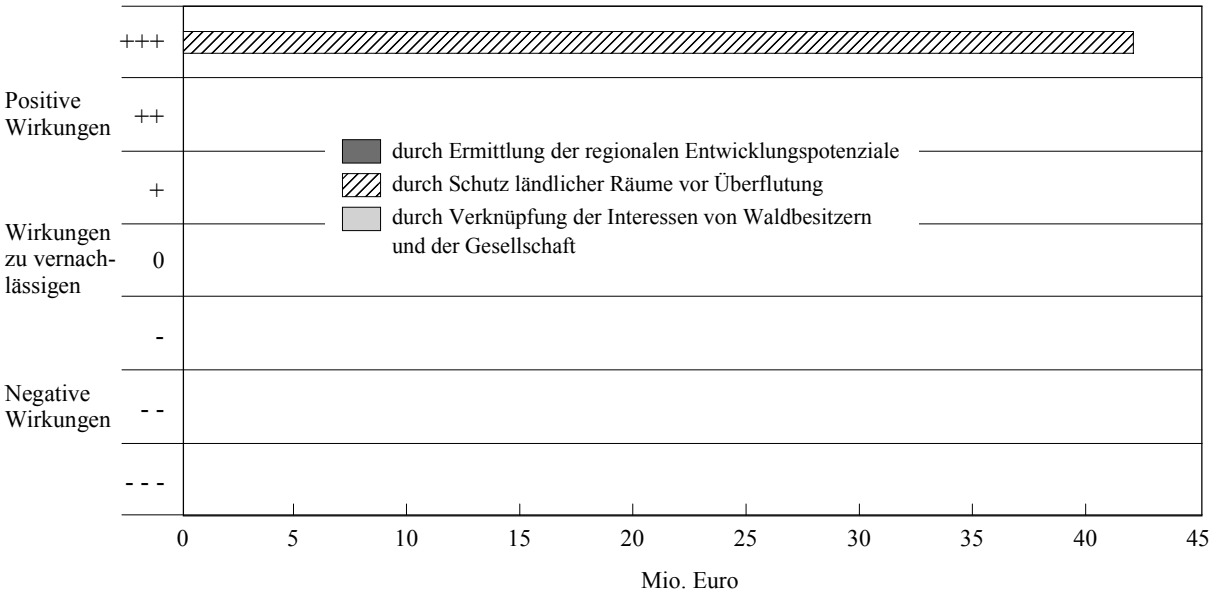
Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist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

* Ermittlung der regionalen Entwicklungspotentiale.

Quelle: Eigene Darstellung.

Verschneidet man die bislang feststellbaren Wirkungen mit den eingesetzten Programmmitteln, so wird insgesamt der hohe Stellenwert des zusätzlich genannten Zieles „Schutz ländlicher Räume vor Überflutung“ deutlich (Abbildung 10.8).

Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der Maßnahmen des Hamburger EPLR im Bereich sonstiger programmspezifischer Ziele, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

Mit einem fast 90prozentigen Anteil der bisher eingesetzten Programmmittel wird die dominierende Rolle des „Schutzes ländlicher Räume vor Überflutung“ deutlich.

10.2.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen

Die Darstellung der thematischen Querschnittsfragen beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Die zugrundgelegte Methodik mit ihren Stärken und Schwächen wurde im Vorspann zu Kapitel 10.2 beschrieben. Zum jetzigen Zeitpunkt, in dem in einigen Maßnahmen noch keine Projekte realisiert wurden, und in anderen Maßnahmen Ergebnisse und Wirkungen z.T. immer noch Ex-ante-Charakter haben, ist diese Form der Darstellung angemessen. Bei der Gewichtung der Wirkungsrichtungen mit den jeweils eingesetzten Programmmitteln wird die starke Dominanz des Ziels „Schutz ländlicher Räume vor Überflutungen“ deutlich, das als programmspezifisches Ziel ergänzt wurde. Da die zugehörige Maßnahme Küstenschutz einen Großteil der Programmmittel auf sich vereint, kommt den anderen Wirkbereichen eine entsprechend geringe Bedeutung auf Programmebene zu.

Lässt man den Küstenschutz unberücksichtigt und betrachtet alle anderen Maßnahmen, so können sowohl Umwelt- wie auch, allerdings geringerem Umfang, sektorale Beschäfti-

gungs- und Einkommenswirkungen herausgestellt werden, sodass die Wirkungsrichtungen dieses Programmteils sowohl seiner umweltpolitischen wie auch sektoralen Zielsetzung entsprechen. Außersektorale Zielsetzungen wurden bislang noch nicht erreicht. Dies ist auf die fehlende Inanspruchnahme gerade derjenigen Maßnahmen zurückzuführen, die Wirkungen außerhalb der Landwirtschaft zeigen könnten.

Aus Gesamtprogrammsicht kann eine Zweiteilung herausgestellt werden zwischen dem Küstenschutz auf der einen Seite, der gesamtgesellschaftliche Funktionen erfüllt und den eher sektoral und umweltbezogen wirkenden Programmteilen auf der anderen Seite. Beide Programmteile sind unabhängig voneinander. Nachteilige Wirkungen daraus, dass beide Teile in einem Programm vereint sind, lassen sich nicht erkennen.

10.3 Einfluss der Durchführungsbestimmungen auf die Umsetzung des Hamburger Entwicklungsplans - Querschnittsfrage 6

Die Frage zielt gemäß des Leitfadens der EU-KOM darauf ab, den Einfluss der Durchführungsbestimmungen des Programms auf seine Durchschlagskraft und Wirksamkeit zu untersuchen. Die zugehörigen Kriterien gibt Tabelle 10.17 wieder.

Tabelle 10.17: Kriterien der Querschnittsfrage 6

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

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM, 2000.

Änderungen der Bearbeitungsebene

Im Gegensatz zur Konzeption der EU-KOM sind wir der Meinung, dass - mit Ausnahme der Synergieeffekte - alle anderen Kriterien im Wesentlichen in den Förderkapiteln zu bearbeiten und auch dort darzustellen sind. Aus diesem Grund haben wir die Bearbeitung

weiter Teile dieser Frage an die Förderkapitelebene „zurückverwiesen“ (siehe Abbildung 10.1). Dort erfolgen die Darstellungen zur administrativen Umsetzung und zur Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2.). Ebenso wurden mögliche Mitnahmeeffekte, Hebelwirkungen und indirekte Auswirkungen (z.B. konjunkturelle Beschäftigungseffekte) durch die Kapitelbewerter geschätzt. Daher findet an dieser Stelle für die Kriterien 6-2. bis 6-5. eine thematische Verdichtung der Aussagen der Förderkapitel statt.

Ergänzung des Fragenkomplexes

Da u.E. die Querschnittsfrage 6 wesentliche (mögliche) Problembereiche der Programmadministration und –umsetzung nicht berücksichtigt, haben wir diese in Kapitel 2.3 beschrieben und in den Förderkapiteln näher untersucht. Die Ergebnisse werden im Anschluss an die Beantwortung der Querschnittsfrage 6 auf Programmebene zusammengefasst und gewertet (siehe Kapitel 10.5 und 10.6).

Dies betrifft folgende Aspekte:

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

10.3.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie

Das Kriterium 6-1. nimmt im Konzept der EU-KOM ausschließlich Bezug auf interne Synergiewirkungen und bewegt sich auf Ebene der konkreten Maßnahmen/Projekte. Gerade zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sollte aus Sicht der EvaluatorInnen die Analyse einen Schritt früher ansetzen und fragen, ob die notwendigen Voraussetzungen geschaffen wurden, damit überhaupt Synergieeffekte zum Tragen kommen können. Des Weiteren sind mögliche externe Synergien mit anderen Programmen herauszuarbeiten. Die Voraussetzungen für das Entstehen von Synergieeffekten sind MB-X-Text 1.1 zu entnehmen.

10.3.1.1 Interne Synergien

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

(1) gegenseitige Abhängigkeit der Programmziele (die Ziele sind miteinander verbunden);

(2) Komplementarität von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Ziele (verschiedene Maßnahmen haben das gleiche Ziel bzw. mehrere gleiche Ziele);

(3) zeitliche und räumliche Koordinierung zwischen Maßnahmen

a) durch administrative Abläufe/Organisation,

b) durch integrierende Fördermaßnahmen/integrierende Förderinstrumentarien.

Zu (1) und (2): Programm- und maßnahmenbezogene Ziele und die Frage der internen Kohärenz wurden bereits in Kapitel 2.2.1 und 2.2.7 diskutiert. Auch wenn hier Schwächen in den Zielformulierungen herausgestellt wurden, kann durch die Verflechtung der Maßnahmenziele mit den programmatischen Oberzielen (siehe Abbildung 2.3) davon ausgegangen werden, dass Voraussetzungen für Synergiewirkungen geschaffen wurden. Nur der Schutz ländlicher Räume vor Überflutungen, also der Küstenschutz, lässt sich in die Zielsystematik nicht in geeigneter Weise integrieren. Dieser Aspekt wird auch schon im EPLR angemerkt: „Sieht man einmal von der Sonderstellung des Küstenschutzes im ländlichen Raum ab, dann repräsentiert der gewählte Maßnahmenmix ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Schwerpunkten A-C und wird dem herausgearbeiteten Handlungsbedarf in den ländlichen Regionen Hamburgs gerecht“ (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 36).

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

Aus Sicht der Programmkoordination in Hamburg zwingt ein integriertes Konzept zu einer umfassenderen Diskussion landwirtschaftlicher und ländlicher Entwicklungspolitik in einem Stadtstaat wie Hamburg. Diese Diskussion ist bislang nicht intensiv geführt worden, obwohl die verschiedenen vorliegenden oder laufenden Fachplanungen, insbesondere die AEPen, hierfür eine geeignete Grundlage bilden könnten. Vor dem Hintergrund der

Ergebnisse der Halbzeitbewertung und der Entwicklung eines Programms nach 2006 sollte die Diskussion behördenübergreifend intensiviert werden.

Die Umsetzung der Maßnahmen in Hamburg ist auf vier Behörden mit verschiedenen Ämtern verteilt (siehe Kapitel 2.3.1.2). In diesen erfolgt sowohl die Antragstellung wie auch die Bewilligung der Maßnahmen.

Die Programmkoordination und gleichzeitig die Zahlstellenfunktion liegt beim Referat Agrarpolitik und Entwicklung ländlicher Räume. Die Koordination beschränkt sich weitgehend auf finanzielle und administrative Angelegenheiten. Eine inhaltliche Koordinierungsaufgabe wird von dem Programmkoordinierungsreferat nicht wahrgenommen. Neben fehlenden Befugnissen gegenüber den anderen Dienststellen fehlen dazu auch die personellen Kapazitäten. Durch die Entlastung von zusätzlichen fachlichen Aufgaben wird das Programmkoordinierungsreferat eventuell in Zukunft mehr Zeit für die inhaltlich-strategische Ausrichtung des Programms aufwenden können.

Es gibt kein Gremium aller an der Umsetzung Beteiligten, in dem förderstrategische Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Hamburger EPLR diskutiert werden. Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Zuständigen innerhalb der Häuser läuft aufgrund des „Prinzips der kurzen Wege“ gut. Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen wurde angemerkt, dass die Kommunikation zwischen BWA (Programmkoordination) und BUG verbessert werden könnte. Insgesamt werden die Zusammenarbeitsstrukturen für den Agrarumweltbereich als sachgerecht eingeschätzt (siehe Kapitel 6). Für den Bereich der Berufsbildungsmaßnahmen wurde herausgestellt, dass jährlich ein Arbeitskreis aus verschiedenen Behörden und Interessenvertretern die Veranstaltungsreihe zur Berufsbildung abstimmt.

Somit lassen sich auf Programmebene nur in Ansätzen Strukturen finden, die das Entstehen von Synergiewirkungen befördern könnten.

Zu (3b): Förderschwerpunkt B wurde neu konzipiert mit dem Ziel, Instrumente anzubieten, mit denen die unterschiedlichen z.T. gegensätzlichen Ansprüche an die ländlichen Räume interdisziplinär abgestimmt und intensiver koordiniert werden können. Derzeit wird eine agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) im Bereich der Süderelbe durchgeführt. Verschiedene andere Planungen mit agrarstrukturellem Bezug wurden in den letzten Jahren abgeschlossen. Dazu gehört eine AEP „Vier- und Marschlande“ sowie eine Gartenbauentwicklungskonzeption.

Bislang ist die Umsetzungsrelevanz der Planungsgrundlagen gering, da zumindest im Förderschwerpunkt B nur wenige Projekte realisiert werden konnten (siehe Kapitel 9). Das entsprechende Förderangebot existiert aber. Es kommt nunmehr auf die private Initiative an, die Fördermöglichkeiten auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen.

Synergieeffekte auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen/Projekte (Indikator 6-1.1.)

Synergien, die sich zum jetzigen Zeitpunkt der Programmumsetzung bereits nachweisen lassen, werden in MB-X-Tabelle 1.1 dargestellt.

Zusammenfassend ist hierzu anzumerken, dass die möglichen Synergiepotentiale im Bereich der ländlichen Entwicklung, die im Programmplanungsdokument herausgestellt werden, bislang gering sind.

Starke Synergieeffekte sind lediglich im Bereich der Ausgleichszahlung und der verschiedenen Agrarumweltmaßnahmen zu verzeichnen, da alle Instrumente die gleiche Stoßrichtung verfolgen: Erhalt extensiver, umweltgerecht bewirtschafteter landwirtschaftlicher Nutzflächen. Die Förderkulissen sind zum Teil deckungsgleich und die Instrumente miteinander kombinierbar bzw. im Fall der Maßnahmen C1 und C3 miteinander verknüpft.

Synergiewirkungen auf der Ebene der landwirtschaftlichen Produktionsstufen können nicht festgestellt werden, da bislang im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung keine Projekte gefördert wurden. Des Weiteren muss im Fall des Bundeslandes Hamburg einschränkend angemerkt werden, dass aufgrund der Größe des Programmplanungsgebietes eine ausreichende kritische Masse z.B. für den Bereich der ökologischen Erzeugung und Verarbeitung/Vermarktung nur in Zusammenarbeit mit dem niedersächsischen und schleswig-holsteinischen Umland zu erreichen ist.

10.3.1.2 Externe Synergien

Nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 flankieren die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die Ziel-2-Maßnahmen. Die Förderkulisse des Hamburger Ziel-2-Programms deckt sich allerdings nicht mit den vorrangigen Interventionsräumen des EPLR, sodass es hier zu keinen Synergien kommen kann. Mögliche Anknüpfungspunkte gibt es zur Förderung aus dem ESF, der verschiedene Projekte im Bereich des Ökologischen Landbaus bezuschusst. Hier könnte es zu positiven Synergiewirkungen kommen.

10.3.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen

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

Hinsichtlich der Zielgruppen des Hamburger EPLR profitieren ausschließlich landwirtschaftliche und gartenbauliche Betriebe von der Förderung, sieht man von der Maßnahme Küstenschutz einmal ab. An der Grünlandextensivierung neben überwiegend flächenstar-

ke Gemischt- und Grünlandbetriebe mit einer Betriebsgröße über 50 ha teil. Weiterhin sind ein Drittel der teilnehmenden Betriebe Ackerbaubetriebe, die auf diese Weise ihr Restgrünland bewirtschaften. Landwirte können gleichzeitig an mehreren Fördermaßnahmen teilnehmen. In welchem Umfang dies geschieht, wurde nicht ermittelt[11]. Dass überwiegend Landwirte Zuwendungsempfänger sind, liegt in der Art der bislang umgesetzten Maßnahmen begründet, die zumindest im Förderschwerpunkt C den Status Landwirt als Fördervoraussetzung haben.

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

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

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

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

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

Dabei muss beachtet werden, dass der Versuch, die Treffsicherheit zu steigern, bei den erst genannten Möglichkeiten mit einem Anstieg des administrativen Aufwand korreliert und somit ein Gleichgewicht aus Fördermittel- und Verwaltungseffizienz zu finden ist.

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

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

- Eine **Kulissenbildung** erfolgt bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen, der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen und dem Küstenschutz.

---

[11] Grundsätzlich müsste es über eine Analyse der Kreuzchenliste der Zahlstelle möglich sein, zu ermitteln, welche Zuwendungsempfänger aus welchen Maßnahmen eine Förderung erhalten.

- Eine standörtliche Prämiendifferenzierung ist bei der geringen flächenmäßigen Ausstattung Hamburgs nicht erforderlich. Es kann per se unterstellt werden, dass die Einsparungen durch Prämiendifferenzierungen sehr schnell durch steigende Verwaltungskosten kompensiert werden.
- **Projektauswahlkriterien** spielen v.a. bei einem Überhang von grundsätzlich förderfähigen Projekten und knappen Mitteln eine Rolle. Angesichts des Umsetzungsstandes in vielen Maßnahmen spielt diese Strategie keine wesentliche Rolle.
- Maßnahmenbezogen können die vorliegenden **Fachplanungen** als eine Grundlage für einen Qualitätswettbewerb angesehen werden. Bei den geförderten Maßnahmen sind vielfältige Fachplanungen vorhanden. Dies gilt für den Bereich Küstenschutz mit den Leitlinien zum Küstenschutz- und Hochwasserschutz ebenso wie für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit entsprechenden Kartierungen oder Rahmenplänen. Im Vertragsnaturschutz werden auch gezielt die besonders schutzwürdigen Flächen akquiriert.

10.3.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten zur Kofinanzierung der öffentlichen Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität ab. Ausgehend von den Planzahlen des indikativen Finanzplans ist von einem Anteil der öffentlichen Mittel an den förderfähigen Gesamtkosten in Höhe von 81 % auszugehen. D.h., dass durch 1 Euro an Fördermitteln (EU, Bund, Land) 0,23 Euro an Investitionen zusätzlich induziert werden.

Der bisherige Ausgabenschwerpunkt des Hamburger EPLR liegt, mit Ausnahme der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung, auf Maßnahmen der öffentlichen Hand. Damit ist die Hebelwirkung, wie sie die EU-KOM definiert, insgesamt noch niedriger als gemäß der Planzahlen erwartet.

Grundsätzlich greift der Indikator zu kurz, da er die Anstoßwirkung durch private und öffentliche Investitionen auf die weitere private Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt. Allerdings spielt dies im Hamburger EPLR höchstens im Bereich des AFP eine Rolle. Hierzu liegen aber (noch) keine Untersuchungen vor, da der zeitliche Abstand zur getätigten Investition zu gering ist.

10.3.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte

Um von den Brutto- zu den Nettowirkungen zu gelangen, müssen Mitnahmeeffekte wie auch unerwünschte Verlagerungs- und Verdrängungseffekte in Abzug gebracht werden. Diesen Effekten ist gemeinsam, dass für ihre Quantifizierung kein geeignetes Instrumentarium vorliegt und daher nur mit Hinweisen gearbeitet werden kann. Die EU-KOM berücksichtigt bei diesem Kriterium nur die Mitnahmeeffekte. Es gibt keine allgemeingültige Definition von Mitnahmeeffekten sowie Methode zur Ermittlung derselbigen (Isermeyer et al., 1996). Ausführungen zu den Verlagerungs- und Verdrängungseffekten wurden von uns ergänzt.

Mitnahmeeffekte

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

Die Abschätzung solcher „Mitnahmen“ ist methodisch schwierig, und daher lassen sich den Förderkapiteln nur vereinzelte qualitative Hinweise entnehmen. Die teilweise geringe Zahl von Förderfällen in Hamburg setzt stärkere methodische Grenzen, da auf dieser Grundlage keine statistischen Auswertungen durchgeführt und sinnvolle Vergleichsgruppen gebildet werden können.

Verlagerungs- und Verdrängungseffekte

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

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

Ein Verdrängungseffekt im Hamburger EPLR könnte beispielsweise darin bestehen, dass Direktvermarktungsaktivitäten von Hamburger Betrieben gefördert werden und dadurch schon in Hamburg bestehende Direktvermarkter, die vielleicht ohne Förderung sich diese Vermarktungsschiene aufgebaut haben, Marktanteile verlieren. Solche Effekte sind durch stringente Projektauswahlkriterien zu minimieren, können aber nie ganz ausgeschlossen werden.

Verlagerungs- und Verdrängungseffekte wie auch Mitnahmeeffekte sind in einem gewissen Umfang im Rahmen eines EPLR beabsichtigt bzw. akzeptiert. Sie lassen sich ebenso wie die Mitnahmeeffekte nur schwierig zu ermitteln, da Informationen zu anderen Regionen bzw. nicht geförderten Betrieben/Sektoren fehlen.

10.3.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen

Unter diesem Kriterium werden im Rahmen der Evaluierung im Wesentlichen drei Aspekte erfasst:

(1) Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister. Dieser Effekt wird hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen herausgestellt. Aufgrund der - mit Ausnahme der Maßnahmen a und u - bisher verhaltenen Maßnahmenumsetzung können diese indirekten regionalen Auswirkungen für Hamburg nur in einem verschwindend geringen Umfang aufgezeigt werden.

(2) Verbesserung der Absatzwege landwirtschaftlicher (regionaler oder ökologischer) Grunderzeugnisse durch die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinvestitionen und umgekehrt. Im Bereich des Förderschwerpunktes C wurde ausgeführt, dass der Vermarktungsbereich bislang durch die Flächenförderung keine wesentlichen Impulse erhalten hat. Umgekehrt konnte im Bereich der Vermarktung bislang noch kein Projekt gefördert werden.

(3) Aktivierung endogener Entwicklungspotentiale über die Förderung partizipativer Planungsinstrumente, die zum einen der Analyse der regionalen Stärken und Schwächen dienen und zum anderen auf die regionalen Potentiale abgestimmte Förderinstrumente und Projekte verwirklichen sollen. Es wurde schon verschiedentlich auf die abgeschlossenen und laufenden AEPen verwiesen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich aus diesen Planungs- und Moderationsprozessen konkrete Projekte entwickeln (siehe Kapitel 9).

10.3.6 Fazit

Aus inhaltlich/methodischer Sicht hat es als sinnvoll erwiesen, die Beantwortung der Querschnittskriterien 6-2. bis 6-5. an die Förderkapitel zurückzuverweisen und auch dort beantworten zu lassen. Die Programmebene ist hier nicht die relevante Ebene, da die Entscheidung über die Auswahl und Zuschussfähigkeit von Projekten auf Maßnahmenebene getroffen wird und die hierfür herangezogenen Kriterien sehr stark von der Art der Maßnahmen abhängen, sodass eine generelle Aussage auf Programmebene nicht erfolgen kann. Dies gilt auch für das Querschnittskriterium 6-5., mit Ausnahme der Aspekte, die sich in starkem Maße mit der Frage nach den Synergiewirkungen beschäftigen.

Die Erfassung der Synergiewirkungen konnte bislang noch nicht umfassend erfolgen. Dies hat verschiedene Ursachen, die bereits in Kapitel 10.1.2 genannt wurden. Die systematische Erfassung der Wechselwirkungen sowohl intern wie auch extern bleibt daher der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

10.4 Zusätzliche Aspekte mit Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung

In Kapitel 2 wurden die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR Hamburg beschrieben. Insbesondere wird der Einfluss der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Ausgestaltung der vertikalen Partnerschaft hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung einer Wertung unterzogen.

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

10.4.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

10.4.1.1 Programmgenese

Angesichts der finanziellen und personellen Ressourcen hat das Bundesland Hamburg einen sachgerechten Weg bei der Programmerstellung beschritten, indem zum einen - bis auf wenige Ausnahmen - die schon bestehenden Maßnahmen in das Programm integriert wurden und zum anderen in starkem Maße bei der Programmerstellung die Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern, v.a. mit Schleswig-Holstein, gesucht wurde.

Aus Landessicht ist der Küstenschutz prioritär mit Finanzmitteln zu bedienen. Für die anderen Maßnahmen bedeutet die Integration in den EPLR zwar eine Planungssicherheit in Bezug auf die Finanzierung durch die EU. Diese wird jedoch z.T. dadurch aufgehoben, dass die nationale Kofinanzierung der EPLR-Maßnahmen nicht über den gesamten Programmplanungszeitraum sichergestellt ist. Jedes Jahr muss erneut über Kofinanzierungsmittel verhandelt werden.

Während der Programmerstellung fanden keine intensiven Beteiligungsverfahren statt, weder innerhalb der einzelnen Behörden noch mit Wirtschafts- und Sozialpartnern. Dies führt sicher in der Umsetzung des Programms auch dazu, dass einige Maßnahmen trotz eines postulierten Bedarfs bislang nicht oder nur geringfügig in Anspruch genommen werden.

Trotz der späten Programmgenehmigung konnte Hamburg im ersten Jahr fast alle Mittel verausgaben. Hier spielt wiederum der Küstenschutz eine wesentliche Rolle für die Gewährleistung eines planmäßig verlaufenden Mittelabflusses.

Im Rahmen zukünftiger Programmerstellungen wäre es aus Sicht des Landes Hamburgs zu überlegen, ob ein GAK-Bundesprogramm oder ein gemeinsames Programm mehrerer Länder mit einem allgemeinen Rahmen erstellt werden könnte. Die konkrete Ausgestaltung des Rahmen würde dann den Ländern überlassen. Dies würde die Kosten für die Programmierung deutlich senken, die je Euro Fördermittel gerade in Hamburg angesichts des geringen Programmvolumens hoch ausfallen (BWA et al., 2003).

10.4.1.2 Organisation der Durchführung

Interne Organisation - horizontal

Die internen Organisationsstrukturen wurden sowohl auf der Ebene der Maßnahmen wie auch auf Programmebene einer Wertung unterzogen. Die Umsetzung des EPLR in Hamburg musste unter knappen zeitlichen und personellen Ressourcen erfolgen. Die „kurzen

Dienstwege“ tragen dazu bei, dass die horizontalen Organisationsstrukturen den Anforderungen eines komplexen Programms entsprechen. Bislang wurde sichergestellt, dass keine Informationsmonopole bei einzelnen Zuständigen entstehen. Für einzelne Bereiche konnten fachliche Austauschprozesse herausgestellt werden (siehe Querschnittskriterium 6-1.). Eine intensivere Zusammenarbeit zwischen BWA in der Funktion als Programmkoordinator und den anderen beteiligten Behörden wurde angeregt. Insgesamt leidet die Weiterführung und Intensivierung der strategischen Diskussion über die Ausrichtung des Programms an den personellen Knappheiten.

Da nicht davon auszugehen ist, dass personelle Aufstockungen erfolgen werden, empfehlen wir, den Austausch mit anderen Bundesländern sowohl auf der Ebene der Programmkoordination wie auch fachbezogen zu intensivieren, damit der Informationstransfer sichergestellt ist. Im Rahmen des Programmworkshops wurde darauf hingewiesen, dass eine intensive Zusammenarbeit mit Schleswig-Holstein auf Programmebene bereits erfolgt. Für einzelne Maßnahmen wird eine Intensivierung der Zusammenarbeit für sinnvoll gehalten, z.B. Marktstruktur. Eine länderübergreifende Zusammenarbeit könnte zukünftig auch bei der AEP im Süderelberaum eine Rolle spielen. Andere Maßnahmen haben eher einen Fokus auf Hamburg, sodass eine Zusammenarbeit keinen Mehrwert bringt (BWA et al., 2003).

Interne Organisation - vertikal

Vertikale Organisationsstrukturen im Rahmen der Programmumsetzung sind v.a. daran zu messen, ob a) ein fachlicher Austausch gewährleistet ist, und b) zahlstellenkonformes Verwaltungshandeln umgesetzt wird.

a) Die Wertung des fachlichen Austausches zwischen Behördenebene, den Bewilligungsstellen und auch den Letztempfängern wurde förderkapitelbezogen dargestellt. Eine vertikale Umsetzungsstruktur liegt in Hamburg als Stadtstaat im Sinne einer institutionellen Funktionstrennung nicht oder nur im Ansatz vor. Die Organisationsstrukturen zeichnen sich durch eine geringe Zahl von MitarbeiterInnen und deren räumliche Nähe zueinander aus. Insofern erfolgen viele Absprachen auf dem kleinen Dienstweg. Eine umfassende (schriftliche) Dokumentation wird für die innerörtlichen Belange nicht in allen Fällen durchgeführt. Aus Sicht der EvaluatorInnen ist dieses Vorgehen den Strukturen einer kleinen Verwaltung angemessen. Es sollte auch zukünftig sichergestellt sein, dass alle behördenübergreifenden Vorgänge und Absprachen sowie Regelungen, die sich direkt an den Endbegünstigten richten, hinreichend dokumentiert sind. Des Weiteren ist dafür Sorge zu tragen, dass kein personengebundenes Informationsmonopol entsteht, um bei einem Ausfall von MitarbeiterInnen keine Probleme in der Umsetzung zu erzeugen.

b) Die zahlstellenkonforme Abwicklung stellt einen Stadtstaat wie Hamburg in Relation zum Förderumfang vor besonders hohe organisatorische und personelle Anforderungen. Dies gilt insbesondere, da in den umsetzenden Stellen trotz des erhöhten Arbeitsaufwandes keine Personalaufstockung stattfand. Zwischen Programmkoordination und Zahlstelle gibt es zuweilen Abgrenzungsprobleme hinsichtlich der Zuständigkeiten, die zu Reibungsverlusten führen (BWA, 2003a). Hier sollten klarere Zuständigkeiten definiert werden. Die Zahlstelle nimmt eine beratende Funktion gegenüber den Fachreferaten wahr. Dafür wurde eine Zahlstellenanordnung entworfen, die zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht in Gänze fertig gestellt ist. Insgesamt sind die Zusammenarbeitsstrukturen geeignet, die Weitergabe von Regelungen und Informationen zeitnah und vollständig zu gewährleisten, sodass in den Förderkapitelbewertungen keine gravierenden Defizite aufgezeigt wurden.

Externe Organisationsstrukturen - Programmkoordination

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

Die bilaterale Zusammenarbeit mit dem BMVEL wurde sehr unterschiedlich bewertet. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern (siehe auch Kapitel 10.4.3.2.1) ist ambivalent. Auf der einen Seite gibt es die Erwartungshaltung der Bundesländer, dass der Bund eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Ansprüchen der EU-KOM einnehmen soll. Dies soll aber auf der anderen Seite ohne Einmischung in Länderangelegenheiten geschehen. Ein häufiger Kritikpunkt liegt darin, dass der Bund seine Vorschläge zu wenig an der Verwaltungspraxis der Länder ausrichtet.

Neben diesen formellen Strukturen finden vielfältige informelle Kontakte auf der Arbeitsebene nicht nur zwischen Bundesländern, sondern auch zwischen den anderen beteiligten Ebenen statt. Für die Umsetzung der Programme wird diesen Strukturen eine zentrale Bedeutung zugemessen. Die informellen Kontakte dienen dem Informationsaustausch und der Absprache von gemeinsamen Positionen gegenüber den zahlreichen Anliegen, die von außen an die Programmkoordinierungsebene herangetragen werden. Gerade für ein Bundesland wie Hamburg ist die Einbindung in ein solches Netzwerk sehr hilfreich, da aufgrund der knappen Personalausstattung die Zeit fehlt, sich in alle Aspekte und Neuerungen der Programmumsetzung vertieft einzuarbeiten.

Externe Organisationsstrukturen mit EPLR-Umsetzungsrelevanz

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

Die Entscheidungen der HuK-Referenten haben wesentliche Auswirkungen auf die Umsetzung der EPLR, da in allen untersuchten Bundesländern die GAK eine wesentliche Fördergrundlage darstellt. Die Zuständigkeit für die GAK und die Programmkoordination in Hamburg liegt in einer Person, sodass der Informationstransfer sichergestellt ist.

Die Zahlstellenreferenten der Bundesländer halten ebenfalls regelmäßige Treffen unter Beteiligung des BMVEL ab. Hier bestehen enge Anknüpfungspunkte zur Programmkoordination, weil in diesem Gremium die wesentlichen Festlegungen zu den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen getroffen werden, wobei es durchaus zu unterschiedlichen Einschätzungen einzelner Sachverhalte (z.B. bezogen auf Sanktionen) kommen kann. Hier ist auf eine enge Abstimmung mit Fragen der Programmkoordination schon auf der Ebene des BMVEL hinzuwirken.

Grundsätzlich ist aber die Organisation des Austausches über die verschiedenen Kommunikationsstränge (HuK-Referenten, Fachreferenten Bundes- und Landesebene, Zahlstellenreferenten und Programmkoordinierer) sehr aufwändig und anfällig gegenüber Informationsverlusten und Weitergabeversäumnissen, wobei Hamburg als kleiner Stadtstaat sicher Vorteile gegenüber einem Flächenland hat. Die geringe Größe und demnach kleine Agrarverwaltung ist jedoch auch mit dem Nachteil verbunden, dass aus zeitlichen Engpässen das erforderliche Spezialwissen - gerade vor dem Hintergrund der komplexen EU-Regularien - nicht aufgebaut werden kann und für einzelne Mitarbeiter in der Verwaltung gewisse „Sitzungsmarathone“ entstehen. Aufgrund der Vielfältigkeit von Zuständigkeiten in einer Person besteht das Problem von Informationsmonopolen. Es ist wichtig, Informationen und Handlungsanweisungen weiterzugeben und auch für die Vernetzung von Informationen, die bei unterschiedlichen Personen liegen, zu sorgen (BWA et al., 2003).

10.4.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

Mit Ausnahme weniger Maßnahmen (A2, B4, C1 und C2) werden alle Maßnahmen auf der Rechtsgrundlage der GAK durchgeführt. Bis auf die MSL-Maßnahmen, den Küstenschutz und die Einzelbetriebliche Investitionsförderung werden die übrigen Maßnahmen verhalten bis gar nicht in Anspruch genommen. Damit setzt sich die Förderhistorie vor dem Jahr 2000 auch in der Umsetzung des laufenden EPLR fort. In Kapitel 9 werden Empfehlungen gegeben, die Projektakquisition zu verstärken. Im Bereich der forstlichen Förderung kommt die Bewertung zu dem Ergebnis, dass es sinnvoller erscheint, auch vor dem Hintergrund der geringen eingeplanten Mittel, die Maßnahme i aus dem Programm zu nehmen. Die Maßnahme g „Verarbeitung und Vermarktung“ ist bislang auch noch nicht in Anspruch genommen worden. Hier empfehlen die BewerterInnen, die Koordination und Kooperation mit den umliegenden Bundesländern zu intensivieren, um den Bedürfnissen vor Ort gerecht zu werden.

Abgesehen von den maßnahmenbezogenen Problemen einer geringen bis fehlenden Inanspruchnahme in Hamburg war die GAK seit Beginn des Programmplanungszeitraums ständigen Änderungen unterworfen, v.a. um Aspekte des Umwelt- und Tierschutzes sowie Diversifizierungsanliegen stärker zu berücksichtigen. GAK-Änderungen ziehen entsprechend Änderungen der EPLR und die Anpassung von Landesrichtlinien nach sich. Programmänderungsanträge können von den Bundesländern erst dann gestellt werden, wenn der PLANAK seine Beschlüsse gefasst hat und die finanziellen Eckdaten bekannt sind. Dadurch können Anträge erst vergleichsweise spät bezogen auf die Laufzeit des EU-Haushaltsjahres nach Brüssel gesandt werden. Des Weiteren ist es aus Sicht der EvaluatorInnen auch nicht erforderlich, die Fördergrundsätze ständig zu ändern. So mussten beispielsweise im Bereich des AFP schon mehrfach die Richtlinien angepasst werden. Hier wird vorgeschlagen (siehe Kapitel 3), durch weniger Änderungen mehr Ruhe und Beständigkeit in das Fördergeschäft zu bringen.

10.4.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen

In Kapitel 2.3.3 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen der Hamburger EPLR abzuwickeln ist, vorgestellt und analyseleitende Fragestellungen für unterschiedlich von den Regelungen betroffenen Maßnahmenkategorien entwickelt (siehe Tabelle 2.3). In MB-X-Tabelle 5.2 werden die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen zusammengefasst.

10.4.2.1 Finanztechnische Regelungen

Bei der Analyse der finanztechnischen Regelungen standen folgende Aspekte im Vordergrund:

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

Jährlichkeitsprinzip

Das Bundesland Hamburg hat keine grundsätzlichen Probleme mit dem Jährlichkeitsprinzip geäußert, weder auf Programm- noch auf Maßnahmenebene. Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass Hamburg durch die Mittelaufnahme aus anderen Bundesländern eher zu den „Gewinnern" dieses Prinzips gehört. Das Jährlichkeitsprinzip bietet eine gewisse „Spielmasse". In Verbindung mit der GAK bieten sich Möglichkeiten zur finanziellen Steuerung, wobei die interne Steuerung sich abzeichnender Mehrbedarfe durchaus ein Problem darstellen kann (BWA et al., 2003).

Hamburg verfügt mit der Maßnahme „Küstenschutz" über einen Bereich, in dem die zusätzlichen Mittel abfließen können. Im Bereich des Küstenschutzes heißt dies, dass Deichbaumaßnahmen im Frühjahr begonnen werden, ohne dass sicher ist, ob und in welcher Höhe zusätzliche Kofinanzierungsmittel aus dem EAGFL zur Verfügung stehen. Wenn diese Arbeiten nicht begonnen werden, bestünde aber keine Möglichkeit, zusätzliche Mittel aufzunehmen. Ein solches finanztaktisches Vorgehen ist nur bei Maßnahmen in öffentlicher Trägerschaft möglich.

Dementsprechend verschiebt sich das finanzielle Gewicht des Programms weiter Richtung Küstenschutz. Andere Maßnahmen kommen in Hamburg für eine Aufnahme zusätzlicher Mittel, sowohl programmintern wie auch aus anderen Bundesländern oder Mitgliedstaaten nicht oder nur bedingt in Frage. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sie ein festes Antragsdatum haben (Agrarumweltmaßnahmen), oder nur über begrenzte nationale Kofinanzierungsmittel verfügen. Im Bereich des Küstenschutzes ist aufgrund der Prioritätensetzung des Bundeslandes Hamburg das Problem der zur Verfügung stehenden Kofinanzierung nicht gegeben.

Dennoch wird es aus Sicht der Programmkoordination für sinnvoll erachtet, eine begrenzte Übertragbarkeit von Mitteln, z.B. 3 % einer Jahrestranche zuzulassen (BWA et al., 2003).

Unterschiedlichkeit der nationalen und EU-Haushaltsjahre

Die Unterschiedlichkeit der nationalen und EU-Haushaltsjahre wurde weder auf Programm- noch auf Maßnahmenebene als Problem benannt. Im Programmworkshop wurde dieser Punkt nochmals diskutiert (BWA et al., 2003). Festgehalten wurde, dass es sich um eine generell nicht sinnvolle Regelung handelt. In Hamburg konnte allerdings bislang flexibel mit der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre umgegangen werden, da nur ein Teil der Maßnahmen, insbesondere im Bereich Küstenschutz, von der EU kofinanziert wird und der Rest rein national zu finanzieren ist.

Mittelumschichtungen

Hamburg konnte bislang die Möglichkeiten für vertikale Mittelumschichtungen (auch aus anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten) intensiv nutzen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es mit dem Küstenschutz einen aufnehmenden Maßnahmenbereich vorhalten konnte.

Aus Sicht des Bundeslandes Hamburg wäre ein fester Stichtag innerhalb Deutschlands sinnvoll, zu dem Minderbedarfe gemeldet werden müssen. Dies ist auf die Schwierigkeiten zurückzuführen, zusätzliche Mittel noch kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres unterbringen zu können.

Das Problem der internen Mittelumschichtungen zwischen den Bundesländern ist, nachdem die EU-KOM zwischenzeitlich die von den Bundesländern vorgelegten Finanztabellen, in denen jeweils ein Mehr- und Minderbedarf ausgewiesen wurde, nachträglich akzeptiert hat, inzwischen wieder auf der Tagesordnung. Die EU-KOM prüft erneut das Verfahren der internen Umschichtung zwischen den Bundesländern. Die Frage ist, ob jede Mittelumschichtung zwischen den Bundesländern durch Entscheidungen der EU-KOM legalisiert werden muss. Falls sich diese Rechtsauslegung durchsetzt, könnte letztlich keine Umschichtung mehr zwischen den Bundesländern stattfinden, da die Informationen über Mehr- und Minderbedarfe erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres vorliegen. Zu diesem Zeitpunkt kann kein Änderungsantrag mehr gestellt werden. Für Hamburg würde dies in der Konsequenz bedeuten, dass es im Jahr 2005 ihr Programm abschließen muss, weil dann die ursprünglich eingeplanten Mittel in vollem Umfang ausgezahlt sind.

Der strittige Punkt der Behandlung von Mittelumschichtungen zwischen den Bundesländern kann auch als Konsequenz des bundesdeutschen Föderalismus gewertet werden. U.E. ist dies allerdings ein „klassisches“ Beispiel für die Schwierigkeit der EU-KOM, eine eindeutige Regelung von Anbeginn zu schaffen, die dann über den Förderzeitraum Bestand hat. Diese Problematik wird auch noch im Zusammenhang mit der vertikalen Partnerschaft diskutiert werden (vgl. Kapitel 10.4.3.2.1).

Interne Mittelumschichtungen zwischen Maßnahmen sind an die gegenseitige Deckungsfähigkeit der zur nationalen Kofinanzierung erforderlichen Haushaltstitel gebunden. Behördenbezogen ist diese gegenseitige Deckungsfähigkeit gewährleistet. So umfasst beispielsweise der Haushaltstitel der BUG die Mittelansätze für den Vertragsnaturschutz und die Ausgleichszahlungen wie auch die Mittel für reine Landesmaßnahmen. Auch die GAK-Mittel können flexibel umgeschichtet werden.

Erstattungsverfahren

Die Umstellung auf das Erstattungsverfahren stellt kein generelles Problem dar. Aus nationalen Mitteln wäre es auch weiterhin möglich, entsprechend der Vorgaben der Landeshaushaltsordnung einen Vorschuss zu zahlen. Diese Möglichkeit wird aber nicht genutzt (siehe auch MB-Einl-Text 5). Außerdem besteht immer die Möglichkeit, auch abgeschlossene Bauabschnitte zur Auszahlung zu bringen. Für die Verwaltung stellt das Erstattungsverfahren eine deutliche Arbeitserleichterung dar, weil ggf. aufwändige Rückforderungen entfallen. Insgesamt führt diese Regelung zur Verbesserung der zweckmäßigen Mittelverwendung.

10.4.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Die Diskussion der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften beinhaltet die generelle Frage nach dem Rechnungsabschlussverfahren sowie den Auswirkungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen auf die Umsetzung des Programms. Die Frage der Programmänderungsmodalitäten wird in Kapitel 10.4.2.3 diskutiert.

Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben

Das Rechnungsabschlussverfahren (siehe MB-Einl-Text 7) birgt die Gefahr der Anlastung von Ausgaben. Bezüglich des generellen Zuschnitts des Programms hatte das Rechnungsabschlussverfahren keine Auswirkungen, da letztlich alle kofinanzierungsfähigen Maßnahmen, soweit das EAGFL-Mittelkontingent ausreichend war, auch Bestandteil des EPLR sind. Das Rechnungsabschlussverfahren führt aber dazu, dass neben der inhaltlichen Komponente der Frage

- der Kontrollierbarkeit der Maßnahmen bzw. ihrer Auflagen sowie
- der Höhe des mit der Umsetzung verbundenen Verwaltungsaufwandes

eine große Bedeutung zukommt.

Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen

Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften ist gerade für ein kleines Bundesland wie Hamburg aufwendig. Bewertet werden können nur die „gro-

ßen“ Maßnahmen, da es sich bei den anderen Maßnahmen im Prinzip um Einfallbewilligungen handelt (siehe MB-X-Tabelle 5.2). Die Ausgestaltung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen unterliegt einem gewissen „Stadtstaatenbonus“, indem in Einzelfällen von der strikten Anwendung des Vier-Augen-Prinzips abgewichen werden kann oder eine nicht-EDV-gestützte Antragsbearbeitung zugelassen wird. Diese Abweichung von allgemein gültigen Regelungen ist im Entwurf der Zahlstellendienstanweisung festgehalten (BWA, 2002).

Bei der Evaluation der Maßnahmen konnten keine grundsätzlichen Probleme mit den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen herausgearbeitet werden, die die Umsetzung deutlich beeinflusst hätten. Es wurde aber, v.a. bei den flächenbezogenen Maßnahmen, auf verschiedene Detailregelungen hingewiesen, die in der praktischen Umsetzung deutliche Schwierigkeiten bereiten.

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

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

Beispiele für kritisierte **Detailregelungen** sind

– die Prüfung der guten fachlichen Praxis bei den Agrarumweltmaßnahmen oder
– die Ausgestaltung der Sanktionsregelungen.

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

Die Übernahme der strengen Sanktionsbestimmungen des InVeKoS-Verfahrens für alle Maßnahmen führt z.B. beim Vertragsnaturschutz zu überzogenen Härten. Auch im investiven Bereich wird eine InVeKoS-Regelungsübertragung für nicht sachgerecht gehalten, da es nach Ansicht der Programmkoordination die nationale Rechtsgrundlage fehlt (BWA, 2003a). In der Frage der Sanktionierung nach dem InVeKoS sieht die EU-KOM allerdings in der laufenden Programmplanungsperiode wenig Änderungsmöglichkeiten, sondern verweist auf erforderliche politische Änderungen (EU-KOM, 2002a).

Die **Anwendung der bestehenden EU-Regularien auf alle Förderfälle ohne Ausnahme** wurde als Kritikpunkt herausgestellt. Mit der Begründung eines zu hohen Verwaltungsaufwandes für eine zahlstellenkonforme Abwicklung verglichen mit dem Mitteleinsatz wird für einzelne Maßnahmen schon überlegt, Bagatellegrenzen einzuführen (z.B. A2). Nach Auffassung der EvaluatorInnen sollte überlegt werden, ob nicht der Umfang

der Verwaltungskontrollen an den Gesamtbetrag der Zuwendungen angepasst werden kann. Im Programmworkshop wurde dieser Vorschlag diskutiert (BWA et al., 2003). Für einzelne Maßnahmen könnte eine solche Vereinfachung in Abhängigkeit von der Zuwendungshöhe Sinn machen, da die Projekte generell geringe Zuwendungshöhen aufweisen (z.B. Vertragsnaturschutz). Auf der anderen Seite ist das Anlastungsrisiko zu minimieren, sodass ein hoher, einheitlicher Kontrollstandard sinnvoll sein kann.

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

Das Bundesland Hamburg ist insgesamt der Auffassung, dass Kontroll-Grundregeln ausreichen müssten. Die Kontrollkompetenz der EU-Kommission sollte sich auf die Kontrolle der Kontrolle beschränken (BWA, 2003a). Die stärkeren Möglichkeiten der EU-KOM zur Definition von Anforderungen und Kontrolle der Systeme in den Mitgliedstaaten, mit der sie am Ende ihrer Verantwortung für eine wirtschaftliche Haushaltsführung nachkommen möchte, ist allerdings Ausfluss der politischen Vereinbarung von Berlin und demnach im laufenden Programmplanungszeitraum nicht veränderbar (EU-KOM, 2002c).

10.4.2.3 Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten

Die inhaltlichen Vorschriften zu den Programmänderungen werden als sachgerecht angesehen. Hier hat die geänderte VO (EG) Nr. 445/2002 zusätzliche Vereinfachungen mit sich gebracht (siehe MB-X-Tabelle 5.1). Die finanziellen Änderungsmöglichkeiten sind allerdings nicht ausreichend flexibel. Das Bundesland Hamburg würde sich eine Verdoppelung der Prozentanteile wünschen, die ohne aufwändige Genehmigungsprozedur umgeschichtet werden können. Eine Begrenzung der Anzahl der Änderungen wird für sachgerecht gehalten, um eine gewisse Kontinuität in der Förderung sicherzustellen.

10.4.2.4 Fazit

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

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

Die EU-Kommission verweist in ihrem Papier zur Vereinfachung darauf, dass „die Komplexität bei der Durchführung der Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene [...] aber auch im Zusammenhang mit der bereits vorhandenen komplexen Struktur der nationalen Vorschriften, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu sehen [ist], die je nach Mitgliedstaat in Aufbau und Ablauf sehr unterschiedlich sein können“ (EU-KOM, 2002d).

Bezogen auf die analyseleitenden Fragestellungen des Kapitels 2 (siehe Tabelle 2.4) können keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen den Maßnahmekategorien herausgearbeitet werden.

Im Falle Hamburgs fallen v.a. Probleme mit den Verwaltungs- und Kontrollregelungen ins Gewicht, die - trotz Stadtstaatenbonus - mit einem gestiegenen Verwaltungsaufwand einhergehen, ohne dass entsprechend zusätzliches Personal vorhanden ist. Allerdings handelt es sich nicht um grundsätzliche Probleme mit den EU-Regularien, sondern eher um Probleme mit Detailregelungen, wie beispielsweise der Kontrolle der Guten fachlichen Praxis oder der Kontrolldichte angesichts einer Vielzahl von Zuwendungsempfängern mit geringen Zuwendungsbeträgen.

10.4.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

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

10.4.3.1 Publizität

Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen beinhalten die Frage nach der Publizität und der Partnerschaft. Fragen der **Publizität** wurden in den Förderkapiteln diskutiert. Es wird z.T. noch Verbesserungsbedarf gesehen. V.a. in den bislang wenig in Anspruch genommenen Maßnahmen sollte die Öffentlichkeitsarbeit verstärkt werden, sofern die erforderlichen Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stehen.

Auf Programmebene wird empfohlen, das Programmplanungsdokument auf der Webseite der BWA darzustellen. Dies ist zwischenzeitlich geschehen (BWA et al., 2003). Auch wenn das Internet von der Zielgruppe „Landwirte“ kaum als Informationsquelle genutzt wird, so kann eine Präsentation im Internet zumindest auf eine interessierte Öffentlichkeit abheben.

10.4.3.2 Partnerschaft

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

10.4.3.2.1 Aspekte der vertikalen Partnerschaft

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

– Programmerstellung (Einschätzung des Bundes und der EU-Kommission),

– Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife,

– Programmumsetzung.

Die tabellarische Darstellung der Wertungen gibt ein subjektives Bild der Einschätzungen aus Sicht der sechs Bundesländer wieder (siehe Tabellen 10.18 bis 10.20). In einem Expertengespräch mit VertreterInnen der EU-Kommission[12] wurden diese Aspekte und Einschätzungen diskutiert.

[12] Vertreter der Direktion E: Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der DG-Agri, geographische Zuständigkeit des Referats: Deutschland, Irland, Luxemburg und die Niederlande.

Programmerstellung

Die Erstellung eines komplexen Programms war für alle Beteiligten neu und die äußeren Rahmenbedingungen, in Bezug auf den Zeitrahmen und den Konkretisierungsgrad der Vorgaben, nicht günstig. Hierauf wurde schon in Kapitel 2.3.1.1 eingegangen. In einer solchen Phase sind Informationstransfer und Hilfestellung bei Problemen wesentlich. Grundsätzlich wird die Tätigkeit des Bundes positiver bewertet als die der EU-Kommission (siehe Tabelle 10.18). Dem Bund kam in der Phase der Programmerstellung v.a. die Aufgabe der Weitergabe von Informationen der EU-KOM an die Länder und der Herstellung eines einheitlichen Informationsstandes zwischen den Ländern zu. Des Weiteren sind strittige Grundsatzfragen durch den Bund mit der EU-KOM zu regeln. Beispiele waren die Fragen der Guten fachlichen Praxis und der Festlegung von Kontroll- und Sanktionsregelungen. Der Bund hat darüber hinaus für einzelne Begrifflichkeiten verbindliche Definitionen vorgegeben.

Tabelle 10.18: Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?

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

■ - bezogen auf den Bund
● - bezogen auf die EU-Kommission
Jedes befragte Programmkoordinierungsreferat konnte jeweils eine Wertung für den Bund und die EU-KOM abgeben.

Quelle: Eigene Erhebung.

Die Tätigkeit der EU-Kommission hinsichtlich einzelner Aspekte wurde negativer gewertet. Bei zwei Aspekten, die inhaltlich eng zusammenhängen, ist die Einschätzung der Programmkoordination der evaluierten Bundesländer uneinheitlich:

– die eindeutige Weitergabe von Informationen und
– die Festlegung von einheitlichen Vorgaben.

Einige Bundesländer sind der Auffassung, dass die EU-Kommission zu wenig vereinheitlichende Vorgaben macht. Das Problem liegt dabei z.B. in individuellen, persönlichen Aussagen von Mitarbeitern der EU-KOM, die sich später als nicht haltbar erweisen. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit zwischen Bundesland und EU-Kommission ist daher, dass verlässliche abgestimmte Standpunkte zeitnah weitergegeben werden.

Programmgenehmigung

Nach Einreichung der Programmplanungsdokumente im Dezember 1999 hat die EU-Kommission sehr viel Zeit für die interne Prüfung der Dokumente benötigt, sodass das Konsultationsverfahren unter einem erheblichen Zeitdruck stattfand. Das Konsultationsverfahren zog die Überarbeitung des Programmplanungsdokuments nach sich. Die bundeslandinterne Zusammenarbeit wird von den sechs Programmkoordinatoren überwiegend als gut bewertet. Die Zusammenarbeit innerhalb der Bund-Länder-Referenten-AG und mit dem Bund wird vorwiegend als befriedigend angesehen, während die Zusammenarbeit mit der EU-KOM am schlechtesten abschneidet (siehe Tabelle 10.19).

Die EU-KOM hat gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 einen sechsmonatigen Zeitraum zur Prüfung. Die Zeitdauer für die Genehmigung des Hamburger EPLR betrug mehr als neun Monate. Das Bundesland Hamburg führte im Rahmen der Programmgenehmigung eine intensive Diskussion mit der EU-KOM über die Kofinanzierungsfähigkeit des Küstenschutzes im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999. Bezüglich der übrigen Maßnahmen, die in der Mehrzahl GAK-Maßnahmen sind, bestand kein Dissens mit der EU-KOM.

Nachdem die Frage der Kofinanzierungsfähigkeit des Küstenschutzes geklärt war, verlief das Genehmigungsverfahren aus zurückschauender Sicht des Bundeslandes Hamburgs ohne größere Probleme (BWA, 2003a).

Tabelle 10.19: Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)

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

Quelle: Eigene Erhebung.

Der „Learning-by-doing"-Eindruck, der bei einem Teil der Bundesländer hinsichtlich des Vorgehens der EU-KOM entstand, trifft durchaus auch aus Sicht der EU-KOM auf den Charakter des Konsultationsverfahrens zu. Vereinheitlichende Vorgaben wurden erst zu einem Zeitpunkt gemacht, zu dem die ersten Programme anderer Mitgliedstaaten bereits genehmigt wurden. Erst zu diesem Zeitpunkt war der Meinungsbildungsprozess innerhalb der EU-KOM so weit abgeschlossen, dass klarere Positionen zur Struktur der EPLR vorhanden waren. Dies galt auch für inhaltliche Fragestellungen, beispielsweise in Zusammenhang mit den Artikel-33-Maßnahmen. Die Herstellung von 100 Prozent Kohärenz zwischen den Programmen der einzelnen Länder wäre allerdings unter dem enormen Zeitdruck nicht leistbar gewesen (EU-KOM, 2003), sodass v.a. im technischen Bereich (z.B. Struktur der indikativen Finanzpläne, Kofinanzierungssätze) schon zwischen den Bundesländern der 6-Länder-Evaluation große Unterschiede erkennbar sind. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- unterschiedlicher Detaillierungsgrad der indikativen Finanzpläne,
- uneinheitliche Darstellung der flankierenden Maßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 und Nr. 2080/1992,
- unterschiedlicher Kofinanzierungssatz im Rahmen der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung,
- unterschiedliche Handhabung der Möglichkeit von vertikalen top-ups bei der Ausgleichszahlung gemäß Art. 16.

Die DG-Agri stellt in ihrer rückschauenden Wertung des Konsultationsverfahrens darauf ab, dass ihr Anliegen nicht die Interpretation von Rechtstexten zur Verhinderung oder

Verkomplizierung von Maßnahmen war. Vielmehr wollte sie sicherstellen, dass die im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 vorgeschlagenen Maßnahmen auch für die Regelungen anderer Politikbereiche (1. Säule, Wettbewerb, Regionalpolitik) und Generaldirektionen akzeptabel ausgestaltet werden. Damit sieht sich die Direktion E der DG-Agri in der Rolle des Vermittlers zwischen den Bundesländern und den anderen Direktionen sowie Generaldirektionen, deren spezifische Interessenlagen nicht von vorne herein klar definiert sind. Des Weiteren unterliegt die DG-Agri auch der Kontrolle des EU-Rechnungshofes, der die Genehmigungspraxis von Programmen prüft[13]. Im Zusammenhang mit der Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen vertritt die EU-KOM die Auffassung, dass ihr - und nicht den Mitgliedstaaten - als Initiator der Rechtssetzung und Hüterin des europäischen Regelwerks auch die Auslegung dieser Rechtsquellen abschließend obliegt. Eine andere Auffassung zur Rolle der EU-KOM in diesem Zusammenhang zu vertreten, wäre ein falsches Verständnis von Partnerschaft.

Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Programmerstellungen und Programmgenehmigungsverfahren

In den Gesprächen mit der Programmkoordinierungsebene haben wir nach Verbesserungsvorschlägen für zukünftige Programmerstellungen gefragt. Diese sind in MB-X-Text 5.2 synoptisch zusammengefasst. Dabei werden wesentliche Aspekte genannt, die auch Lang et al. (1998) im Rahmen einer Untersuchung über das Management in der EU-Strukturpolitik herausgearbeitet haben.

– Dezentralisierung der Programmplanung

  Zukünftig sollte die Allokation von Fördermitteln nur noch bis auf die Ebene der Förderschwerpunkte in Partnerschaft vorgenommen werden, die weitere Suballokation der Fondsmittel auf Maßnahmen sollte den Mitgliedstaaten in Kooperation mit den Begleitausschüssen überlassen werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass der größte Teil der Änderungsanträge sich bislang mit finanziellen Mittelumschichtungen beschäftigt hat, wäre dies eine deutliche Flexibilisierung und Arbeitserleichterung.

– Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von Prioritäten der Kommission

  Sowohl die EAGFL-Verordnung wie auch die Durchführungsvorschriften müssen rechtzeitig bekannt gegeben werden. Dabei sollten auch die inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der Kommission schon zu Beginn einer Programmplanung auf der Grundlage einer abgestimmten Position aller beteiligten Generaldirektionen festgelegt werden.

[13] Mitte 2003 hat der EU-Rechnungshof einen Sonderbericht über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 veröffentlicht.

– Verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung
  Der Fortgang der Programmplanung wird häufig durch interne Abstimmungen der Kommission verzögert. Der dadurch entstehende Zeitdruck wird zu einer Machtressource der Kommission, da die Mitgliedstaaten stärker als die Kommission auf eine rechtzeitige Verabschiedung der Programme angewiesen sind. Lang et al. (1998) bezeichnen dies als „Power by delaying“. Um solche Verzögerungen zu begrenzen, sollte zu Beginn der Programmplanung ein für beide Seiten verbindlicher Zeitplan vereinbart werden. Die in der VO (EG) Nr. 1750/1999 kodifizierten Fristen reichen hierzu nicht aus. Lang et al. (1998) schlagen darüber hinaus vor, dass Entwürfe und Vorschläge einer Seite von der anderen Seite als akzeptiert gelten, wenn von der anderen Seite innerhalb der Frist kein substantieller Gegenvorschlag vorgelegt worden ist.

Programmumsetzung

Im Bereich der Programmumsetzung möchten wir unter dem Aspekt Partnerschaft auf den Begleitausschuss und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM näher eingehen. Die anderen Zusammenarbeitsstrukturen im bundesdeutschen föderalen System wurden bereits im Kapitel 10.4.1.2 gewürdigt.

In den Gesprächen mit der Programmkoordinierungsebene sollte der Nutzen verschiedener Gremien einer Bewertung unterzogen werden (siehe Tabelle 10.20).

Tabelle 10.20: Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)

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

Quelle: Eigene Erhebung.

Begleitausschuss

Der Begleitausschuss wird im Vergleich zu den anderen an der Umsetzung beteiligten Gremien/Institutionen deutlich schlechter bewertet (siehe auch MB-X-Text 5.1).

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

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

Als Unterschied zu den PKR kann in erster Linie herausgestellt werden, dass im Vorfeld zu den Begleitausschusssitzungen die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner auf Bundesebene erfolgt.

Insgesamt sollte die Managementfunktion des Begleitausschusses gestärkt werden. Lang et al. (1998) schlagen vor, „die Entscheidung über Implementationsschritte und Reprogrammierungen [...] in der Hand der Begleitausschüsse [zu belassen]. Die Kommission soll in den Begleitausschüssen vertreten bleiben, da sie hier überregionale Informationen in die Implementations- und Reprogrammierungsprozesse einfüttern kann und gleichzeitig einen Einblick in die Stärken und Schwächen der Programmimplementation erhält.“ Gleichzeitig ist aber u.E. die Funktion des Begleitausschusses aufzuwerten, indem formale Aufgaben entweder entfallen (siehe Diskussion Programmänderungen) oder delegiert werden, und damit mehr Raum für die strategische Funktion dieses Gremiums bleibt.

In seiner aktuellen Form besteht aus unserer Sicht kein Grund, dieses Gremium weiter fortzuführen, da die PKR inhaltlich vergleichbare Themen diskutieren und zu einzelnen Tagesordnungspunkten auch Vertreter der EU-KOM beratend eingeladen werden können.

Zusammenarbeit mit der EU-KOM im Rahmen der Umsetzung

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

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

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

Einzelheiten der Durchführungsbestimmungen werden häufig durch die EU-KOM geändert und verfeinert. Dabei geht eine Vereinfachung und Flexibilisierung in den Durchführungsbestimmungen (z.B. bei der Frage von Programmänderungen) parallel zu einer sehr feinen Detailregulierung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen, wie sie in diversen Dokumenten der EU-KOM niedergelegt sind (EU-KOM, 2002b). Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass die EU-KOM in Übereinstimmung mit Artikel 274 EG-Vertrag die Verwaltung durch die Mitgliedstaaten vor dem Rechnungshof und dem Europäischen Parlament vertritt. Sie trägt damit die alleinige Verantwortung für eine Verwaltung, die ihr in der Praxis per definitionem entzogen ist (EU-KOM, 2002c). Die untersuchten Bundesländer kritisieren in diesem Zusammenhang v.a. das iterative Vorgehen der EU-KOM, die mit jedem Kontrollbesuch die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen stärker präzisiert, sodass ständig nachgebessert werden muss. In den Gesprächen konnten auch z.T. unterschiedliche Einschätzungen zwischen Programmkoordination und Zahlstelle wie auch Bundes- und Landesebene festgestellt werden. Aktuelles Beispiel ist die Frage der Ausgestaltung von Sanktionsregelungen.

Aus Sicht der EU-Kommission sind die o.g. Unzufriedenheiten mit den Regularien, auch denen zur Programmänderung (siehe Kapitel 10.4.3.2) nicht mit der für die EPLR-Umsetzung zuständigen Abteilung der DG Agri, sondern im STAR-Ausschuss zu thematisieren. Damit fordert die EU-Kommission ein größeres Verständnis der Rollen untereinander ein (EU-KOM, 2003). Dies ist u.E. auch ein Problem des föderalen Systems der Bundesrepublik. Bei EU-Angelegenheiten, die im untersuchten Politikfeld zumindest auf der administrativen Ebene hauptsächlich die Bundesländer betreffen, ist ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand erforderlich, damit im STAR-Ausschuss von dem Vertreter des Bundes auch tatsächlich die aus Bundesländersicht relevanten Themen problematisiert und entsprechende Initiativen gestartet werden.

10.4.3.2.2 Aspekte der horizontalen Partnerschaft

Die Intensität der Einbindung regionaler Akteure und Wirtschafts- und Sozialpartner im Rahmen der Erstellung und Umsetzung der EPLR ist aufgrund der Verordnungstexte in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt. Gewollt durch die Kommission ist aber zunehmend eine substantielle Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner (WiSo): Dies

wird nicht zuletzt durch das Vorantreiben der Institutionalisierung des Partnerschaftsprinzips in den Begleitausschüssen dokumentiert.

In Deutschland ist die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Gestaltung der Politik für den ländlichen Raum generell auf eine informelle, konsultative Rolle beschränkt. Auf nationaler Ebene werden sie im Vorfeld der Sitzungen des Begleitausschusses informiert (siehe Kapitel 2.3.1.2). Es gibt Vorstöße der Bundesverbände, bei Änderungen konsultiert zu werden, die Änderungsanträge komplett zu erhalten und als stimmberechtigte Mitglieder an den Sitzungen des Begleitausschusses teilnehmen zu können. Bislang wurde diesem Ansinnen keine Rechnung getragen. U.E. ist der Begleitausschuss, zumindest in seiner derzeitigen Ausgestaltung auch kein Gremium, in dem sich Wirtschafts- und Sozialpartner sinnvoll einbringen könnten. Hier geht es derzeit stärker um finanztechnische und administrative denn um strategische Fragestellungen. Zudem werden Entscheidungen über die programmatische Ausrichtung (mit Ausnahme der GAK) im Vorfeld auf Bundesländerebene beschlossen, sodass auf der Ebene des Bundeslandes ein Engagement der WiSo-Partner sinnvoller sein kann. Allerdings besteht ein grundsätzliches Problem darin, dass nur wenige WiSo-Partner sich mit allen Facetten der vielgestaltigen EPLR auskennen.

In Hamburg hätte nach Ansicht der EvaluatorInnen durchaus eine intensivere Beteiligung der WiSos zur Erstellung des EPLR erfolgen können. Letztlich ist aber die eher formale Beteilung dem knappen Zeitrahmen und der dünnen Personaldecke geschuldet, die noch nicht einmal eine intensive Abstimmung auf der Behördenebene ermöglichte. Im Rahmen der Umsetzung auf Programmebene gibt es bislang keine weiteren Aktivitäten zur Beteiligung hierzu.

Gründe hierfür sind:

– in einem Stadtstaat ist die Programmkoordinierungs- und Umsetzungsebene direkter Ansprechpartner für alle Interessierten und gleichzeitig z.T. auch personell involviert in Institutionen, Verbände und Initiativen, die Ziel von formalen Beteiligungsverfahren sind;
– das ganze Programm ist zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen inhaltlichen Auseinandersetzung schwer handhabbar: Betroffenheit und damit Wille zur Beteiligung entsteht eher auf der Maßnahmenebene.

Für einzelne Fördermaßnahmen gibt es aber durchaus spezifische Beteiligungsverfahren (allerdings auf wenig formalisierte Weise). Ein Erfordernis zur Beteiligung auf Programmebene wäre aus unserer Sicht aber auch in einem Stadtstaat wie Hamburg gegeben:

– formalisierte und öffentliche Beteiligungsverfahren sind für die Transparenz von Entscheidungen erforderlich;

- zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung ist eine Beteiligung ratsam, um gemeinsam Konsequenzen zu ziehen und Kenntnis über den Stand der Umsetzung zu vermitteln;
- ein Vorteil gemeinsamer Veranstaltungen besteht für Programmkoordinatoren in der Auseinandersetzung der Verbände und Vertreter untereinander, in einer größeren Einsicht in andere Interessengruppen und den Wegfall bilateraler „sternförmiger“ Diskussionsprozesse.

Zukünftige Möglichkeiten und Verbesserungen sind aus unserer Sicht:

- Nutzen bestehender Foren und Aktivitäten (z.B. der AEP-Sitzungen o.ä. für Information, Stimmungen und Anregungen für den EPLR);
- Abfrage von Interessen, Erstellen der Agenda durch die WiSo;
- die gemeinsame Bearbeitung bestimmter Fragestellungen, wie z.B. „Wie ist das Grünland zu erhalten?“, „Wie kann der Konflikt LaWi-außerlandwirtschaftliche Nutzungen aufgelöst werden?“ im Zusammenhang mit dem EPLR kann zur Aufhebung des rein maßnahmenbezogenen Blickwinkels führen. Eine Zusammenschau von Maßnahmen wird möglich, ohne die TeilnehmerInnen zu überfordern.

10.4.4 Fazit

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

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

Die horizontale Partnerschaft auf Programmebene ist in der Umsetzungsphase nicht intensiv vorangetrieben worden. Ein Grund hierfür ist, dass das Programm in seiner Gänze zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen Auseinan-

dersetzung schwer handhabbar ist. Bei Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollte ein inhaltlicher Aufhänger im Vordergrund stehen.

10.5 Begleitsystem

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

Im Folgenden wird die Eignung dieser verschiedenen Begleitsysteme

- zur Berichterstattung,
- zur Programmsteuerung,
- als Evaluationsgrundlage

diskutiert.

Schwerpunkt soll auf die beiden EU-relevanten Erfassungs- und Begleitsysteme gelegt werden: dem EU-Monitoring und den Kreuzchenlisten bzw. der daraus abgeleiteten Tabelle 104.

10.5.1 Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung

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

In Hamburg gibt es aufgrund des geringen Maßnahmenumfangs kein einheitliches Erfassungssystem, obwohl alle Fördermaßnahmen mehr oder weniger eng zusammenhängen und letztlich fast alle in die bestehenden Mischfinanzierungssysteme EU-Bund-Land eingebunden sind. Die dezentrale Form der Datenerfassung zumeist in Form von Excel-Listen ist für einen Stadtstaat wie Hamburg für die meisten Maßnahmen ausreichend, wobei es bei der Datenlieferung an die Evaluatoren in Teilbereichen Unstimmigkeiten gab, die zwar ausgeräumt werden konnten, aber zusätzliche zeitliche und personelle Kapazitäten beansprucht haben.

Für den Bereich der Agrarumweltmaßnahmen wird jedoch die Abwicklung aller Fördertatbestände unter einer einheitlichen DV-Lösung sowie die Integration aller Förderdaten

in eine Datenbanklösung angeregt. Die einzelnen Förderflächen sollten des Weiteren in das InVeKoS (Flächen- und Nutzungsnachweis) mit einer ausreichenden Codiertiefe integriert werden.

Am Beispiel des EU-Monitorings zeigt sich, wie wichtig es ist, die Datenanforderungen schon zum Zeitpunkt der Programmerstellung klar festzulegen und mit konkreten Interpretationshilfen zu versehen, damit die Daten auch EU-weit vergleichbar sind. Diese Defizite haben zu nicht unbeträchtlicher Mehrarbeit bei den betroffenen Verwaltungen geführt. So mussten beispielsweise die Daten des Jahres 2000 neu erhoben werden, weil sich die zu erfassenden Variablen und Projekte grundlegend geändert haben. Dabei soll allerdings nicht verkannt werden, dass es im Einzelnen auch Defizite bei den Bewilligungsstellen in der Erfassung der Daten gibt, die selbst nach Erstellung eines deutschen Monitoring-Handbuchs mit Ausfüllhinweisen noch.

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

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

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

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

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

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

Die Daten der Zahlstelle sind geeignet, einen Überblick über den finanziellen Vollzug des EPLR Hamburg zu geben. Für tiefergehende Auswertungen könnte die Vergabe von Produktcodes bei einzelnen Maßnahmen erweitert werden.

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

Aus Sicht der Arbeitseffizienz wäre eine weitgehende Harmonisierung der verschiedenen Begleitsysteme sachgerecht. Da nicht nur von Seiten der EU und des Bundes sondern auch vom Land vielfältige Anforderungen an Förderstatistiken gestellt werden, sollte überlegt werden, inwieweit nicht zumindest für die großen Maßnahmen die Datenhaltungssysteme vereinheitlicht werden können (v.a. im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen) und eine Anbildung an das InVeKoS-System erfolgt.

10.5.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung

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

Die Programmkoordination fragt im Rahmen der Vorausschätzung (CIRCA-Tabelle) bei den Fachreferaten die für das kommende EU-Haushaltsjahr geplanten Auszahlungen ab. In der Diskussion um die Programmänderungen werden die Schätzungen noch einmal konkretisiert. Für die Programmsteuerung relevant sind die Ausgaben (Tabelle 104), die

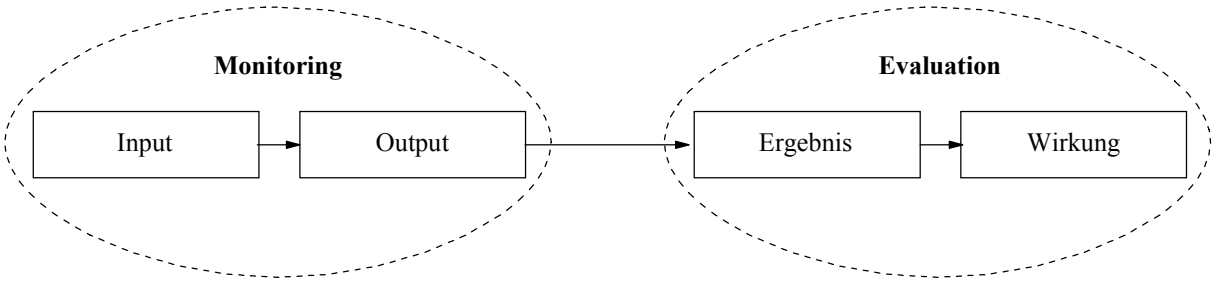
kurz vor Ende des Programmsplanungszeitraums zeitnah von der Zahlstelle angefordert werden, um noch rechtzeitig Mittel umschichten zu können. Aufgrund der „kurzen Dienstwege“ sind auch die Bewilligungsstände problemlos abzufragen.

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

10.5.3 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation

Die im Rahmen des Monitorings gesammelten Informationen stellen eine wesentliche Basis für eine Evaluation dar (gemäß Art. 42 (3) der VO (EG) Nr. 1750/1999). „Die Zusammenhänge zwischen einem Programm und seiner Wirkung lassen sich nur herstellen, wenn einschlägige Daten zur Verfügung stehen. Daten können als bekannte Tatsachen definiert werden, anhand derer sich Schlüsse ziehen lassen. Die 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 10.9 dar.

Abbildung 10.9: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation



Quelle: EU-KOM, 2002e.

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 11).

Ein grundsätzliches Problem bei der Erstellung des EPLR Hamburg 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. Das Land Hamburg hat im EPLR maßnahmenbezogen materielle Indikatoren, Zielgrößen und Wirkungsindikatoren vorgelegt (Wirtschaftsbehörde, 2000, S. 24ff). Des Weiteren sind in den Maßnahmenbeschreibungen noch Indikatoren enthalten. Diese Indikatoren sind, aus den o.g. Gründen, nur z.T. deckungsgleich mit den Indikatoren, die die EU-KOM vorsieht. Darüber hinaus ist es wenig zweckmäßig, Wirkungsindikatoren vorzuschlagen, von denen man selbst nicht weiß, ob sie überhaupt messbar sind (z.B. für Maßnahme A3).

Zahlstellendaten (Rechnungsabschluss)

Die in den Zahlstellen vorhandenen Daten liefern überwiegend finanzielle Indikatoren, um den Programmvollzug abbilden zu können[14]. Für Elemente der Halbzeitbewertung konnten Zahlstellendaten eingesetzt werden (z.B. Vollzugskontrolle). Mit geringfügigen Erweiterungen hätte man zukünftig eine sehr gute Grundlage für Evaluationen, v.a. für programmübergreifende Analysen.

EU-Monitoring

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

GAK-Monitoring

Das GAK-Monitoring wurde zur Darstellung des finanziellen und physischen Vollzugs für die Einzelbetriebliche Investitionsförderung genutzt. In der aggregierten Form sind die Daten nicht nutzbar, sodass auf die zur Erstellung des GAK-Monitorings erforderlichen Projektdaten zurückgegriffen wurde.

---

[14] 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.

Interne Erfassungssysteme

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

– Selektion der Indikatoren aus Datenbanken (z.B. InVeKoS[15]);

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

In Hamburg dominierten eigens für die Evaluation erstellte Projekterfassungslisten.

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

10.5.4 Fazit

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

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

[15] Hier bestand allerdings das Problem, die Angaben aus dem Flächen- und Nutzungsnachweis mit den Förderdaten zu verschneiden. Es sollte zukünftig auf eine eindeutigere Kodierung der Maßnahmen und ihrer Kombinationsmöglichkeiten geachtet werden.

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

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

Die Matrix der Synergiewirkungen (siehe MB-X-Tabelle 1.1) bietet hier die geeignete Grundlage für weitere empirische Untersuchungen. Ein Kriterium zur Auswahl der Fallstudienregion wäre ein möglichst vielfältiges Maßnahmenspektrum, das in der betreffenden Region zum Einsatz kommt. In dieser Fallstudienregion kann ein Mix verschiedener Untersuchungsinstrumente zum Einsatz kommen. Vorrangig sollten vertiefende Interviews mit Vertretern der Zielgruppen und anderen Betroffenen durchgeführt werden, um die Annahmen, die der Matrix zugrunde liegen, empirisch zu bestätigen oder zu widerlegen. Die zugrundeliegenden Annahmen und die Ergebnisse dieser qualitativen Einschätzungen sollen im Rahmen von Workshops mit Vertretern der Fallstudienregion wie auch der beteiligten Behörden rückgekoppelt werden. Eine so durchgeführte Fallstudie liefert Informationen über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge sowohl auf Maßnahmen- wie auch Programmebene und ist angesichts des geringen Umfangs des Hamburger EPLR ein sinnvolles Vorgehen.

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.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.

BML, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Arbeitsmarktpolitische Initiative des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum. Bonn.

Brocksieper, R. (1987): "Der ländliche Raum - Ein ökologischer Ausgleichsraum?". Beiträge der ARL, H. 101. Hannover.

BUG, Behörde für Umwelt und Gesundheit, Amt für Umweltschutz (2003): Stabil auf (zu) hohem Niveau, Hamburgs CO2-Bilanz der Jahre 1990 bis 2001 [online]. Zu finden in <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/umwelt-gesundheit/umwelt/energie/kohlendioxid.html >. [zitiert am 4.12.2003].

Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Amt für Wirtschaft und Landwirtschaft (2002): Verfahren zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und für das Rechnungsabschlussverfahren EAGFL, Abteilung Garantie (Zahlstellenverfahren). Hamburg.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg, Expertengespräch mit der Programmkoordination Hamburg, mündlich am 9.1.2003a.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2003b): Flächen, Betriebe und Arbeitskräfte [online]. Behörde für Wirtschaft und Arbeit, zu finden in <http://www.forst-hamburg.de/statistik.htm>.

BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg; BUG, Behörde für Umwelt und Gesundheit, Amt für Umweltschutz; BBV, Behörde für Bau und Verkehr, Programmworkshop Hamburg, mündlich am 2.10.2003.

DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.

ECOTEC (1998): The ex-ante stage: Guidance for those compiling new regional development programmes.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. MEANS Collection, H. 2. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999c): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (1999d): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3., Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002a): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Diskussionspapier für der STAR-Ausschuss, Abschnitt B: Überblick über die Einzelbestimmungen der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten die Verfahren komplizieren und deshalb vereinfacht werden sollten. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission (2002b): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates - Aus dem EAGFL-Garantie finanzierte Maßnahmen - VI/10535/99 - DE Rev. 7. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, GD Regio (2002c): Ministertreffen am 7. Oktober 2002, Vermerk über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000-2006 [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/document/simpl_de.pdf>. [zitiert am 15.5.2003c].

EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. (2002d): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums - Diskussionspapier für den STAR-Ausschuss, Abschnitt A: Hintergrund und Umfang der Diskussion über die Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. (2002e): 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.

Frankenfeld, P. (2002): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten [online]. DeGeEval, zu finden in <http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge>. [zitiert am 15.5.2003].

Grajewski, R.; Koch, B. (2002): Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren? [online]. Zu finden in <http://www.bal.fal.de/download/graj_Vortrag.pdf>. [zitiert am 15.4.2003].

IfS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000): Ex-ante Evaluierung zu Teil 2 des Gemeinschaftsinitiativprogramms Interreg III A Sachsen. Berlin.

Isermeyer, F.; Nieberg, H. (1996): Zur Problematik der Mitnahmeeffekte bei Agrarumwelt- und Extensivierungsprogrammen. FAL BAL Braunschweig.

Lang, J.; Naschold, F.; Reissert, B. (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin.

MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11. Trier.

Nagarajan, N.; Vanheukelen, M. (ohne Jahr): Evaluierung der ausgabewirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung [online]. Zu finden in <http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00_de.htm>. [zitiert am 15.5.2003].

Neander, E. (2002): Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft für die Funktionen ländlicher Räume. In: v.Urff, W.; Ahrens, H.; Neander, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungsberichts- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. Hannover, S. 45-61.

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften (2003): Sonderbericht Nr. 4/2003 zur ländlichen Entwicklung: Förderung der benachteiligten Gebiete, zusammen mit den Antworten der Kommission (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) (2003/C 151/01). Brüssel.

Schönert, M. (2001): Stadt-Umland-Wanderung der Bevölkerung. Langfristige Suburbanisierungstendenzen deutscher Großstädte im Benchmarking. BAW-Monatsbericht, H. 12. Bremen.

StaLa, Statistisches Landesamt Hamburg (2001): Bevölkerungsvorausschätzung für die Hamburger Bezirke und Stadtteile bis zum Jahr 2010. Hamburg in Zahlen H. I, S. 5-13.

Steinmetz, D. (1996): Erstaufforstungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen in Schleswig-Holstein. Bewertungsansätze für eine standortbezogene Honorierung der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, H. 35. Kiel.

Stoll, R.; Müller, K. (1998): Ländliche Räume und die Entwicklung ihrer Arbeitsmärkte (Themeneinführung). In: IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.): Literaturdokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Sonderheft 18. Nürnberg, S. 7-21.

Thielemann, E. (2002): Nationale Anpassung an Europa: Institutionelle Kompatibilität und Vetopunkte. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 165-190.

Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.

Volk, H. (1985): Wie viel Wald gehört zur Erholungslandschaft? Natur und Landschaft 60, H. 12, S. 500-904.

Wehling, W. (2003): Regionalbericht Bremen/Bremerhaven 2002. BAW-Monatsbericht, H. 1. Bremen.

Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (ohne Jahr): Landwirtschaft und Gartenbau in Hamburg - Wirtschaftsfaktor und Umweltfaktor - Agrarpolitisches Konzept. Hamburg.

Wirtschaftsbehörde, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Materialband zu Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

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

Braunschweig November 2003

Anhangsverzeichnis Seite

Anhangsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **II**

Tabellenverzeichnis **III**

Anhang 1 - Methodisches zur Programmbewertung **1**
MB-X-Text 1.1 - Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung 1
MB-X-Text 1.2 - Synergieeffekte 5
MB-X-Text 1.3 - Strukturierung der Bewertung auf Programmebene (Arbeitspapier) 9

Anhang 2 - Ziele und Wirkungen auf Programmebene **19**

Anhang 3 - Querschnittsfrage 2: Beitrag des EPLR Hamburg zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben **21**
MB-X-Text 3.1 - Arbeitspapier: Bemessung des Arbeitsplatzzuwachses (kapitelübergreifende Bewertungsfrage 2) 21
MB-X-Text 3.2 - Ermittlung der vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekte 25

Anhang 4 - Beitrag des EPLR Hamburg zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt **29**
MB-X-Text 4.1 - Landwirtschaft und Klimarelevanz 33

Anhang 5 - Umsetzung **41**
MB-X-Text 5.1 - Ergebnisse der Expertengespräche auf Programmkoordinierungsebene und in der GD-Agri bezüglich der Rolle des Begleitausschusses 41
MB-X-Text 5.2 - Verbesserungsvorschläge für künftige Programmerstellungen 45

Anhang 6 - Fragebögen und Interviewleitfäden **51**
MB-X-Text 6.1 - Fragebogen für Zuwendungsempfänger AFP 51
MB-X-Text 6.2 - Leitfaden für Gespräch mit EU-Kommission, DG Agri 52
MB-X-Text 6.3 - Interviewleitfaden für das Gespräch mit Programmkoordinatoren 58

Literaturverzeichnis **69**

Abbildungsverzeichnis Seite

MB-X-Abbildung 1.1: Entstehung der verschiedenen Programmebenen und ihre Bedeutung für die Evaluierung 1

MB-X-Abbildung 1.2: Problemlage bei der Verdichtung von Untersuchungsergebnissen der Kapitel auf einen Querschnittsindikator 3

MB-X-Abbildung 1.3: Beschäftigungswirksame Programmmittel (Beispiel) 12

Tabellenverzeichnis Seite

Anhang 1

MB-X-Tabelle 1.1: Übersicht über tatsächlich anhand von Projekten „nachweisbare“ Synergien 7

MB-X-Tabelle 1.2: Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung AFP in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2a) 15

MB-X-Tabelle 1.3: Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (AFP) in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2b) 16

MB-X-Tabelle 1.4: Relevanzabfrage 17

Anhang 2

MB-X-Tabelle 2.1: Ziele des EPLR Hamburg auf Programmebene 19

MB-X-Tabelle 2.2: Wirkungen des EPLR Hamburg auf Programmebene 20

Anhang 3

MB-X-Tabelle 3.1: Übersicht über die Schätzergebnisse der befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekte in der Phase der Leistungserstellung 28

Anhang 4

MB-X-Tabelle 4.1: Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (Indikator 5-1.1.) 29

MB-X-Tabelle 4.2: Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte und auf Umweltziele (Haupt- und Nebenziele) (Indikator 5-1.2.) 30

MB-X-Tabelle 4.3 Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten (Kriterium 5-4.) 31

MB-X-Tabelle 4.4: Bedeutungsfelder des Erhaltes und der Verbesserung von Landschaften 32

MB-X-Tabelle 4.5: Anteile einzelner Gase an Treibhausgasemissionen und Beitrag der Landwirtschaft 34

MB-X-Tabelle 4.6: Reduktionsziele der Bundesrepublik Deutschland der für die Landwirtschaft relevanten Kyotogase 34

MB-X-Tabelle 4.7: Umrechnungsfaktoren für CO_2–Äquivalente 34

MB-X-Tabelle 4.8: Mögliche Ansatzpunkte zum Klimaschutz im Rahmen eines EPLR 28

Anhang 5

MB-X-Tabelle 5.1: Übersicht über die veränderten Regelungen zu Programmänderungen 43

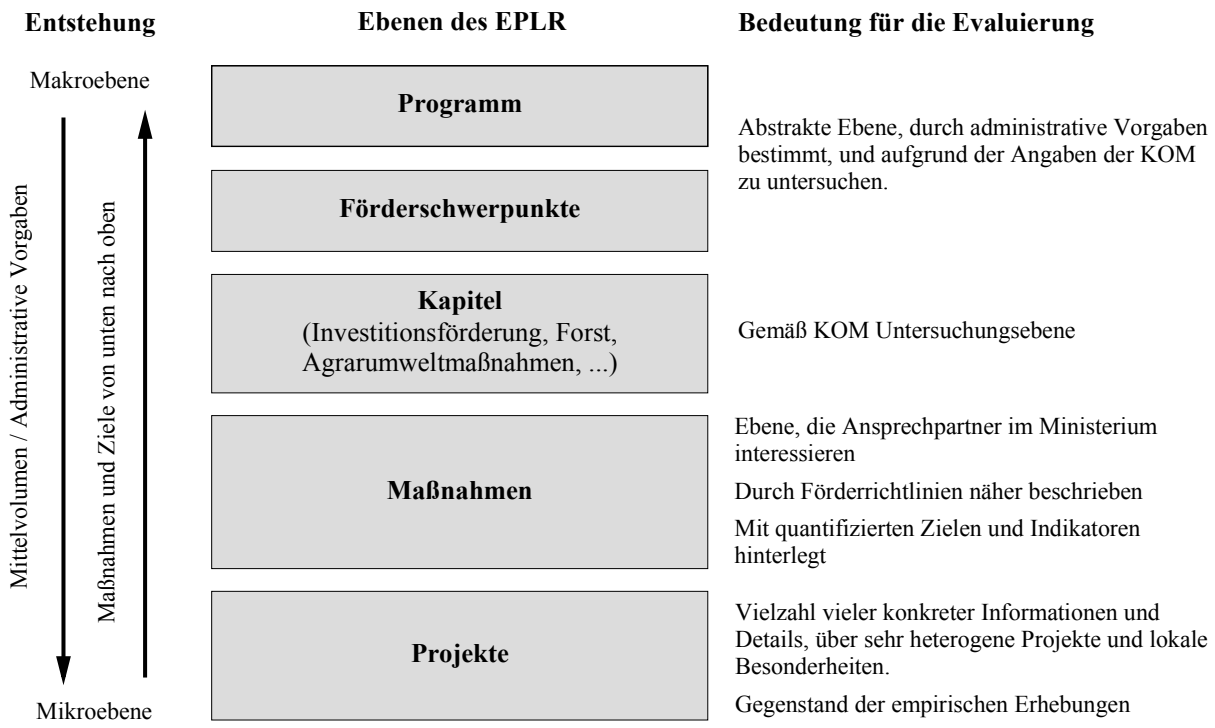
MB-X-Tabelle 5.2: Finanztechnische Regelungen, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, Auswirkungen auf die Programmumsetzung 47

Anhang 1 - Methodisches zur Programmbewertung

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

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

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



Quelle: Eigene Darstellung.

Bewertung von komplexen Programmplanungsansätzen

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

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

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

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

Bewertungskonzept der EU-Kommission

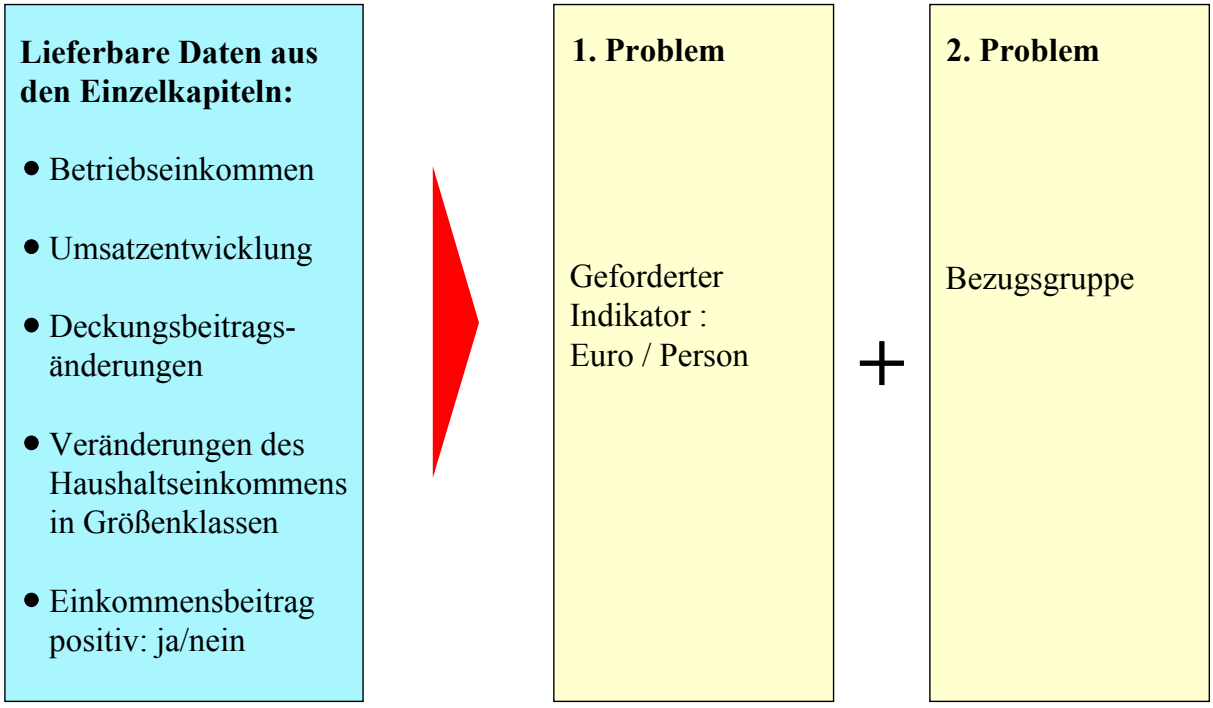
Das Bewertungskonzept der EU beinhaltet Querschnittsfragen, die als zusätzliche Zielkategorien bei der Evaluation der Einzelmaßnahmen zu berücksichtigen sind. Mit jeder neuen Zielkategorie müssen neue Wirkungsbeziehungen geprüft werden. Durch die zu erwartenden Interdependenzen – beispielsweise positive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

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

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

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

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



Quelle: Eigene Darstellung.

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

kommens- oder Beschäftigungseffekte) können die möglichen Erfassungsgrößen, die den einzelnen kapitelspezifischen Evaluierungen zu Grunde liegen, stark variieren. MB-X-Abbildung 1.2 verdeutlicht diese Schwierigkeiten bei der für die Programmbewertung erforderlichen Zusammenfassung der Ergebnisse der Mikro-basierten Evaluation.

Fazit

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

„(1) Simple description of the observable changes,

(2) Comparative study of changes - observation of groups- field studies,

(3) Inductive analysis of causal relations: understanding of the mechanisms of impact production is required and when numerous interdependencies exist with the socio-economic context,

(4) Quantitative estimation of impacts.

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

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

MB-X-Text 1.2 - Synergieeffekte

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

Folgende Effekte können Synergiewirkungen erzeugen (Toepel, 2000):

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

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

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

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

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

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

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

Matrix der Synergieeffekte

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

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

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

Potenzielle Synergieeffekte wurden im EPLR Hamburg nur beschrieben und nicht systematisch über alle Förderschwerpunkte und Maßnahmen versucht abzuschätzen.

MB-X-Tabelle 1.1 enthält die bislang aufgrund von Expertengesprächen und den Befragungen darstellbaren Synergien. Diese können aber zunächst nur als erste Hinweise gewertet werden. Wie schon oben gesagt, bleibt die systematische Untersuchung möglicher Synergieeffekte der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

MB-X-Tabelle 1.1: Übersicht über tatsächlich anhand von Projekten „nachweisbare“ Synergien

			A: Produktions-struktur			**B: Ländliche Entwicklung**					**C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichs-maßnahmen sowie Forstwirtschaft**			
			a / b	c	g, m	k	o	r	s	u	e	f		i
			A1	A2	A3, A4	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4
A: Produktions-struktur	a / b	A1												
	c	A3	**0**									***1***		
	g, m	A4, A5	**0**	**0**										
B: Ländliche Entwicklung	k	B1	**0**	**0**	**0**									
	o	B2	**0**	**0**	**0**	**0**								
	r	B3	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**							
	s	B4	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**						
	u	B5	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**					
C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	e	C1	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**				
	f	C2	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**			
		C3	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**	**1**		
	i	C4	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	

Kursiv: asymmetrische Synergie.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bisherige Synergieeffekte werden anhand folgender Skala bewertet:

2 große positive Synergieeffekte,

1 positive Synergieeffekte vorhanden, aber von geringer Bedeutung,

0 keine Synergie,

-1 negative Synergieeffekte vorhanden, aber von geringer Bedeutung,

-2 negative Synergieeffekte, die Anlass zur Besorgnis geben.

Die anhand der vorgestellten Skala vorgenommene Bewertung der möglichen Synergieeffekte hat einen qualitativen Charakter und spiegelt auch die subjektive Einschätzung der Evaluatoren wider. In der Matrix (siehe MB-X-Tabelle 1.1) entsprechen sich die Werte auf beiden Seiten der Diagonalen mit Ausnahme von asymmetrischen Synergien.

So muss nur die Hälfte der Matrix ausgefüllt werden, da die (grau unterlegte) Hälfte die gleichen Werte liefert. Asymmetrische Synergien werden in der oberen Hälfte der Diagonalen abgebildet (in kursiv). Beispiel für eine asymmetrische Synergie ist der Zusammenhang zwischen Qualifizierungs- und Agrarumweltmaßnahmen. Qualifizierungsmaßnahmen haben einen positiven Effekt auf die Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen. Auf der anderen Seite haben Agrarumweltmaßnahmen einen zu vernachlässigenden Einfluss auf Qualifizierungsmaßnahmen.

Synergieeffekte durch einen landschaftsbezogenen Ansatz

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

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

Schwedische Untersuchungen ergaben, dass eine reichhaltige Landschaftsausstattung kombiniert mit Biolandbau die Fruchtbarkeit von Nutzinsekten erhöhen kann. Die in landschaftlich vielfältigen und biologisch bewirtschafteten Gebieten deutliche erhöhte Abundanz der Nützlinge kann zu einer verbesserten Schädlingsregulation führen.

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

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

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

A Zielanalyse – Tabelle 1 - Methode und Vorgehen

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

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

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

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

Quellen hierfür sollen sein:
(1) Auswertung der Programmplanungsdokumente, Förderrichtlinien, Literatur,
(2) Einschätzungen der Evaluierer,
(3) Abstimmung mit den Landesverwaltungen.

Unterschieden werden soll nach:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wirkungsrichtungen und -stärken:

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

Bezugsgröße für die Einschätzung der Nettowirkungen der Haushaltslinie sind

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

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

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

Wirkungseigenschaften:

Unterschieden werden drei Wirkungsfelder:

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

indirekte Wirkung: Wirkung tritt jenseits des direkten Adressatenkreises auf.

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

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

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

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

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

Tabelle 2 a

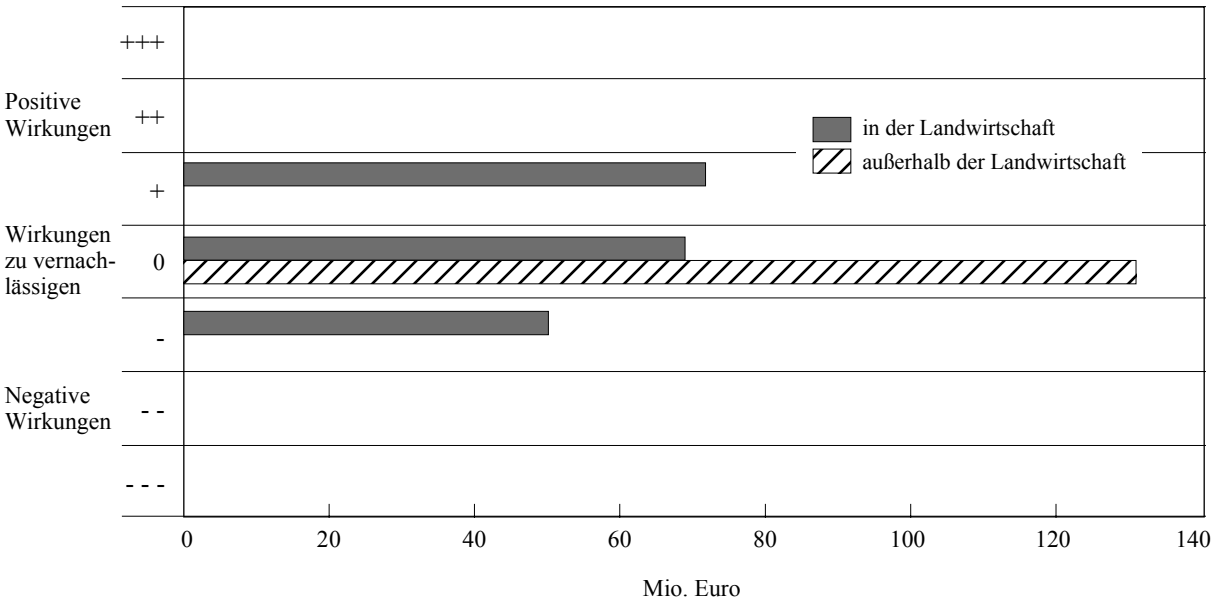
In dieser Tabelle sollen den Maßnahmen die Wirkungsintensitäten aufgeteilt nach den jeweiligen Wirkungseigenschaften zugeordnet werden.

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

Tabelle 2b

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

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



Quelle: Eigene Darstellung.

Erläuterung

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

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

Sonderfall Umweltwirkungen

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

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

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

Begründung der Vorgehensweise

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

(2) Die Relevanz der Wirkungen wird durch den qualitativen Vergleich der postulierten Ziele zunächst grob eingeschätzt. Die erzielten Wirkintensitäten werden anhand der tatsächlich realisierten Mittelabflüsse und Fördergegenstände bewertet.

(3) Folgende Aussagen sind möglich:

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

MB-X-Tabelle 1.2: Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung AFP in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2a)

Querschnittsfragen		**Frage 1**								**Frage 1a**										**Frage 2**				**Frage 3**				**Frage 4**						**Frage 5**																				
Wirkungsfelder		**Erhalt der Landbevölkerung**								**Verbesserung der Chancengleichheit durch**										**Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung**				**Sicherung und Verbesserung des Einkommens**				**Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse**						**Erhalt/Verbesserung der Umwelt**								**Belastung der Umwelt**								**Sonstige Wirkungen**							
Kriterien		durch ausgewogenes Altersprofil der begünstigten Bevölkerung		durch geschlechter-spezifisch ausgeglichenes Profil der begünstigten Bevölkerung		durch Verringerung der Abwanderungsrate		**Sonstiges		Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld		Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs von Frauen		Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen		Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen		in der Landwirtschaft		außerhalb der Landwirtschaft		in der Landwirtschaft		außerhalb der Landwirtschaft		durch Produktivitäts-verbesserungen / Kostensenkungen		durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung		durch positive Umsatz-, Preisentwicklung		allgemein durch Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen		umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen		Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs		Erhalt und Verbesserung von Landschaften		durch Flächenverbrauch		Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs		sonstiges**		
	Wirkungs-eigen-schaften	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l		
Niedersachsen	direkt																																																					
	indirekt																																																					
Hamburg	direkt																																																				
	indirekt																																																				
Bremen	direkt																																																				
	indirekt																																																				
NRW	direkt																																																				
	indirekt																																																				
Schleswig-Holstein	direkt																																																				
	indirekt																																																				
Hessen	direkt																																																				
	indirekt																																																				

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

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

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

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

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Querschnittsfragen	Frage 1				Frage 1a				Frage 2		Frage 3		Frage 4			Frage 5							Sonstige Wirkungen**
Wirkungsfelder	Erhalt der Landbevölkerung				Verbesserung der Chancengleichheit durch				Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung		Sicherung und Verbesserung des Einkommens		Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse			Erhalt/Verbesserung der Umwelt				Belastung der Umwelt			
Kriterien	durch ausgewogenes Altersprofil der begünstigten Bevölkerung	durch geschlechter-spezifisch ausgeglichenes Profil der begünstigten Bevölkerung	durch Verringerung der Abwanderungsrate	**Sonstiges	Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Frauen	Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen/Familien	Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	durch Produktivitäts-verbesserungen / Kostensenkungen	durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	allgemein durch Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	durch Flächenverbrauch	durch Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs	Sonstiges **	
Bundesland																							
Niedersachsen																							
Hamburg																							
Bremen																							
NRW																							
Schleswig-Holstein																							
Hessen																							

Wirkungsrichtungen:
positive Wirkungen: gering (+), mittel (++), stark (+++)
keine signifikanten Wirkungen: 0
negative Wirkungen: gering (-), mittel (--), stark (---)

* Unter Erhalt der Landbevölkerung ist auch der Erhalt/die Verbesserung der Wohnfunktion des ländlichen Raumes insgesamt zu verstehen

** Andere Wirkungskriterien oder Wirkungsfelder sind ggf. zu ergänzen

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 1.4: Relevanzabfrage

Ausfüllanleitung:

Zeilen

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

Spalten

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

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

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

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

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

BearbeiterIn: _____, Tel.:_____, Email:_____

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

usw. .....

Anhang 2 - Ziele und Wirkungen auf Programmebene

MB-X-Tabelle 2.1: Ziele des EPLR Hamburg auf Programmebene

				Querschnittsfragen	Frage 1			Frage 2		Frage 3		Frage 4			Frage 5				Zusatzfrage		Sonstiges	
				Wirkungsfelder	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld durch			Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung		Sicherung und Verbesserung des Einkommens		Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse			Erhalt/Verbesserung der Umwelt				Verbesserung der Chancengleichheit durch			
Förderschwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinienkürzel	Maßnahmenkürzel	Kriterien / Maßnahmentitel	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	durch Produktivitäts-verbesserungen / Kostensenkungen	durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	allgemein durch Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	Verbesserung des Lebensumfeldes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs sowie der Beschäftigungssituation	Sonstige Ziele	Schutz ländlicher Räume vor Überflutung
A: Produktionsstruktur	I / II	a, b	A1	Agrarinvestitionsförderprogramm einschl.Junglandwirteförderung	●		○	●		●		●	●	●	●	○	●			○		
	III	c	A2	Berufsbildung für Landwirte											●	○						
	VII	g, m	A3, A4	Verarbeitung/Vermarktung				●	●	●	●	●	●	●	○		○	○		○		
B: Ländliche Entwicklung	XI	k	B1	Flurbereinigung			○			○		●			●			○				
		o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung	○	○		○		●										○		
		r	B3	Agrarstrukturelle Entwicklungs-planung																	●*	
		s	B4	Förderung des Fremdenverkehrs	●		●	●	●											○		
		u	B5	Küstenschutz																		●
C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichs-maßnahmen sowie Forstwirtschaft	V	e	C1	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen						●					●	●		●				
	VI	f	C2	Agrarumweltmaßnahmen (MSL)			●								●	●	○	●				
			C3	Vertragsnaturschutz											●	●						
	VIII	i	C4	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen			●	●		●		●	●	●	●			●		○	●**	

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

* Ermittlung der regionalen Entwicklungspotentiale.

** Verknüpfung der Interessen von Waldbesitzern und der Gesellschaft.

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 2.2: Wirkungen des EPLR Hamburg auf Programmebene

				Querschnittsfragen	**Frage 1**			**Frage 2**		**Frage 3**		**Frage 4**			**Frage 5**							**Zusatzfrage**				**Sonstiges**	
				Wirkungsfelder	**Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld durch**			**Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung**		**Sicherung und Verbesserung des Einkommens**		**Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse**			**Erhalt/Verbesserung der Umwelt durch**				**Belastung der Umwelt durch**			**Verbesserung der Chancengleichheit durch**					
Förderschwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinienkürzel	Maßnahmenkürzel	**Kriterien** / **Maßnahmentitel**	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	durch Produktivitäts-verbesserungen / Kostensenkungen	durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	allgemein durch Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	Flächenverbrauch	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs	Sonstiges	Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Frauen	Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen/Familien	Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen	Sonstige Wirkungen	Schutz ländlicher Räume vor Überflutung
A: Produktionsstruktur	I / II	a, b	A1	Agrarinvestitionsförderprogramm einschl.Junglandwirteförderung	(+)	**0**	(+)	(+)		(+)		(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)		(-)				(+)					
	III	c	A2	Berufsbildung für Landwirte				**0**		**0**		**0**	**0**		(+)	**0**												
	VII	g, m	A3, A4	Verarbeitung/Vermarktung																								
B: Landliche Entwicklung	XI	k	B1	Flurbereinigung																								
		o	B2	Dorferneuerung, Umnutzung	+	**0**		+		++				**0**	**0**		**0**						+					
		r	B3	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung																							+ *	
		s	B4	Förderung des Fremdenverkehrs	**0**		+	**0**	**0**														**0**					
		u	B5	Küstenschutz																								+++
C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichs-maßnahmen sowie Forstwirtschaft	V	e	C1	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen						(+)					**nur in Kombination mit C3**													
	VI	f	C2	Agrarumweltmaßnahmen (MSL)	**0**		(+)	**0**		+		**0**	**0**	(+)	++	++	++	(+)										
			C3	Vertragsnaturschutz			++								+++	+++	++	++										
	VIII	i	C4	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen																								

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

* Ermittlung der regionalen Entwicklungspotentiale.

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 3 - Querschnittsfrage 2: Beitrag des EPLR Hamburg zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben

MB-X-Text 3.1 - Arbeitspapier: Bemessung des Arbeitsplatzzuwachses (kapitelübergreifende Bewertungsfrage 2)

Es werden für die Bewertung drei Beschäftigungseffekte unterschieden:

1. **Entstehung von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten gemessen in Vollzeitäquivalenten ausgelöst durch Fördergelder, die für die Erstellung oder die Nachfrage einer Leistung eingesetzt werden**

Hierunter fallen alle Förderungen, die eine **Erhöhung der Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen** bewirken und deren Wirkungen in dieser Hinsicht an die Dauer der Zahlungen/Förderung gebunden sind.

Nach dieser Definition sind auch die Beschäftigungseffekte der Agrarumweltmaßnahmen hierunter zu fassen, wobei im Bereich der Ökolandbauförderung unter bestimmten Annahmen und Bedingungen ein Teil in dauerhafte Beschäftigungseffekte münden kann.

Auslösendes Moment des Effektes ist die durch die Förderung zusätzlich generierte Nachfrage nach Gütern/Leistungen, der am Ende einer Wirkungskette eine zusätzliche Beschäftigung zugeordnet werden kann.

Die Tabelle auf der folgenden Seite fasst die notwendigen Arbeitsschritte für die Erfassung des Erstrundeneffektes zusammen, die mit KB gekennzeichneten Arbeitsschritte sind durch die Kapitelbewerter zu erfüllen, die mit CC gekennzeichneten Schritte von der Arbeitsgruppe Cross-Cutting.

Grenzen dieser Methode:

– Linearitätsannahme (keine Berücksichtigung der economies of scale), d.h. keine steigende Arbeitsproduktivität bei Mehrproduktion
– Keine Berücksichtigung einer jeweiligen Unterauslastung

Effekte	**Definition und Erfassung der zusätzlichen Endnachfrage/ der induzierten Produktion**	**Erfassung/Berechnung der induzierten Beschäftigung**
Direkter Effekt	Erfassung der bewilligten Fördermittel durch Abfrage bei den Bewilligungsstellen (KB) Erfassung der bereits abgeschlossenen Förderfälle Erfassen des **förderfähigen Investitionsvolumens** (Aufgeteilt nach Finanzquellen) Um die **Hebelwirkungen** von Maßnahmen (Leverage effect[1]) darstellen zu können, ist in diesem Schritt auch das **Gesamtinvestitionsvolumen** zu erfragen (KB). Entweder bei den Bewilligungsstellen oder bei den Zuwendungsempfängern selbst. Für den nicht kofinanzierten Anteil wird es jedoch nicht möglich sein, die Finanzströme zu ermitteln. Ihr konjunktureller Beschäftigungseffekt wird über Annahmen (CC) abgebildet.	1. Aufgliederung dieser Investitionsvolumina nach bestimmten Gütergruppen, bzw. Sektoren (Gliederung entsprechend der Gliederungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bzw. der Input-Outputtabellen) (KB nach Vorgabe CC) 2. Zuordnung von statistisch bekannten Produktivitätskoeffizienten (CC) 3. Erfassung der regionalen Inzidenz (Auftragsvergabe an im Land ansässige Unternehmen) (KB)
Indirekter Effekt (insgesamt CC oder nach Vorgaben von CC)	Hierunter ist die Vorleistungsnachfrage für die Summe der direkten Effekte und der hiermit verbundene Beschäftigungseffekt zu verstehen (**supplier effect**).[2] Die Ermittlung erfolgt anhand von Koeffizienten.	Diese Effekte werden nicht direkt erfasst, sondern wiederum durch Koeffizienten umgerechnet.
Sekundäreffekt	Hierunter sind in diesem Zusammenhang vor allem Bündelungseffekte zu verstehen, die in zusätzlich ausgelösten Investitionen, die mit der Fördermaßnahme in Zusammenhang gebracht werden können, bestehen. Abfrage nur bei den **Empfängern** (KB) möglich..	Arbeitsschritte wie oben sind nicht oder nur in wenigen exemplarischen Einzelmaßnahmen möglich. Zusätzliche Beschäftigungseffekte können nur über Faustzahlen / Koeffizienten abgebildet werden

2. Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in FTE), als Folge direkter betrieblicher Investitionen

– Sicherung von Arbeitsplätzen durch Erhöhung des Kapitalstocks in einem Betrieb und damit Sicherung dessen wirtschaftlicher Lage.

Von den Kapitelbewertern vorzunehmen: Definition von **bedrohten Arbeitsplätzen**, die durch die Förderung erhalten bleiben.

---

[1] Propensity for public intervention to induce private spending among direct addressees. In cases where public intervention subsidises private investments, leverage effects are proportional to the amount of private spending induced by the subsidy (EU-KOM, 1999c, S. 86). Nach den Ausführungen der Kommission handelt es sich um das Verhältnis der **Gesamtausgaben** der direkt Begünstigten für Fördermaßnahmen zu Kofinanzierung der öffentlichen Hand.

[2] Secondary effect on companies supplying goods and services to business which are the direct addressees of a public intervention. Input-output analysis is used to estimate all supplier effects in a given territory (EU-KOM, 1999c, S. 87).

– Schaffung neuer Arbeitsplätze über die folgende Wirkungskette: Reduzierung der Kapitalnutzungskosten, Stimulierung des Kapitaleinsatzes und damit der Produktion und der Beschäftigung.

Problem bei der reinen Kapitalinvestition liegt darin, dass Beschäftigungseffekte nur entstehen können, wenn der damit aufgrund der angestrebten Verbesserung der **Wettbewerbsfähigkeit** auftretende **Substitutionseffekt** von Arbeit geringer ist, als der **zusätzliche Produktionseffekt**. Es gilt nach GRW-Evaluierern die Annahme, dass der Substitutionseffekt kurzfristig eher immer überwiegt, dass dieser aber langfristig durch den Produktionseffekt überkompensiert wird.

Ermittelbar sind diese langfristigen Effekte nur auf dem Wege der **einzelbetrieblichen Wirkungsanalyse**[3].

3. Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in FTE) als indirekte Folge von Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität / des Humankapitals

Diese Wirkung äußert sich in nicht direkt beschäftigungsbezogenen Indikatoren, sondern indirekt über bestimmte die Produktivität, Auslastung oder Qualifikation beeinflussenden Größen (kürzere Wegstrecken, zunehmende Gästezahlen etc.).

Wie können diese gemessen werden? - Hier bitte Input aus den entsprechenden Bereichen (Dorferneuerung, Qualifizierung) für die Vorbereitung einer entsprechenden Ex-post Bewertung dieser Effekte!

Bereinigung der Bruttoeffekte

Die drei verschiedenen Beschäftigungswirkungen werden unterschiedlich stark von einzelnen, das Nettoergebnis verzerrenden Effekten überlagert. Diese gilt es nach Maßgabe der EU-Kommission zu identifizieren und wenn möglich zu quantifizieren.

Verlagerungseffekt: Beschäftigungseffekte einer Fördermaßnahme verlagern Arbeitsplätze aus anderen Teilen des Programmgebietes (Arbeitsplätzen eines geförderten Betriebes steht der hierauf zurückzuführende Abbau in einem anderen Unternehmen/Unternehmenszweig gegenüber. Es handelt sich hier um einen eher räumlichen Prozess (interregional), aber auch um Verzerrungen in unterschiedlichen Sektoren (Expansi-

[3] Eventuelle Quelle: Matching Ansatz der GRW Förderung.

on in geförderte Gebiete oder Förderbereiche, Rückzug aus nicht geförderten Gebieten oder Produktionsbereichen).

Problem: über die nicht geförderten Betriebe oder Gebiete liegen keine Daten vor. Hier sind Rückschlüsse nur aufgrund der konjunkturellen Lage einer Branche möglich.

Substitutions-/Verdrängungseffekte: die EU versteht hierunter die Beschäftigung förderfähiger Personen zu Lasten nicht förderfähiger Personen. Dies ist eher ein Problem direkter Lohnsubventionierungen bestimmter förderfähiger Personengruppen und kommt im Bereich der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum nicht vor. Andere Studien (BAW) verstehen hierunter den Effekt der Verdrängung von nicht geförderten Konkurrenzunternehmen im gleichen Wirtschaftsraum/Fördergebiet (intraregionaler Prozess). In diesem Sinne sollten wir diesen Begriff auch verwenden.

Für die einzelnen Maßnahmen sind diese Effekte zu beschreiben und eventuell an Einzelfällen zu quantifizieren.

Mitnahmeeffekte: Allgemein wird hierunter die Förderung einer Maßnahme verstanden, die auch ohne die Fördergelder durchgeführt worden wäre, d.h. der Zahlung steht keine politisch gewollte/beabsichtigte Verhaltensänderung des Empfängers gegenüber.

Nach den Ausführungen der EU-Kommission (MEANS), DIW etc. gibt es keine allgemein gültige/anerkannte Methode zur Ermittlung dieser Effekte.

MB-X-Text 3.2 - Ermittlung der vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekte

Nach intensiver Diskussion haben wir uns entschlossen, die vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekte und deren regionale Inzidenz zu ermitteln, wohl wissend, dass die Beschäftigungseffekte nicht den hauptsächlichen Sinn und Zweck ländlicher Entwicklungspolitik darstellen.

Frankenfeld (2002) führt hierzu aus, dass regionale Wirtschaftspolitik *Struktur*politik ist. „Sie geht auch mit Nachfrageeffekten einher, die aber gering sind und nicht den Sinn der Übung darstellen. Natürlich: Wenn man sich der Nebensächlichkeit temporärer und konjunktureller Effekte bewusst ist und sie als solche kenntlich macht, können dann auch damit einhergehend Arbeitsplätze in Evaluierungen aufgezählt werden. [...] Ein Beispiel: In einem Forschungsprojekt im FuE-Bereich zur Förderung angewandter Umwelttechnologien wird für 24 Monate eine wissenschaftliche Mitarbeiterin mit einer vollen oder halben Stelle zur systematischen Untersuchung der Möglichkeiten der Wollschlammkompostierung eingestellt. Fraglos ein - marginaler - Beschäftigungseffekt, der immer dann zu Stande kommt, wenn ein Projekt im öffentlicher Sektor durchgeführt wird oder von diesem die Personalkosten finanziert werden. Aber wir könnten genauso gut Postboten einstellen oder die Leute Flaschen mit Geldscheinen ausbuddeln lassen, was die temporären Wirkungen angeht. Entscheidend sind doch nicht diese direkten temporären Beschäftigungswirkungen von FuE-Projekten, sondern das Potenzial an Innovation, das man bei solchen Projekten insgesamt erhofft. Nur so rechnet sich das Projekt!“

Für den Bereich der Agrarstrukturpolitik und Politik für den ländlichen Raum gibt es einige Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten. Hier seien nur zwei herausgegriffen, die sich mit ganzen Maßnahmenbündeln und nicht nur mit Einzelmaßnahmen, wie z.B. der Dorferneuerung, beschäftigen.

– Geuenich et al. haben 1981 die Beschäftigungseffekte agrarstruktureller Maßnahmen untersucht und sind dabei ausschließlich auf die temporären Beschäftigungseffekte eingegangen, da es sich beim „Programm für Zukunftsinvestitionen (ZIP)“ um ein klassisches Konjunkturprogramm handelte. Aus solchen Analysen die „relative Vorzüglichkeit“ von Maßnahmen abzuleiten, ist allerdings wenig sinnvoll. „Die schon eingangs erwähnte Vernachlässigung der übrigen Nutzenkomponente in der Untersuchung birgt bei der Abschätzung der „relativen Vorzüglichkeit“ die Gefahr, dass Maßnahmen mit hohen Arbeitskosten anderen Maßnahmen überlegen erscheinen. Ein Beispiel mag diese Gefahr verdeutlichen: Wenn man aufgrund der Analyseergebnisse z.B. Dorferneuerungsmaßnahmen auf Kosten des Küstenschutzes ausdehnt, könnten daraus besonders dann hohe Beschäftigungswirkungen resultieren, wenn Schäden von Sturmfluten beseitigt werden müssen“ (Fasterding, 1982).

– Tamme (2002) hat die Beschäftigungseffekte agrar- und regionalpolitischer Maßnahmen in Österreich untersucht. Der Ansatz zur Ermittlung der Beschäftigungseffekte ist umfassender. Neben den direkten Effekten (z.B. Bau von Wirtschaftswegen) wird versucht, die indirekten Effekte (soziale und wirtschaftliche Sicherung von Betrieben, außerlandwirtschaftliche Nutzung) abzuschätzen. U.E. wenig zielführend ist es aber, diese beiden Effekte miteinander zu mischen und als Bewertungsmaßstab zu nutzen, wie es in der vorliegenden Untersuchung in der abschließenden Bewertung der Einzelfördermaßnahmen durchgeführt wird.

Weil wir die unterschiedlichen Ebenen der Beschäftigungswirkungen nicht mischen wollen, begrenzen wir uns in der Darstellung der konjunkturellen Beschäftigungseffekte auf eine förderkapitelbezogene Nennung. Es wird kein Vergleich angestrebt, weil die Höhe der Beschäftigungseffekte in erster Linie von der Umsatzproduktivität der profitierenden Gewerke abhängig ist.

Zusätzlich werden wir ausweisen, wie die regionale Inzidenz der Beschäftigungswirkungen sich darstellt.

Angesichts der aktuellen Lage auf dem Arbeitsmarkt und der schwierigen Lage im Bausektor, und dies ist die größte Branche, die von den Fördermitteln des EPLR profitiert, werden wir die ermittelten Beschäftigungswirkungen noch in Bezug setzen zum Beschäftigungsumfang im Bausektor.

Methodik der Ermittlung

Die Ermittlung dieser Beschäftigungseffekte erfolgt in Anlehnung an eine Untersuchung der KfW zu den Arbeitsplatzwirkungen der KfW-Förderungen wohnwirtschaftlicher Investitionen (Kleemann et al., 1999).

Demnach lassen sich die direkten Arbeitsplatzeffekte durch den Investitionseffekt nach folgendem vereinfachten Verfahren schätzen (Kleemann et al., 1999, S. 14):

$B_d = B_B / U_B * I$

B_d: Direkter Beschäftigungseffekt der Investition

B_B: Beschäftigte im Baugewerbe

U_B: Umsatz im Baugewerbe ohne Mehrwertsteuer

I: geförderte Investition

Die **Beschäftigten im Baugewerbe** sowie der **Umsatz im Baugewerbe** ohne Mehrwertsteuer wurden nach verschiedenen Gewerken der Handwerkszählung vom 31. März 1995 entnommen (Statistisches Bundesamt, 1996); zusätzlich wurden Angaben aus dem produ-

zierenden Gewerbe genutzt (Statistisches Bundesamt, 2001). Die Angaben der Handwerkszählung wurden aufgrund der Steigerung der Arbeitsproduktivität korrigiert, um die heutigen Verhältnisse zumindest näherungsweise abbilden zu können. Für Planungsdienstleistungen wurde der Wert einer Studie des DIW zu den ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung entnommen (DIW, 1998).

Welche Gewerke von den einzelnen Investitionen profitiert haben und ob die Unternehmen aus Hamburg, außerhalb des Bundeslandes oder außerhalb von Deutschland ihren Sitz haben, wurde für die Maßnahmen AFP und Küstenschutz erfragt.

Weitere Informationen aus den anderen Förderkapiteln fließen ein.

Kapitel I

Grundgesamtheit	Stichprobe	Rücklauf	Ausgewertet
88	30 (34 %)	16 (53 %)	16

Die Aussagen zur regionalen Inzidenz sind nur eingeschränkt interpretierbar, da wir zwar die Herkunft des Unternehmens, an das die Aufträge vergeben wurden, abgefragt haben. Es kann aber nicht zwingend daraus geschlossen werden, dass der Beschäftigungseffekt auch der Region zugute kommt. Gerade im Bausektor ist die Beschäftigtenstruktur ja sehr international geprägt (Frankenfeld, 2002).

Die Angaben über die **Investitionssummen** wurden aus den gelieferten Zahlstellendaten ermittelt. Diese wurden entsprechend umgerechnet, um das Investitionsvolumen zu erhalten.

Für die Abschätzung der Beschäftigungseffekte wurde das förderfähige Investitionsvolumen zugrundegelegt. Das Gesamtinvestitionsvolumen liegt zumeist darüber, so dass die konjunkturellen Effekte durchaus höher sein können. Des Weiteren ist in der Regel davon auszugehen, dass geförderte Investitionen auch noch andere nicht geförderte Investitionen nach sich ziehen. Diese Anstoßwirkung wurde aber empirisch nicht ermittelt und kann daher nicht zugrunde gelegt werden.

Neben den Beschäftigungseffekten während der Durchführung einer Maßnahme werden auch die **Vorleistungseffekte** (oder supplier effect) (2) ermittelt, die dadurch entstehen, dass indirekte sektorale Produktionseffekte durch die Vorleistungslieferungen entstehen (Kleemann et al., 1999). Hier wird ein Verhältnis von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten (1) und gesamtem Beschäftigungseffekt (Summe aus (1)+(2)) von 1,65 unterstellt. Dieses Verhältnis stimmt nahezu mit dem überein, das das Statistische

Bundesamt für Bauinvestitionen ermittelt hat. Mit diesem Multiplikator lassen sich die gesamten Arbeitsplatzeffekte abschätzen (Kleemann et al., 1999).

MB-X-Tabelle 3.1: Übersicht über die Schätzergebnisse der befristeten/ vorübergehenden Beschäftigungseffekte in der Phase der Leistungserstellung

Haushaltslinien	Direkter Effekt in Personenjahren	Hauptgewerke	Gesamteffekt in Personenjahren	Regionale Inzidenz
Förderschwerpunkt A	**55**		**90**	
a	54	Beton- und Stahlbauer, Kälteanlagenbauer	89	Hamburg 56%, anderes Bundesland 40%, Ausland 4%
c	1		1	
g und m	keine Projekte			
Förderschwerpunkt B	**235**		**389**	
k	kein Projekt			
o	9	Zimmerei, Sanitär, Maurer	16	überwiegend aus Niedersachsen
r	keine Projekte			
s	nur ein Projekt			
u	226	spezialisierte Deichbauunternehmen	373	Hamburg
Förderschwerpunkt C				
e	siehe f (weil nur in Kombination möglich)			
f + f-alt	ökologischer Landbau positive Beschäftigungseffekte (v.a. in den Jahren nach der Umstellung) extensive Grünlandnutzung (abhängig von betrieblicher Ausgangssituation) Vertragsnaturschutz i.d.R. nur auf kleinem Flächenanteil, gesamtbetrieblich zu vernachlässigen.			
i	keine Projekte			

Quelle: Eigene Darstellung

Der Beschäftigungseffekt, der aus dem sog. Einkommenseffekt resultiert, wurde nicht mehr berechnet. In der Studie des DIW (1998) wurde zur Ermittlung des Einkommenseffekts auf der Basis der Summe von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten und Vorleistungseffekten ein Wert von 0,18 als realistisch unterstellt.

.

Anhang 4 - Beitrag des EPLR Hamburg zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

MB-X-Tabelle 4.1: Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (Indikator 5-1.1.)

Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt		Öffentliche Aufwendungen in Mio. Euro 2000 - 2002	Anrechenbarkeit für den Indikator % der Förderfälle und -summen	Angaben zum Output
f	C2 Agrarumwelt und C3 Vertragsnaturschutz	2,23	100	3.667 ha, davon 938 ha sowohl unter Vertragsnaturschutz als auch unter MSL. Nettofläche 2.729 ha
c	A2 Berufsbildung	0,05	100	Kurse zum Thema Pflanzenschutz (inkl. Einsatz von Nützlingen), organische Düngung, Umgang mit Ressourcen (Energie und Wasser)
Summe der Fördergelder		**2,28**		

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 4.2: Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte und auf Umweltziele (Haupt- und Nebenziele) (Indikator 5-1.2.)

	Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte und auf Umweltziele (Haupt- und Nebenziele)	Öffentliche Aufwendungen in Mio. Euro (2000 - 2002)	Erzielter Output	Anteil der anrechenbaren Förderfälle gemäß Zielsetzungen oder Wirkungen	Anrechenbare Fördermittel	Hauptwirkungen
a A1	Investitionsförderung (HZ)	2,32	135 Förderfälle (darunter 82 Gewächshäuser, 33 sonstige landw. Gebäude), 55 Unternehmen wurden über das Sonderprogramm Energieeinsparung gefördert.	In 5% der Förderfälle Haupt- oder Nebenziel der geförderten Investition	Aufgrund der momentanen Datenlage kann keine Abgrenzung der anrechenbaren Förderfälle oder -summe erfolgen.	62% der geförderten Unternehmen zielen auf eine Reduzierung oder rationelleren Einsatz von Energie ab. 10 % der geförderten Unternehmen beabsichtigen einen sparsameren Einsatz der Ressource Wasser.
	Summe	**2,32**			**0**	

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 4.3 Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten (Kriterium 5-4.)

Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten			Angaben zum Output	Gesamtflächen-anteil, wenn quantifizierbar in ha	Kohärenz	Vielfalt	kulturelle Eigenart	Landschafts-erleben, Zugäng-lichkeit
f	C2 C3	Agrarumwelt und Vertragsnaturschutz	Hierunter fallen die Maßnahmen, die durch die Indikatoren VI.3.-1.1. bis -3.1 gefasst werden. Insgesamt tragen alle Maßnahmen zum Schutz und Erhalt der Landschaft bei, sie können aber den einzelnen Bedeutungsfeldern unterschiedlich zugewiesen werden. Die Wirkungen der Vertragsnaturschutzmaßnahmen sind insgesamt als stärker einzuschätzen, da sie auf Gebietskulissen zugeschnitten und von ihrer Ausrichtung eher geeignet sind, besondere Landnutzungsformen und Landschaftselemente zu erhalten.	2.729	2.447	1.989	1.885	
s	B4	Umweltschutz und Landschaftspflege	1 Wanderweg in den Vier- und Marschlande					x
Summe der quantifizierbaren Flächen				**2.729**	**2.447**	**1.989**	**1.885**	

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 4.4: Bedeutungsfelder des Erhaltes und der Verbesserung von Landschaften

Kriterium	Erläuterung, Bedeutungsfeld	Indikator	Maßnahmenbeispiele
Erhalt und Verbesserung der Landschaftskohärenz	**Angemessenheit** der vorgefundenen Nutzungen (inkl. Nullnutzung!): Spiegeln sich in den **Flächennutzungen** die ökologischen Bedingungen wider (paust der Standort durch?)	- Flächen mit standortangepassten Nutzungen - Flächen mit Schutzmaßnahmen für den Landschaftswasserhaushalt	- Förderung des Laubwaldes - Feuchtgrünlandförderung - Wiedervernässungsmaßnahmen
	Verbesserung / Erhalt der **Natürlichkeit der Wirkung** von Landschaft durch den Eindruck von Ungestörtheit und Fehlen eines menschlichen Einflusses	- Flächen, auf denen Alterungsprozesse / Selbstorganisiertheit der Natur /Dynamik stattfinden - Flächen /Projekte, mit denen Renaturierungsziele verbunden sind - Flächen /Projekte, mit denen naturnahe Bewirtschaftung verbunden ist	- Erhöhung des Altholz-/Totholzanteils - Erhöhung des Anteils schützwürdiger Biotope - Erhöhung der Sukzessions-/ Naturverjüngungsflächen - Gewässerrenaturierungen
Erhalt und Verbesserung der Unterschiedlichkeit der Landschaft	Im Vordergrund steht hier **die landschaftliche Vielfalt**: - Vielfalt der **Flächennutzungen** und deren Gliederung und Verteilung - Vielfalt der unterscheidbaren **Elemente** und **Strukturen** in einer Landschaft. - Vielfalt der vorkommenden **Arten** und **Lebensräume** - Landschaft soll vor einer Vereinheitlichung und Verarmung geschützt werden.	- Zunahme / Erhalt der Vielfalt von Arten - Zunahme der Kulturarten/Ausbau der Fruchtfolge - Flächenanteil/Fördermittel für die Verbesserung Schaffung von naturnaher Elemente in der Kulturlandschaft - Erhalt der Vielfalt der natürlichen Standorte - Erlebbarkeit des jahreszeitlichen Wechsels	- Anlage von Blänken, Hecken etc. - Blühstreifen - Förderung des Ökolandbaus
Erhalt und Verbesserung der kulturellen Eigenart/historische Kontinuität/ Harmonie	Das Erscheinungsbild der Landschaft ist durch die Erkennbarkeit **historischer Kulturlandschaftselemente** im Einklang mit kulturellen, historischen Traditionen geprägt. Die Landschaftsgestalt ist in ihrer historischen Dimension und ihrer Maßstäblichkeit ungestört und das Landschaftsbild wirkt harmonisch. Landschaft soll vor Überprägung geschützt werden. Erhalt regionaler Landschaften im Gegensatz zu universellen Landschaften Kontinuität als Gleichgewicht zwischen Innovation und Tradition und nicht als Konservieren	- Erhalt kulturhistorischer Landschaftselemente - Entwicklung der Verteilungsmuster von Nutzungen - Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzungsfläche (Flächenaufgabe, Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen, Verteilungsmuster Grünland-Acker, Verwandlung landwirtschaftlicher Nutzfläche in Siedlungsfläche)	Erhalt landwirtschaftlicher Nutzungen in von Aufgabe bedrohten Gebieten Erhalt nutzungsgebundener Lebensräume
Verbesserung des Erlebniswertes der Landschaft	Hier geht es um die tatsächliche Nutzbarmachung bzw. Zugänglichkeit von Landschaft für ruhige Erholung und damit die Verbesserung ihres Freizeitwertes.	- Verbesserung der Zugänglichkeit / Erlebbarkeit der Landschaft - Erhalt und Verbesserung von Landschaften für Erholungszwecke	- Erschließungsmaßnahmen - Lenkungskonzepte - Lernpfade - Edutainment Angebote

Quelle: Eigene Darstellung nach Wascher, 2000; EU-KOM, 2000; Peters, 2001; Köhler et al., 2000.

MB-X-Text 4.1 - Landwirtschaft und Klimarelevanz

Im Nationalen Klimaschutzprogramm der Bundesregierung (Bundesregierung, 2000) werden die Rolle und Ansatzpunkte der Landwirtschaft für den Klimaschutz beleuchtet. Die Interessenlage ist für diesen Bereich vielschichtig, da die Landwirtschaft zum einen selber zu den Emittenten klimarelevanter Gase zu rechnen ist und zum anderen vom Klimawandel empfindlich betroffen sein wird. Darüber hinaus können landwirtschaftlich genutzte Flächen sowohl Senken als auch Quellen für Treibhausgasemissionen sein.

Die Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe für Klimaänderungen (IPCC) hat Leitlinien für nationale Treibhausgasinventare erstellt. Diese Leitlinien (IPCC, 1997) unterscheiden "Landwirtschaft" sowie "Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft" wie folgt:

- "Landwirtschaft" bezieht sich auf die eigentlichen Tätigkeiten der landwirtschaftlichen Produktion, z.B. CH_4-Emissionen aus Viehwirtschaft und Reisanbau sowie N_2O-Emissionen aus landwirtschaftlich genutzten Böden.
- "Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft" beinhaltet:
  - Emissionen und Entzug von CO_2 als Folge forstwirtschaftlicher Maßnahmen,
  - Emissionen verschiedener Treibhausgase aufgrund der Umwandlung vorhandener Wälder und natürlichen Graslandes für andere Arten der Bodennutzung,
  - Entzug von CO_2 aufgrund der Aufgabe zuvor bewirtschafteter Flächen sowie
  - CO_2-Emissionen aus dem Boden und Aufnahme in den Boden und in pflanzliche Biomasse in Verbindung mit Änderungen der Landnutzung und der Bewirtschaftung.

Darüber hinaus verbraucht die Landwirtschaft auch Primärenergie im Rahmen der Produktion. Diese CO_2-Emissionen werden jedoch nicht gesondert für die Landwirtschaft ausgewiesen, sondern entsprechend internationalen Regeln unter anderen Rubriken erfasst:

- Treibstoffverbrauch der Traktoren: Verkehrssektor,
- Energieverbrauch zur Herstellung von Düngemitteln, PSM und anderen Produktionsmitteln im Industriesektor.

MB-X-Tabelle 4.5 verdeutlicht den Anteil der einzelnen Treibhausgase an der Klimaproblematik und den Anteil der Landwirtschaft am Ausstoß dieser Gase. Insgesamt ist die Landwirtschaft mit 5,8 %, **ohne energiebedingte** Emissionen, an den Gesamtemissionen beteiligt. Nach Geier liegt der Gesamtanteil der Landwirtschaft am Treibhauseffekt bei 8,5 % (Köpke, 2002).

MB-X-Tabelle 4.5: Anteile einzelner Gase an Treibhausgasemissionen und Beitrag der Landwirtschaft

Anteil der ...	**CO_2**	**CH_4**	**N_2O**
Gase an Treibhausgasemissionen insgesamt (1998), berechnet nach CO2 Äquivalenten	87 %*	7,2 %*	4,9 %*
Anteil der Landwirtschaft an den Emissionen	Anteil an den energiebedingten Emissionen ca. 3 %*	48 %**	52 %**

*Zahlen nach Bundesregierung, 2000, ** Zahlen nach Sensi, 2003.

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 4.6 fasst die Reduktionsziele der Bundesrepublik für die landwirtschaftsrelevanten Kyotogase zusammen.

MB-X-Tabelle 4.6: Reduktionsziele der Bundesrepublik Deutschland der für die Landwirtschaft relevanten Kyotogase

Klimagase	**Zeithorizont zur Erreichung des Zieles**	**Reduktionsziel gegenüber 1990 in %**
CO_2	2008 - 2012	21 %
	2005*	25 %
CH_4	2008 - 2012	21 %
N_2O	2008 - 2012	21 %

* nationales Ziel

Quelle: Eigene Darstellung.

CO_2-Äquivalente oder auch Global-warming-potenzial

Die verschiedenen Gase sind mit unterschiedlichen Wirkungen pro Erfassungseinheit verbunden. Als Umrechnungseinheit zur Aufsummierung verschiedener klimarelevanter Gase wurden CO_2–Äquivalente festgesetzt, die dem Treibhauspotenzial von CO_2 bezogen auf 1.000 Jahre entsprechen. MB-X-Tabelle 4.7 gibt die Umrechnungseinheiten wieder, die auch der Zwischenbewertung zugrunde gelegt wurden.

MB-X-Tabelle 4.7: Umrechnungsfaktoren für CO_2–Äquivalente

Treibhausgas	**Umrechnungsfaktor für CO_2 Äquivalent nach Bundesregierung (2000)***
Methan CH_4	21
Lachgas N_2O (Distickstoffmonoxid)	310

* Andere Autoren legen zum Teil andere Faktoren zu Grunde, so Köpke (2002) 11 für Methan und 270 für Lachgas.

Quelle: Eigene Darstellung.

Senkenfunktion von Land- und Forstwirtschaft

Wald ist in Deutschland eine Kohlenstoffsenke, da mehr nachwächst, als verbraucht wird. Dadurch erfolgt eine Bindung von ca. 4 % der CO_2-Emissionen. Landwirtschaftliche Böden können je nach Art der Bewirtschaftung zu Senken oder zu Quellen werden. Zur Erfassung der Senkenfunktion besteht noch kein allgemein anerkanntes Instrumentarium. Zusätzlich kann von einer Bindung von CO_2 in Holzprodukten ausgegangen werden. Im Rahmen der Halbzeitbewertung spielen für die Senkenfunktion vor allen Dingen landwirtschaftliche Maßnahmen eine Rolle.

Quellen und Handlungsansätze für die verschiedenen Gase

CO_2-Quellen und Einsparpotenziale

- Abhängig von der Intensität des Vorleistungseinsatzes führt die Reduzierung des Einsatzes von Düngemitteln, Pflanzenschutzmittel, Kraftfutter etc. in extensiven Bewirtschaftungsformen zu CO_2-Einparungen.
- Bereitstellung von Biomasse und nachwachsenden Rohstoffen für den Energiesektor. Hierbei ist die Gewinnung von Biogas doppelt wirksam, da sie zum einen andere fossile Energieträger substituiert und zum anderen die Emission von Methan reduziert.
- Flächenbewirtschaftung in der Land- und Forstwirtschaft zur Besserung der Speicherfähigkeit, Erhöhung der Vorräte (d.h. humusanreichernde Produktionsverfahren).

N_2O-Quellen

- Direkte Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden (94 %) (Sensi, 2003) und aus der Nutztierhaltung (6 %).
- Indirekte Emissionen als Umwandlungsprodukt der flüchtigen Ammoniak-, Nitrat- und NOx-Verbindungen, Umrechnungen nicht möglich. Laut Köpke (2002, S. 9) besteht aber eine enge Korrelation zwischen emittiertem N_2O und Gesamt N-Input.
- Emissionen infolge der Verbrennung landwirtschaftlicher Rückstände.

Methanquellen

- 17 % der Methanemissionen stammen in Westeuropa aus tierischen Exkrementen (Köpke, 2002, S. 9).
- 60 % aus Nährstoffumsetzung im Pansen von Wiederkäuern, enterische Fermentation. Berechnung erfolgt nach Emissionsfaktoren je Tier, da Emissionsraten vom jeweiligen Verdauungssystem und der Futteraufnahme abhängen.

– Aus der Düngewirtschaft im Rahmen des mikrobiellen Abbaus von Exkrementen. Berechnung erfolgt nach erzeugter Menge Dung (Art und Anzahl der Tiere) und Anteil, der anaerob abgebaut (Klima, Verfahren der Mistlagerung und –behandlung) wird.
– Größtes Potenzial zur Reduzierung liegt neben der Lagerungstechnik in der Ausweitung der Biogasgewinnung.

Ammoniakquellen

Ammoniak (NH_3) ist zwar kein direkt klimarelevantes Produkt, aber es entfaltet Wirkungen auf Ökosysteme und die Umwandlungsprodukte. Wirkungspfade sind folgende:

– Eutrophierung und Versauerung führen zu Beeinträchtigung der für den Klimaschutz relevanten Wälder,
– Indirekt klimawirksames Spurengas, da es im Boden zu N_2O umgewandelt wird, Korrelation von NH_3 und N_2O nicht möglich (s.o.),
– 93 % der Gesamtemissionen aus der Landwirtschaft, dabei 70 % aus der Rinderhaltung, Schweinhaltung und Mineraldüngeranwendung.

Ausschlaggebende Einflussgrößen sind die Ausbringungstechnik und Lagerungstechnik organischer Dünger sowie die Größe der Tierbestände.

Laut Genfer Luftreinhalteabkommen zur Bekämpfung der Versauerung, Eutrophierung und des bodennahen Ozons (Multikomponentenprotokoll) vom 01.12.1999 ist für das Jahr 2010 eine Minderung um 16 % gegenüber dem Stand von 1996 vorgesehen.

Beiträge der Forstwirtschaft zum Klimaschutz

Schutz bestehender und Ausweisung neuer Waldflächen durch

– Erstaufforstung,
– Verbesserung der Vitalität und Anpassungsfähigkeit der Wälder als Mischbestände als Voraussetzung zum Erhalt der Anpassungsfähigkeit an die Klimaveränderungen,
– Waldbauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Speicherfunktion der Wälder:
  - Zuwachsstarke Baumarten versus langfristige Stabilität, alte Bestände versus Marktlage (Nachfrage nach Schwachholz),
  - zentrale Bedeutung hat hier der Bodenschutz, da mindestens 50 % der Kohlenstoffvorräte im Mineralboden, Humus und Streu gespeichert sind,
  - Naturverjüngung, Verzicht auf Kahlschlag,
  - bodenschonende Walderschließung und Holzernteverfahren,
  - vermehrte Verwendung von Holz als Rohstoff und Energieträger im Sinne der Nutzung der Produktspeicherung,

- Materialsubstitution,
- Energiesubstitution.

Hierbei gibt die Bundesregierung (2000, S. 25) zu bedenken, dass „an die sich aus der Erstaufforstung in Deutschland ergebenden Beiträge zum Klimaschutz keine zu hohen Erwartungen gestellt werden dürfen. Das Potenzial der CO_2-Einbindung, das sich aus der Erstaufforstung für den Zeitraum 1990 bis 2005 ergibt, beträgt bei einer Fläche von ca. 6.000 bis 7.000 ha je Jahr weniger als 0,1 % der jährlichen CO_2-Emissionen." Verluste, die ca. bei 2.000 bis 3.000 ha pro Jahr liegen, können diese Effekte kompensieren, v.a., wenn der Abbau organischer Kohlenstoffverbindungen aus dem Waldboden einbezogen wird.

Im Rahmen der Zwischenbewertung spielen nur die Effekte durch die Erstaufforstung und den Abbau der forstlichen Ressourcen eine Rolle.

Beitrag des Ökologischen Landbaus

Die flächenbezogenen CO_2-Emissionen sind, bei systemüblichen Flächenanteilen einzelner Fruchtarten und Futtermittelzukäufen, beim Ökologischen Landbau um ca. 65 % geringer (Köpke, 2002, S. 8). Im Vergleich zu konventionellen Systemen, ist dies auf den geringen Anteil indirekter Energieträger (zugekaufter Betriebsmittel) zurückzuführen. Der Maschinenanteil sowie Treib- und Schmierstoffe sind im Ökolandbau wiederum wesentlich höher, so dass insgesamt mit einem Umrechnungsschlüssel von 60 % Energiereduzierung gegenüber der konventionellen Landwirtschaft gerechnet werden kann. Dieser Umrechnungswert wird auch den Berechnungen der Zwischenbewertung zu Grunde gelegt. In ökologischen Systemen wird aufgrund geringerer Erträge als im konventionellen Landbau weniger Kohlenstoff im Erntegut, dafür jedoch mehr Kohlenstoff in Form organischer Bodensubstanz gebunden.

Das vergleichsweise geringe Düngungsniveau auf ökologisch bewirtschafteten Flächen führt vermutlich zu geringeren Lachgas- und Ammoniakemissionen. Allerdings können Lachgasemissionen infolge des intensiveren Anbaus von Leguminosen im Ökologischen Landbau steigen (Haas et al., 1995).

Maßnahmen im Rahmen der einzelnen Fördersträngе

MB-X-Tabelle 4.8 gibt einen Überblick über die Handlungsmöglichkeiten im Rahmen eines EPLR zur Reduzierung klimarelevanter Gase.

MB-X-Tabelle 4.8: Mögliche Ansatzpunkte zum Klimaschutz im Rahmen eines EPLR

Treibhausgas	Quellen	Maßnahmearten	Kapitel I	Kapitel III	Kapitel V/VI	Kapitel VII	Kapitel VIII	Kapitel IX
CO_2	Vorleistungsnachfrage - PSM Produktion - Düngemittelproduktion - Saatgutherstellung - Futtermittel - Medikamente Primärenergieverbrauch - Produktionsverfahren - Gebäude Transport Waldumwandlung Verarbeitungsprozesse	Reduzierung des Verbrauchs von fossilen Energieträgern a) Einsparung b) Substitution Erhalt und Vermehrung von CO_2 Senken	Förderung der Energieeinsparung (Wärme und Kältedämmungsmaßnahmen) Bau von Biogasanlagen Umstellung der Heizanlagen auf umweltfreundliche Energieträger		Förderung extensiver Anbaumethoden/ Ökolandbau, dadurch Reduzierung der Vorleistungsnachfrage	Reduzierung des Energieverbrauchs Indirekt: Förderung der Vermarktung ökologisch und regional erzeugter Erzeugnisse	Erstaufforstung Verbesserung der Vitalität und Anpassungsfähigkeit der Wälder Schutz des Waldbodens Förderung von Holz als Energieträger und Baustoff	Energieeinsparungsmaßnahmen in der Dorferneuerung Rationalisierung der Feldwirtschaft, Treibstoffeinsparung durch Flurbereinigung
CH_4	- Nährstoffumsetzung im Pansen von Wiederkäuern 2/3, enterische Fermentation. - Düngewirtschaft Mikrobieller Abbau von Exkrementen,	Abstockung Erhöhung der Milchleistung /Kuh Fütterung Tierhaltungssysteme Lagerung Ausbringung Förderung von Biomasseanlagen	Umrüstungsmaßnahmen Fütterungstechnik Abdeckungen von Düngelagerungen	Schulungen: - Fütterungssysteme - Flächengebundene Tierhaltung - Emissionsarme Lagerung				

Fortsetzung MB-X-Tabelle 4.8

Treib-hausgas	Quellen	Maßnahmearten	Kapitel I	Kapitel III	Kapitel V/VI	Kapitel VII	Kapitel VIII	Kapitel IX
N_2O	Direkte Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden und aus der Nutztierhaltung Indirekte Emissionen als Umwandlungsprodukt der flüchtigen Ammoniak, Nitrat NOx Verbindungen Umrechnungen nicht möglich	Extensivierung der Produktionsverfahren Stilllegung von Flächen Verbesserung der Düngung (standort- und bedarfsgerecht)			Extensive Bewirtschaftung Stilllegung		Aufforstung	
NH_3	Tierbestände und Haltesystem Düngewirtschaft Unsachgemäße Düngung	Abbau der Tierbestände Verbesserung der Düngewirtschaft hinsichtlich: - Tierhalteverfahren - Lagerung - Ausbringung - Bedarfsnachweis	Lüftungstechnik Ausbringungstechnik Lagerungskapazitäten		Festmistverfahren Abbau der Tierbestände Reduzierung des Düngemitteleinsatzes			

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 5 - Umsetzung

MB-X-Text 5.1 - Ergebnisse der Expertengespräche auf Programmkoordinierungsebene und in der GD-Agri bezüglich der Rolle des Begleitausschusses

Einschätzungen zum aktuellen Status

Der Begleitausschuss ist völlig überflüssig. Er beschränkt sich auf rein formale Aspekte und ist daher eher hinderlich als dass er zweckdienlich ist.

EU-KOM hat auf der ersten Begleitausschusssitzung selbst die Existenz des Begleitausschusses in Frage gestellt. Allerdings werden auf dieser Ebene die Wirtschafts- und Sozialpartner einbezogen.

Die Bund-Länder-Referentenbesprechungen würden eigentlich den gleichen Zweck erfüllen wie der Begleitausschuss. Das Einspeisen der Änderungsanträge in diesen Begleitausschuss ist eher hinderlich, da kein Bundesland sich tatsächlich mit den Änderungsanträgen der anderen Bundesländer auseinander setzen will, mit Ausnahme von Änderungsanträgen, die zu Lasten des eigenen Bundeslandes gehen.

Der Begleitausschuss hat keine Entscheidungskompetenz.

Die Position der EU-KOM in den Begleitausschüssen hat sich gegenüber der Ziel-5b-Politik deutlich geändert. In den Anfängen hatten die Vertreter der EU-KOM eine größere Entscheidungskompetenz, was sich in den Letzten zwei Jahren dieser Politikphase deutlich geändert hat. Allerdings haben die EU-KOM-Vertreter zumindest eine Position kundgetan, so dass man die Richtung der letztendlichen EU-KOM-Entscheidung ungefähr bestimmen konnte.

In der Ziel-5b-Verordnung waren die Vertreter der EU-KOM Mitglieder des Begleitausschusses; nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 sind sie nur noch Beobachter, und dementsprechend ist auch ihr Verhalten im Begleitausschuss. Bezogen auf die kritische Einschätzung des Begleitausschusses durch die befragten Programmkoordinatoren stellte die EU-KOM heraus, dass der Begleitausschuss keine obligatorische Einrichtung ist, sondern auf Wunsch der Bundesländer eingerichtet wurde.

Aus Sicht der EU-KOM hat der Begleitausschuss in der jetzigen Form einen geringen Mehrwert. Er verkommt zu einem rein technischen Gremium, in dem nur Durchführungsdetails besprochen und abgesichert werden sollen. Dafür sind die Vertreter der Unité nicht die richtigen Ansprechpartner.

Änderungsmöglichkeiten

Es wurde um eine Einschätzung der im Rahmen der Vereinfachungsdiskussion der Strukturfonds diskutierten Vorschläge zur Verbesserung der Rolle der EU-Kommission in den Sitzungen der Begleitausschüsse gebeten (EU-KOM, 2002a): *Vorabinformation der Kommission über zur Entscheidung stehende Themen soll durch vorherige interne Koordination in der Kommission zu verbindlichen Stellungnahmen der Vertreter in dem Ausschuss führen bei rechtzeitiger Übermittlung der notwendigen Instrumente.*

Dies wurde im Rahmen des Expertengesprächs als nicht praktikabel bezeichnet. Nach Einschätzung der Programmkoordination kommt die EU-Kommission nicht so vorbereitet in die Sitzungen, als dass sie Entscheidungen treffen könnte. Die Bearbeitung der Änderungsanträge dauert z.Z. ca. ein halbes Jahr. Der Vorschlag aus dem Strukturfondsbereich ist auch deshalb nicht praktikabel, weil man die Änderungsanträge dann noch viel früher stellen müsste. Im Bereich des Ziel-2-Programms wird dies auch schon so gehandhabt. Dort wird die Einladung mit den erforderlichen Unterlagen mit ca. vier Wochen Vorlauf verschickt. Trotzdem trifft der EU-KOM-Vertreter in den Sitzungen keine Entscheidung. Es wird vom Bundesland auch gar nicht erwartet, dass die EU-KOM im Begleitausschuss endgültige Entscheidungen trifft. Die EU-KOM nimmt aus Sicht des Bundeslandes aber gar keine Stellung und gibt noch nicht einmal Hinweise zu den anstehenden Fragen.

Der Begleitausschuss und die Arbeitsgruppe der Programmkoordinierungsreferenten sind gedoppelt in ihrer Funktion. Die Abstimmung, die im Begleitausschuss erfolgt, könnte auch rein national erfolgen.

Statt technischer Detailfragen sollte der Begleitausschuss aus Sicht der EU-KOM viel stärker für inhaltlich-strategische Diskussionen genutzt werden, auch in Form von themenbezogenen Seminaren. Das Problem dabei ist nur, dass sich alle Beteiligten ungern selbst „in die Karten gucken lassen“, so dass die Frage ist, ob solche inhaltlich-strategischen Fragen überhaupt offen diskutiert werden können.

MB-X-Tabelle 5.1: Übersicht über die veränderten Regelungen zu Programmänderungen

VO (EG) Nr. 1750/1999	VO(EG) Nr. 445/2002	VO (EG) Nr. 963/2003
Anzugeben sind ...		
die Gründe und etwa auftretende Schwierigkeiten bei der Durchführung, die eine Anpassung des Programmplanungsdokuments rechtfertigen	gleich	gleich
die voraussichtlichen Auswirkungen der Änderung;	gleich	gleich
die Auswirkungen auf die Finanzierung und die Kontrollen der Verpflichtungen	gleich	gleich
zu genehmigen sind Änderungen, die		
Schwerpunkte betreffen,	gleich	gleich
zu einer Veränderung der wesentlichen Merkmale von Fördermaßnahmen gemäß dem Anhang einschließlich einer Veränderung des Satzes der Gemeinschaftsbeteiligung führen,	gleich	zu einer Veränderung der wesentlichen Merkmale von Fördermaßnahmen im Sinne von Anhang II führen Anmerkung: Die KOM hat viele wesentliche Merkmale (A-Punkte) zu anderen Informationen (B-Punkte) verändert, die keine Genehmigung mehr erfordern neuer A-Punkt: die allgemeines Ziel einer Maßnahme
den Gesamtbetrag der Gemeinschaftsunterstützung ändern,	gleich	den Gesamtbetrag der Gemeinschaftsunterstützung sowie den Gesamtbetrag der zuschussfähigen Kosten oder der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben, die in der Entscheidung zur Genehmigung des Programmplanungsdokuments festgelegt sind, ändern;
die in Form von staatlichen Beihilfen zusätzlich gewährten Mittel für eine Maßnahme ändern, um mehr als entweder 25 % im Vergleich zu dem für das betreffende Jahr vorgesehenen Betrag für die entsprechende Maßnahme, oder 5 % im Vergleich zu dem Gesamtbetrag, der für das betreffende Jahr vorgesehen ist, was immer welcher größer ist, wobei die Berechnung auf der Grundlage des EPLR erfolgt, das von der KOM genehmigt wurde	die in Form von staatlichen Beihilfen zusätzlich gewährten Mittel für eine Maßnahme um mehr als 10 % des für diese Maßnahme für den gesamten Planungszeitraum vorgesehenen Betrags ändern, wobei die Berechnung auf der Grundlage des von der Kommission genehmigten Programmplanungsdokuments erfolgt	gestrichen

weiter Tabelle 5.1

die Mittelzuweisung für eine Maßnahme ändern, um mehr als entweder 25 % im Vergleich zu dem für das betreffende Jahr vorgesehenen Betrag für die entsprechende Maßnahme, oder 5 % im Vergleich zu dem Gesamtbetrag, der für das betreffende Jahr vorgesehen ist, was immer welcher größer ist, wobei die Berechnung auf der Grundlage des EPLR erfolgt, das von der KOM genehmigt wurde	die Mittelzuteilung für eine Maßnahme um mehr als 10 % des für diese Maßnahme für den gesamten Planungszeitraum vorgesehenen Betrags ändern, wobei die Berechnung auf der Grundlage des von der Kommission genehmigten Programmplanungsdokuments erfolgt	die Aufteilung der Mittel zwischen den Maßnahmen des EPLR um mehr als 15% des für das fragliche Programm für den gesamten Zeitraum vorgesehenen Gesamtbetrags der zuschussfähigen Kosten ändern, wenn die Gemeinschaftsbeteiligung auf den zuschussfähigen Gesamtkosten beruht, 20 % des für das fragliche Programm für den gesamten Zeitraum vorgesehenen Gesamtbetrags der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben ändern, wenn die Gemeinschaftsbeteiligung auf den zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben beruht, wobei die Berechnung auf der Grundlage des Finanzierungsplans im Anhang zur Kommissionsentscheidung zur Genehmigung des EPLR in ihrer zuletzt geänd. Fassung erfolgt.
	Maßnahmen mit einer Mittelausstattung von weniger als 5 % des Gesamtbetrags des Programms für den gesamten Planungszeitraum sind ausgenommen	gestrichen
Zeitrahmen		
Änderungen sind der KOM in einem einzigen Vorschlag für das jeweilige Programm pro Jahr zu übermitteln außer, es handelt sich um Änderungen von Gemeinschaftsregelungen	gleich	weiterer Zusatz: gilt nicht bei Änderungen, die aufgrund von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Ereignissen mit größeren Auswirkungen auf die Programmplanung des betreffenden Mitgliedstaates erforderlich sind
	die Kommission wird rechtzeitig über die finanziellen Änderungen unterrichtet, die genehmigungspflichtig sind	die finanziellen Änderungen, die keiner Genehmigung bedürfen, sowie Änderungen des Satzes der Gemeinschaftsbeteiligung werden der KOM gemeinsam mit dem indikativen Finanzplan mitgeteilt. Sie treten zum Zeitpunkt ihres Eingangs bei den KOM in Kraft. Die innerhalb eines Kalenderjahrs kumul. Änd. dürfen die 15 %- o. 20 %-Grenze nicht überschreiten.
Sonstige Änderungen		
werden der KOM mindestens zwei Monate vor in Kraft treten mitgeteilt	gleich	drei Monate

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Verordnungstexte.

MB-X-Text 5.2 - Verbesserungsvorschläge für künftige Programmerstellungen

Folgende Auflistung stellt eine Zusammenfassung der Verbesserungsvorschläge dar, die die Programmkoordinatoren der sechs evaluierten Bundesländer im Rahmen der Expertengespräche gemacht haben.

Zeitfahrplan

- Es sollte gemeinsame Fahrpläne Bund/KOM - Mitgliedstaat für die Programmplanungsphase geben.
- Frühere Genehmigung der Rechtstexte und Durchführungsverordnungen.
- Frühere Genehmigung der Programme, damit nicht über einen so langen Zeitraum Rechtsunsicherheit besteht.
- Strikter Zeitplan: Ende 2005 Vorlage der Verordnungstexte mit eindeutigen Interpretationshilfen und Angeboten von EU-KOM und Bund mit entsprechendem in sich stimmigem Begleitungs- und Bewertungssystem, bis spätestens September 2006 Genehmigung der Programme.
- Für Programmaufstellung und Diskussion mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern ist nach der Vorlage bereits interpretierter Verordnungen mindestens ein Jahr Zeit notwendig. D.h., bereits im Sommer 2005 müssen ausgearbeitete und vollziehbare Verordnungen vorliegen.

Rahmenregelungen

- KOM soll ausschließlich den Rahmen festlegen und das Ausfüllen des Rahmens den Mitgliedstaaten überlassen (stärkere Verantwortung der Mitgliedstaaten).
- Bei wettbewerbsrechtlichen Fragen Beschränkung auf eine Rahmenregelung, in deren Grenzen sich die Mitgliedstaaten bewegen können. Es sollten Schwellenwerte eingezogen werden, unterhalb derer es aufgrund der Erfahrungen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen kann.
- In der VO sollten Maßnahmen weniger detailliert beschrieben und stärker zusammengefasst werden.
- Höhere Konkretisierung von Vorgaben zur Durchführung.
- Weniger konkrete Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen.
- Begrenzung der Legislativvorgaben: Ausschlaggebend müssten eigentlich nur der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen und die Grundverordnungen sein. Ständig neue Leitlinien und Interpretationsvermerke führen dazu, dass man ständig nachbessern muss.

Organisation

– In der EU-KOM sollte es einen Verantwortlichen für das EPLR geben, der das „Produkt“ gegenüber den anderen GD vertritt und nicht nur deren Anmerkungen und Fragen ungefiltert an die Länder durchreicht.

MB-X-Tabelle 5.2: Finanztechnische Regelungen, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, Auswirkungen auf die Programmumsetzung

Kategorien	Maßnahmen		Finanztechnische Regelungen				Verwaltungs- und Kontrollvorschriften		
			Jährlichkeitsprinzip	Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre	Möglichkeiten der Mittelumschichtungen	Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen	Rechnungsabschlussverfahren	Kontroll- und Dokumentationspflichten	Programmänderungen
Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierte Maßnahmen	f	C2	kein Problem, da Mittelabfluss aufgrund der Erfahrungswerte der Vergangenheit gut kalkulierbar ist	kein Problem	Haushaltstitel der BUG und der BWA nicht dekkungsfähig	keine Änderung gegenüber Vorperiode		Verwaltungsaufwand gestiegen durch GfP, 4-Augen-Prinzip, erhöhter Kontrollaufwand vor Ort	
	f	C3	s.o.	kein Problem	Haushaltstitel C1 und C3 gegenseitig deckungsfähig	s.o.	Zuarbeit für zentrale Zahlstelle ließ Verwaltungsaufwand ansteigen	Bündelung der Zuständigkeiten hilfreich	
	c	**A2**	kein Problem, da Mitteleinsatz gut planbar	nicht als Problem benannt				relativ hoher Verwaltungsaufwand angesichts der geringen Fördersumme und geringen Zuwendungshöhen bei Antragstellung und Bewilligung (BBS), Kontrolle und Abrechnung vereinfacht durch Flaschenhalsfunktion der BIG	

Fortsetzung MB-X-Tabelle 5.2

Kategorien	Maßnahmen		Finanztechnische Regelungen				Verwaltungs- und Kontrollvorschriften		
			Jährlichkeitsprinzip	Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre	Möglichkeiten der Mittelumschichtungen	Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen	Rechnungsabschlussverfahren	Kontroll- und Dokumentationspflichten	Programmänderungen
Bereits vor 2000 bestehende, aber aus dem EAGFL-Ausrichtung kofinanzierte Fördermaßnahmen	**a, b**	**A1**				wird als Problem von den Beratern/Betreuern benannt		sowohl Antrags- wie auch Kontrollverfahren wird von den Beratern als vollständig sachgerecht eingestuft	
Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen	**u**	**B5**	behördlich geleitete Maßnahme, daher planmäßig verlaufende Umsetzung, Probleme höchstens im Finanzmanagement angesichts der Jährlichkeit; es können aber auch immer einzelne Bauabschnitte in die Auszahlung kommen, so dass hier eine ausreichende Flexibiltät gewährleistet ist.						
Bereits vor 2000 bestehende, aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen ohne nennenswerte Inanspruchnahme	**o**	**B2**	viel zu geringe Anzahl von Projekten, als dass Aussagen abgeleitet werden könnten.						
Neue Maßnahmen	e	A3	e/C1 wird gemeinsam mit f/C3 abgewickelt und unterliegt somit nicht den Problemen einer wirklich neuen Maßnahme. Die Aussagen, die zu f/C3 getroffen werden, gelten spiegelbildlich.						
	s	**B4**	In s wurde bislang ein Projekt umgesetzt, so dass keine Aussagen abgeleitet werden können.						

Fortsetzung MB-X-Tabelle 5.2

Kategorien	Maß-nah-men	Finanztechnische Regelungen				Verwaltungs- und Kontrollvorschriften		
		Jährlichkeitsprinzip	Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre	Möglichkeiten der Mittelumschichtungen	Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen	Rechnungsabschlussverfahren	Kontroll- und Dokumentationspflichten	Programmänderungen
Programmebene		Das Jährlichkeitsprinzip ist für HH eher von Vorteil, weil HH dadurch zusätzliche Mittel aus anderen BL aufnehmen konnte.		Das größte Problem bei der Abwicklung ist das Finanzmanagement in Bezug auf sich abzeichnende Mehrbedarfe; keine Planungssicherheit im Land bezogen auf Kofinanzierungsmittel; für die Umschichtungen zwischen den Ländern wäre ein Stichtag sinnvoll		Es gibt wenige Bereiche, wo dies eine Rolle spielt, weil es sich überwiegend um GAK-Maßnahmen handelt, spielt höchstens bei neuen Maßnahmen eine Rolle	Der Verwaltungsaufwand ist hoch in Bezug auf die Kontrolle, die Prüfung der GfP und der veterinärrechtlichen Bestimmungen (Haltungsbedingungen); HH als Stadtstaat übernimmt hier die Regelungen von anderen Bundesländern; KOM legt an Stadtstaaten andere Anforderungen als an Flächenländer	Inhaltliche Vorschriften zu Programmänderungen sind o.k., finanzielle Änderungsmöglichkeiten sind nicht flexibel genug, gewünscht wird eine Verdoppelung der Prozentanteile. Begrenzung der Zahl der Änderungen ist sinnvoll, weil dadurch Kontinuität gewährleistet wird.

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

(*) Es werden nur Aussagen zu den Maßnahmen getroffen, in denen eine ausreichende Anzahl von Förderfällen vorliegt, um sowohl die finantechnische Abwicklung wie auch die Auswirkungen von Verwaltungs- und Kontrollregelungen beurteilen zu können.

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 6 - Fragebögen und Interviewleitfäden

MB-X-Text 6.1 - Fragebogen für Zuwendungsempfänger AFP

Zwischenbewertung (NRW-Programm Ländlicher Raum)
Fragebogen für Zuwendungsempfänger AFP

Bitte senden Sie den Fragebogen anschließend ohne jegliches Anschreiben im beiliegenden bereits frankierten Rückumschlag oder per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5199) bis zum 28.2. an uns zurück. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannten Ansprechpartner.

01 Wieviel EURO haben Sie für die geförderte Maßnahme investiert?
Angabe als Nettobetrag ohne Umsatzsteuer:_____EURO

02 Bitte tragen Sie in die folgende Tabelle die Nettoauftragsummen für Unternehmen des entsprechenden Gewerbezweiges mit der Zuordnung zum Sitz des Unternehmens ein. Da wir für die Berechnung des Beschäftigungseffektes nur Größenordnungen benötigen, können die Angaben gerundet sein.

Auftragssummen (netto) in EURO an	**Unternehmen mit Sitz**				
Unternehmen der folgenden Gewerbezweige	in der Gemeinde	im Landkreis	im Bundesland	in einem anderen Bundesland	außerhalb Deutschlands
Vorbereitende Baustellenarbeiten (z.B. Erdarbeiten)					
Maurer					
Beton- und Stahlbauer					
Zimmerer					
Dachdecker					
Fliesen- und Plattenleger					
Wärme-, Kälte-, Schallschutzisolierer					
Estrichleger					
Maler und Lackierer					
Sonstiges Bau- und Ausbaugewerbe					
Kälteanlagenbauer					
Klempner					
Gas- und Wasserinstallateur					
Zentralheizungs- und Lüftungsbauer					
Elektroinstallateur					
Tischler					
Großhandel					
Sonstige Gewerbezweige (z. B. technische Anlagen)					

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann & R. Grajewski, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) · Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) · Bundesallee 50 · 38116 Braunschweig · Tel.: 0531 / 596-5179 oder 5217 · Fax: 0531 / 596-5199

MB-X-Text 6.2 - Leitfaden für Gespräch mit EU-Kommission, DG Agri

Gesprächteilnehmerinnen: Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Regina Grajewski, Barbara Fährmann, Tel: 0531/596-5217, -5179, regina.grajewski@fal.de, barbara.faehrmann@fal.de

zuständig für die Halbzeitbewertung der EPLR der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg

1. Phase der Programmerstellung

Beschreibung der Zusammenarbeit mit den Bundesländern aus Sicht der Kommission

Unterschied zwischen föderalen Ländern und Zentralstaaten, Unterschied zwischen Österreich und BRD

Wünsche an den Bund in der Phase der Programmerstellung

Bei der Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen EU-Kommission und Länder Verwaltungen fühlten sich die Länder bei akuten Problemen zwar häufig gut unterstützt

Aber bei der Informationsweitergabe werden Defizite gesehen

Größtes Manko Rechtsunsicherheit durch individuelle Auslegungen von unbestimmten Rechtsbegriffen durch die einzelnen Vertreter der Kommission

Gibt es Prozesse der Qualitätssicherung der Stellungnahmen der KOM?

Auch bei den Fragekatalogen große Unterschiede zwischen den Bundesländern, warum?

Anforderungen an die Aufgliederung von Maßnahmen auf den indikativen Finanzplan Gliederung wurde ganz unterschiedlich gehandhabt (Haushaltslinien unterschiedlich hart durchgesetzt)? Wie stellt KOM Kohärenz zwischen Programmen her?

Gibt es ein klares Prüfraster, nachvollziehbare Prüfkriterien für die einzelnen KOM-Mitarbeiter

Eindruck des Learning by doing, Herausbilden von Rechtspositionen im Laufe der Genehmigungsphase, aber nicht vorab. In Umkehrung des Sprichwortes, wer zu früh kommt, den bestraft das Leben (NRW)

Definition des Artikel 33 (sektoral oder auf ländlichen Raum bezogen)

Enge Auslegung des Artikel 33, der nach VO und Fischler Direktiven weit gefasst ist.

Definition, was ist eine Agrarumweltmaßnahme (nordische Gastvögel)

War das Personal, das Ziel 5b umgesetzt hat bei der Erstellung der VO 1257/99 und der 1750/99 beteiligt?

Kurze Beschreibung des Konsultationsprozesses: wer kriegt wie lange, welche Unterlagen? Von Bundesländern wurde Beschleunigung der Konsultationsprozesse angemahnt.

Wettbewerbsrecht versus Maßnahmenvarianz und Ausgestaltung (Muss alles wettbewerbsrechtlich geprüft werden oder gibt es die Möglichkeit von Negativlisten)

Problematik der zahlreichen Handreichungen: wer entscheidet zu welchem Themen Leitlinien, Arbeitsblätter etc,. erstellt werden??

2. Programminhalte

Die häufigsten Schwächen

Diskrepanz zwischen akademischem Anspruch und Wirklichkeit (z.B. bezogen auf Strategie oder Zielbeschreibung im EPLR)

Regionalerer Ansatz, Gebietskulissen möglich?

Sektorübergreifender Ansatz erforderlich zur Behebung der Strukturschwäche im ländlichen Raum, Ziel 2 kann dies nicht leisten

Förderlücken zwischen den Programmen (Kleinstgewerbeförderung)

3. Umsetzungsphase:

Personalwechsel in der Kommission , wie oft? Wird als hinderlich empfunden

gewisse Kontinuität bei den BearbeiterInnen wird als sinnvoll gesehen.

Berechenbarkeit und Transparenz (was ist die Rechtsgrundlage von Kommissionsentscheidungen)

Jährlichkeit:

Zeitdruck Mittel loszuwerden, führt zu Verschiebungen der Maßnahmenverhältnisse

Bevorteilt finanzstarke Länder mit finanzieller Manövriermasse, weniger von Mittelverfall betroffen

Bei investiven Maßnahmen Steuerungsprobleme

Lösungsansätze (HO und 445 Änderungen)

Wo liegen aus Sicht der KOM Vor- und Nachteile der Jährlichkeitsregelung?

Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre: wie ist das in anderen Ländern, gäbe es eine Möglichkeit dies an das Kalenderjahr anzupassen?

4. Verwaltungsvereinfachung

Welche Probleme hinsichtlich Umsetzung sind aus Sicht der KOM hausgemacht? Welche Probleme lassen sich auf Vorschriften und Praktiken der Bundesländer zurückführen?

Wo werden Verwaltungsvereinfachungen aus Sicht der KOM ansetzen?

Regelungen der des neuen Entwurfs der EU-Haushaltsordnung in der die Kommission im Bedarfsfall die Möglichkeit eingeräumt wird, bis zu 3 % der jährlich für die ländliche Entwicklung stehenden Mittel in das nächste Haushaltsjahr zu übertragen

Bedingungen??

Modulationsmittel können entsprechend Art 50 (445) über einen Zeitraum von drei Jahren ausgegeben werden

Wäre es aus Sicht der Kommission möglich im EPLR die gesamte Förderstrategie für den ländlichen Raum festzulegen und dann nur die (finanziell) gewichtigsten in die EU-Kofinanzierung hineinzunehmen (Fördereffizienz)

5. Sanktionsproblematik

Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe: wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein (Artikel 64) drei Jahre nach Programmgenehmigung.

Sanktionen können aus Sicht der Bundesländer nur auf der Grundlage nationaler Rechtsetzungen verhängt werden (Vorbehalt des Gesetzes bei Eingriffen in Rechtspositionen). Kein Lex EU-Förderung möglich.

Wie wird von Seiten der Kommission das Problem der Sanktionen bei Investitionen gesehen?

Interpretationen von Rechtstexten durch die Kommission über den Star-Ausschuss Möglichkeit der Prüfung der Auswirkungen, gleicher Informationsstand

Kontrollierbarkeit versus Experimentierfreude,

Kontrolle durch die Kommission, Selbstverständnis der KOM im Sinne der Partnerschaft

Nur Kontrolle der Umsetzungsvorschriften und der Organisation der Kontrollsysteme in den Ländern oder Kontrolle bis ins letzte Detail? Interner Revisionsdienst, Bescheinigende Stelle und Revisionsdienst der Kommission

Da in einigen Programmen (NRW) nur 25 % EU Mittel enthalten sind, sollte nicht mehr auf die Zuständigkeit der Länder gebaut werden

6. Programmänderungen

Konsultationsverfahren bei Änderungen beschreiben

Verfahren, doppelte Konsultationen in gesamter Bandbreite oder inhaltlich begrenzt

Neuerungen durch die 445-Änderung, kommt der Entwurf so durch??

Warum müssen Änderungen in einem gesonderten Verfahren angezeigt werden? Wäre Erhalt einer konsolidierten Planfassung nicht ausreichend?

Kompliziertes Gliederungsraster - Lähmt sich die Kommission nicht selber mit aufgeblähten Antragsunterklagen

Öffnung zu Änderungen einmal pro Jahr, aber zu einem selbstbestimmten Zeitpunkt möglich?

Warum zwei Prüfungen für GA und Bundesland, obwohl die gleichen Fördergegenstände?

7. Finanzmanagement

Wie soll mit den Mehr- und Minderbedarfen umgegangen werden und was heißt Finanzänderungen werden nicht mehr ex-post genehmigt?

Bedeutung der CIRCA-Tabelle

Darstellung der Mittelverwendung anderer EU-Mitgliedstaaten im indikativen Finanzplan, Konsistenz der verschiedenen Zahlwerke (Tab. 104, CIRCA-Tabelle, indikativer Finanzplan)

Definition der Artikel 52 Maßnahmen, Bedeutung.

Verwendung Vorschuss 2000

Verbesserungen: Reduzierung der Haushaltslinien – Informationen über Förderstatistiken weiterhin gegeben

Wenn Maßnahmen aus der Kofinanzierung (aus verwaltungstechnischen Gründen) herausgenommen werden ansonsten aber inhaltsgleich als Landesmaßnahme bestehen bleiben, bedarf es in diesem Fall neben der Programmänderung einer weiteren Notifizierung?

Unterschied zu sonstigen staatlichen Beihilfen. Wie läuft das Konsultationsverfahren bei rein wettbewerbsrechtlichen Genehmigungen?

Wenn Maßnahmen auch aus inhaltlichen Gründen aus EPLR herausgenommen werden (z.B. bedrohte Haustierrassen, wo 5-jähriger Verpflichtungszeitraum und Begrenzung auf Landwirte als Zuwendungsempfänger ein Problem ist, das Inanspruchnahme vermindert, warum werden im anschließenden wettbewerbsrechtlichen Genehmigungsverfahren genau diese Auflagen wieder gefordert?)

8. Partnerschaft

Begleitausschuss: Warum immer weniger belastbare Aussagen der Kommissionsvertreter, keine Entscheidungskompetenz? Überflüssiges Gremium, wo sehen Sie den Mehrwert des Begleitausschusses Oft gar nicht vertreten

Bei Ziel 5b wurde dies anders empfunden

Wird von den Ländern als reine Partnerschafts-Formalität empfunden, weder Stellungnahmen noch Hinweise

Konsultationen: Atmosphäre wird als wenig partnerschaftlich empfunden? Wie könnte mehr Gleichheit entstehen

Bedeutung der WISO-Beteiligung auf Programmebene aus Sicht der KOM

9. Monitoring

Kein Mehrwert, nur Mehrarbeit

Andere Bezugspunkte (Zeitraum, Bewilligungen) für Steuerung nicht zu verwenden und auch nicht als bloße Förderstatistik

Keine Verwendbarkeit für Evaluierung

Gründe und Sinn und Zweck aus Sicht der Kommission

10. Evaluation

Bedeutung aus Sicht der KOM für Umsetzung

Ex-ante hat im tatsächlichen Genehmigungsverfahren nur eine formale aber keine inhaltliche Rolle gespielt. Warum?

11. Allgemeine Strategische Fragen

2. Säule viel zu stark sektoral bezogen, ländlicher Raum steht zu wenig im Fokus.

Warum bleibt zweite Säule in der Garantie? Was bringt die Aufteilung zwischen den beiden Töpfen noch?

12. Vorstellungen für die nächste Programmplanungsphase

Großes Anliegen klarer zeitlicher Fahrplan

Rechtliche Sicherheit von Anfang an (sämtliche VO auch Durchführungsbestimmungen und Leitlinien)

Maßnahmenspezifische Fragen

Agrarumweltmaßnahmen

Prämienkalkulation: nach (EG) VO 1257/92 ist eine Kalkulation der Prämien mit dem Referenzsystem „Nutzungsaufgabe“ zulässig. Dies Referenzsystem führt dem Prinzip nach zu einer höheren Prämie als das Referenzsystem „Produktion“. In einigen Fällen wurde das Referenzsystem nicht zugelassen. Warum?

Prämienkalkulation: für die Agrarumweltmaßnahmen müssen Prämien kalkuliert werden. Damit ist ein Ausschreibungsverfahren nicht möglich. (Ausschreibungsverfahren sind sowohl für den handlungs- als auch ergebnisorientierten Ansatz möglich). Warum ist dies so? (Anmerkung: indikativer Finanzplan wäre dann nicht möglich)

Ergebnisorientierter Ansatz: in einigen Bereichen wird ein ergebnisorientierter Ansatz als Ergänzung zu dem handlungsorientierten Ansatz, wie ihn die VO (EG) 1257/99 implizit für die AUM vorsieht, von den Bundesländern gewünscht. Ist dies möglich?

Verwaltungsaufwendungen als Bestandteil der Prämienkalkulation: die Prämie darf lt. KOM nur für den Nutzenentgang plus 20 Anreiz kalkuliert werden. Antragskosten dürfen nicht in die Prämienkalkulation mit einfließen. Bes. bei naturschutzfachlich ausgerichteten Maßnahmen ist die potenzielle Antragsfläche je Zuwendungsempfänger i.d.R. klein und somit die rel. Antragskosten/ha AUM hoch. Dies führt dazu, dass die rel. Vorzüglichkeit von naturschutzfachlichen Maßnahmen oder von Maßnahmen mit Gebietskulisse sinkt. Ist dies von der KOM so gewollt?

Sanktionen: Die Sanktionierung bei Verstoß gegen die AUM-Auflagen erfolgt entsprechend der VO (EG) 445/2002, also entsprechend des InVeKoS. Das InVeKoS und der damit verbundene Sanktionsmechanismus ist eigentlich für die 1 Säule entwickelt worden. Das Risiko eines Verstoßes bei den AUM ist ein ungleich höheres, da a) eine Vielzahl von zusätzlichen Auflage einzuhalten sind und b) eine 5-jährige Bindungsfrist besteht. Damit wird ein ungleiches Behandeln zwischen 1. Säule und AUM erreicht. Ist dies der KOM bewusst? Gibt es Überlegungen, den Sanktionsmechanismus für AUM abzumildern. Wurde über Bagatellegrenzen nachgedacht?

Ordnungsgemäße Landwirtschaft (Einhaltung von Umweltstandards): Die Einhaltung der ordnungsgemäßen Landwirtschaft wird überprüft. Bei Verstoß ist a) ggf. ein Bußgeld zu zahlen b) zieht der Sanktionsmechanismus nach VO (EG) 445/2002. Solange Cross Compliance noch nicht obligat sind, (nach MTR ab 2007) setzen sich somit Betriebe, die an AUM teilnehmen (und damit einem Beitrag zum Umweltschutz leisten) einem höherem Sanktionsrisiko aus als Betriebe, die ausschließlich Zahlungen über die 1. Säule erhalten. Ist dies so gewollt?

MB-X-Text 6.3 - Interviewleitfaden für das Gespräch mit Programmkoordinatoren

Wo _____

Wann_____

GesprächspartnerInnen _____

weitere AnsprechpartnerInnen _____

Anschrift_____

Tel.:_____

Fax:_____

E-Mail_____

EvaluatorInnen _____

Programmerstellung (Grajewski)

01 ***Halten Sie die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/99 bzw. der Durchführungsverordnung hinsichtlich des Erstellungsprozedere sowie der formalen und inhaltlichen Gliederungsstruktur für sinnvoll?***

- Flexibilität gegenüber beispielsweise Ziel 5b-OP-Erstellung
- Aufwand für die Erstellung
- Was hätten Sie weggelassen bzw. anders gestaltet?
- Notifizierung gleich mit Programmgenehmigung erledigt (Vor- und Nachteile)

02 ***Abstimmung zwischen Fachreferaten und anderen beteiligten Ministerien über***

- strategische Ausrichtung des Programms
- Maßnahmen
- finanzielle Mittelaufteilung
- In welcher Form fand die Abstimmung statt (Gremien, Teilnehmer, Besprechungsrhythmus)

03 *Zuständigkeiten für Programmerstellung*

- Gab es eine spezielle Projektgruppe?
- Wurden Sie von anderen Aufgaben entlastet für die Phase der Programmerstellung?
- Beauftragung externer mit der Programmerstellung (Vor- und Nachteile)

04 *Rolle des Bundes bei der Programmerstellung*

(trifft zu / trifft vorwiegend zu / trifft vorwiegend nicht zu / trifft überhaupt nicht zu)

- rechtzeitige Information
- eindeutige Information
- lückenlose Information
- einheitliche Vorgaben
- ausreichende Unterstützung bei Problemen
- ausreichend kompetente Ansprechpartner (Wer?)

05 *Rolle der EU-KOM*

(trifft zu / trifft vorwiegend zu / trifft vorwiegend nicht zu / trifft überhaupt nicht zu)

- rechtzeitige Information
- eindeutige Information
- lückenlose Information
- einheitliche Vorgaben (d. h. keine individuelle Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen durch Mitarbeiter)
- ausreichende Unterstützung bei Problemen
- ausreichend kompetente Ansprechpartner (Wer?)

06 *Wenn Defizite bestehen, wie haben diese sich ausgewirkt?*

- Kam es zu signifikanter Mehrarbeit?
- Belege (z. B. wesentliche Kapitel mussten neu geschrieben werden, Fragenkataloge der KOM sehr umfangreich)

Welche Verbesserungsvorschläge hätten Sie für zukünftige Programmerstellungen?

07
- hinsichtlich der Konkretisierung der Kommissionsvorgaben
- der Koordinierungsfunktion des Bundes
- organisatorisch

08 ***Wo liegen die Vorteile einer Programmplanung gegenüber maßnahmebezogenen Ansätzen? Wo sehen Sie Nachteile?***

09 ***Besteht ein Defizit an geplanter strategischer (mittel- bis längerfristiger) Ausrichtung?***

- Wenn ja, welche Gründe sind dafür ursächlich?
  - zu wenig Zeit
  - zu wechselhafte Entwicklungen im Bereich Agrarwirtschaft
  - politische Ebene lässt sich nicht auf verbindliche Strategien ein
  - Kirchturmdenken der Fachreferate
  - sonstiges ?

Programmgenehmigung (Grajewski)

10 ***Verfahrensablauf zur Genehmigung***

- Wie gestaltete sich der Verfahrensablauf zur Programmgenehmigung (zeitlich, inhaltlich, organisatorisch)?
- Wie fand der Abstimmungsprozess innerhalb des Hauses oder zwischen den Ministerien statt?
- In welchem Gremium wurde die Letztentscheidung sowohl über Maßnahmen wie auch Finanzen getroffen?

11 ***War insgesamt gesehen die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife***

(Benotung von 1 – 6))

- bundeslandintern
  (Gab es hier deutliche Unterschiede zwischen verschiedenen Fachreferaten/Ministerien und wenn ja, worauf ist dies zurückzuführen?)
- mit anderen Bundesländern
- in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe
- mit dem BMVEL
- mit der EU-Kommission

Umsetzung des EPLR (inhaltlich, finanziell) (Fährmann)

12 *Aufgabenverteilung innerhalb der Dienststelle*

- Wo organisatorisch verankert?
  - Stabsstellenfunktion
  - zusätzliche Befugnisse gegenüber den Fachreferaten
- zusätzliche fachliche Zuständigkeiten
  - oder wurden sie von fachlichen Aufgaben entbunden?
- personelle Ausstattung (zusätzliches Personal?)
- Gründe für die gewählte organisatorische Lösung

13 *Gibt es eine systematische Koordination/Koordination auf Ministeriumsebene?*

- mit Zahlstelle *(warum wurde diese verlagert?)*
- mit Fachreferaten
- mit anderen beteiligten Ministerien

(➔Unterlagen: gemeinsamer Verteiler, regelmäßige Dienstbesprechungen, ad hoc Besprechungen, ...)

14 *Welche Bedeutung haben folgende Gremien bei der Umsetzung des EPLR*

(Bedeutung bezogen auf Informationsweitergabe, inhaltlich/strategische Änderungen, finanzielle Anpassungen)

- Begleitausschusses
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe
- Bund
- EU-Kommission
- informelle Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern

Einschätzung der Wichtigkeit der Gremien/Ebenen für die Arbeit und Abwicklung der EPLR

Einschätzung der Arbeitsfähigkeit der formalisierten Gremien, wie könnte diese verbessert werden?

(⌧ Stichworte Rolle der Kommission im Begleitausschuss: Lösungsvorschlag: Vorabinformation der Kommission über zur entscheidungsstehende Themen soll durch vorherige interne Koordination in der Kommission zu verbindlichen Stellungnahmen der Vertreter in dem Ausschuss führen bei rechtzeitige Übermittlung der notwendigen Dokumente)

15 ***Wo liegen die größten Schwierigkeiten bei der Abwicklung des EPLR? Wo sehen Sie die wesentlichen Veränderungen gegenüber den Vorgängerprogrammen? (v.a. Ziel 5a oder Ziel 5b) - Konkrete wesentliche Änderungen gegenüber vorher***

Verwaltungsaufwand
Kontrollwesen
Was sind hausgemachte Probleme?

16 ***Für die Finanzplanung sowohl des Programms als auch des Landeshaushaltes sind voraussehbare Finanzströme vorteilhaft. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Planbarkeit der Zahlungsströme im bisherigen Verlauf der Förderperiode?***

- Erstattungsverfahren – Verbesserung der zweckmäßigen Verwendung der Mittel
- Jährlichkeit

(⌦ Stellungnahme des BMF sparsame Haushaltsführung, Risikominimierung, Finanzkontrolle) Bund plädiert gegen einen erneuten Wechsel)

17 ***Im Zusammenhang mit der EU-Förderung wird häufig eine <u>Verwaltungsvereinfachung</u> gefordert. Wo soll diese ansetzen und wie könnte sie konkret ausgestaltet sein?***

- Verwaltungs- und Kontrollverfahren vereinfachen
- Förderbedingungen den Maßnahmentypen anpassen
  - Jährlichkeitsprinzip
  - Vor- und Zwischenfinanzierung als Problem (Frage nach Artikel 52 der VO 445/2002 zur Vorschussgewährung unter bestimmten Umständen)
  - Flexibilität bei langjährigen Verpflichtungszeiträumen (AUM)
- Rückverlagerung von Durchführungskompetenzen an die Länder – Forderungen nach Politikentflechtung, was heißt dies genau? Keine Kofinanzierung mehr? Einschränkung durch GA nicht größer?
- Genehmigungsentscheidungen der Kommission beschleunigen – momentan 6 Monate

⌦ Stichwortzettel, VO Text

18 ***Einige Bundesländer wurden schon von der EU kontrolliert. Was waren die wesentlichen Ergebnisse der Kontrollen und werden diese auch Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis Ihres Landes haben?***

19 ***Auswirkungen des Anlastungsrisikos***

Spielt das Anlastungsrisiko die "Schere im Kopf" und beeinflusst die inhaltliche Gestaltung von Programmen?

Regelungen zu Änderungsnotifizierungen (Art. 44)

20
- Beschreibung des Verfahrensablaufs
- Ist das Verfahren sachgerecht?
- Sind die Vorschriften eindeutig geregelt?
- Wer entscheidet, was eine Änderung ist?
- Wo liegen die größten Schwierigkeiten?
- Wie könnte das Verfahren aus Ihrer Sicht sachgerechter und flexibler ausgestaltet werden?

21 ***Auf Bundesebene gibt es ein Verfahren der Mittelumschichtung zwischen Bundesländern? Wie funktioniert dies? Halten Sie dies für sachgerecht und praktikabel?***

- Zeitpunkt der Mittelumschichtung
- Hauptströme (Quellen)

22 ***Wenn Sie Mittel aus anderen Ländern aufnehmen können, nach welchen Kriterien entscheiden Sie, in welche Maßnahmenbereiche diese fließen?***

23 ***Gibt es ein ähnliches Verfahren auch auf Landesebene?***

Sind die Mittel dann für die betroffenen Maßnahmenbereiche unwiderruflich verloren oder bekommen diese im Laufe des Programms auch etwas zurück, d. h. werden die einmal fixierten Haushaltslinien eingehalten? Oder kommt im letzten Jahr die große Änderungsnotifizierung?

Vollzug des Programms (Grajewski)

24 ***Gründe für Änderungen in den indikativen Finanzplänen***

25 ***Gründe für den unterschiedlichen Mittelabfluss***

26 ***Was gehört Ihrer Meinung nach nicht in das Programm? (inhaltlich, verwaltungstechnisch)***

⌦Eventuell Stichworte der Regierungskommission: ... wesentliche Teile der betriebenen Maßnahmen sinnvoller Weise in alleiniger Zuständigkeit von Niedersachsen angesiedelt sein sollten, ohne den komplexen Abstimmungsbedarf zwischen Hannover, Berlin und Brüssel allerdings auch ohne Mitfinanzierung. ...Mittelzuweisungen von oben dominieren die sachgerechte Überlegung zur Ausgestaltung

Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR (Fährmann)

27 *Finanzielle Rahmenbedingungen*

- Haushaltssperre
- generelle Mittelkürzungen
  - Sind Maßnahmen mit EU-Kofinanzierung generell von Kürzungen ausgenommen?
  - Spielt das Argument in der Diskussion um Kürzungen überhaupt eine Rolle?
  - Wurden aufgrund dessen die Kofinanzierungssätze angehoben?
  - Wie wird bei generellen Mittelkürzungen verfahren? Rasenmäher oder Schwerpunktsetzungen?

28 *Politische Rahmenbedingungen - Wie wirken sich die folgenden Punkte auf die Umsetzung des EPLR aus und wie reagiert das ML strategisch mit seinem Instrument EPLR?*

- Agrarwende: Regierungskommission Zukunft der Landwirtschaft (⌦ Stichworte)
- GAK-Änderungen: Handhabbarkeit der Programme, Arbeitsaufwand, Beeinflussung der Programmkonsistenz
- Midterm Bewertung der Agenda 2000: Was ist Ihrer Meinung nach wesentlich? Was fehlt?

Wie kann ein auf einen langen Zeitraum ausgerichtetes Förderprogramm auf „schnelllebige“ politische Rahmenbedingungen und gesellschaftlichen Anforderungen reagieren?

29 *Modulation 2003*

- Welche Maßnahmen bieten Sie an?
- Beschreiben Sie aus Ihrer Sicht die Auswirkungen auf die Verwaltung (Einziehen der Mittel, gesonderte Mittelverwaltung aufgrund anderer Kofinanzierungssätze der GA)
- Warum hat der Bundesrat jetzt nachdem das Gesetz auf dem Tisch liegt ein Gegengesetz auf den Weg gebracht? Hauptgründe, Verhalten Niedersachsens

Begleitsystem - Zeitlicher Umfang zur Erstellung im Verhältnis zur Aussagekraft (Grajewski)

30 ***Das Begleitsystem soll der Steuerung des Programms dienen. Halten Sie das EU-Monitoring für diesen Zweck geeignet?***

– Wenn nein, warum nicht?

31 ***Nutzen Sie die Zahlstellendaten für die Programmsteuerung?***

– Wenn nein, warum nicht?

32 ***Wie steuern Sie aus finanzieller Sicht das Programm?***

33 ***Was würden Sie sich wünschen für eine Programmsteuerung?***

34 ***Gibt es Überlegungen, ein einheitliches Berichtssystem aufzubauen, das verschiedenen Berichtserfordernissen genügt (EU, GAK, Landtagsanfragen, ...)***?

Bewertung (Grajewski)

35 ***Was heißt für Sie Evaluierung?***

36 ***Gründe zur Durchführung einer Evaluation***

– Verbesserung des Managements

– Rechenschaftspflicht

– Unterstützung bei der Zuweisung von Haushaltsmitteln

37 ***Wo würden Sie den Hauptnutzen sehen? Welche Effekte versprechen Sie sich von der Evaluation?***

38 ***Was Evaluierungskultur betrifft, wo befindet sich Ihre Verwaltung z.Z.?***

– Beispiele guter/brauchbarer Evaluierungen

– Maßnahmen des Landes zur Verankerung des Evaluierungsgedankens in der Verwaltung

Kohärenz, Synergie (Fährmann)

39 *Interne Synergie: Mehrwert des Programmansatzes*

Was ist Ihrer Meinung nach der Mehrwert der Programmerstellung und Umsetzung gegenüber getrennter Maßnahmenerstellung und Umsetzung?

Einschätzungsfrage

40 *Lassen die Abstimmungsprozesse zwischen verschiedenen Fachreferaten während der Programmerstellung und –umsetzung (s.o.) darauf schließen, dass*

- inhaltliche Ausrichtungen /Zielausrichtungen/komplementäre Projekte
- räumlich und zeitliche Ausrichtungen
- besser aufeinander abgestimmt wurden als vorher?

41 *Sind Ihnen Beispiele für solche Synergien bekannt?*

Zum großen Teil handelt es sich um bereits vorher angebotene Fördermaßnahme. Sind aus Gründen einer „administrativen Bündelung“ andere administrative Einbindungen oder Zuständigkeiten für die einzelnen Programmbestandteile als vorher gewählt worden?

Hat der Programmansatz insgesamt zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Fachverwaltungen durch Informationsaustausch etc. geführt?

42 *Externe Synergie: Abstimmung mit Ziel-2-Programm, LEADER +*

- Austausch bei der Programmerstellung
- Wie erfolgt in der Umsetzung des Programms die Abstimmung mit anderen EU-Programmen?
- Gibt es Regelungen, dass Anträge aus LEADER +-Regionen vorrangig bedient werden, das Mainstreamprogramm also flankierend zum Einsatz kommt? Vereinheitlichung der Vorgaben oder jeder nach seinem Gusto?
- Wo sehen Sie überhaupt die Synergien zum Ziel 2-Programm?

43 *Aktivitäten des Programmkoordinators*

Sehen Sie Defizite und Verbesserungsvorschläge für die Zukunft?

Prinzip der Partnerschaft

44 ***Was heißt dieses 2000 verstärkte Prinzip für Sie?***

(Zusammenarbeit mit Bund und Kommission s.o.)

45 ***Wer sind die Wirtschafts- und Sozialpartner?***

Wer kommt auf den Verteiler?

46 ***Beschreibung des Beteiligungsverfahrens bei***

- Programmerstellung
- Umsetzung
- Evaluierung
- Änderungen

(Wann, wie oft, wie, auf welcher Ebene???)

47 ***Wie schätzen Sie die Befähigung der Verbände für eine qualifizierte Beteiligung ein?***

48 ***Sind Sie mit dem bisherigen Verfahren zufrieden oder könnte es aus Ihrer Sicht besser laufen?***

Literaturverzeichnis

BAW, Institut für Wirtschaftsforschung (2000): Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen der Ziel-2-Förderung (1994-99) insbesondere der Phase III (1994-96) im Land Bremen. Regionalwirtschaftliche Studien, H. 16.

Bundesregierung (2000): Nationales Klimaschutzprogramm der Bundesregierung, Fünfter Bericht des Arbeitskreises V "Land- und Forstwirtschaft" der Interministeriellen Arbeitsgruppe CO2 Reduktion.

Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

Burgath, A.; Doll, H.; Fasterding, F.; Grenzebach, M.; Klare, K.; Plankl, R.; Warneboldt, S. (2001): Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland, Endbericht. Braunschweig.

DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Evaluation design and management. MEANS Collection, H. 1. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Technical solutions for evaluation within a partnership framework. MEANS Collection, H. 4. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999c): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999d): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, GD Regio (2002a): Ministertreffen am 7. Oktober 2002, Vermerk über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000-2006 [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/document/simpl_de.pdf>. [zitiert am 15.5.2003].

EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002b): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agriculture, Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, am 10.4.2003.

Fasterding, F. (1982): Buchbesprechung: Beschäftigungseffekte agrarstruktureller Maßnahmen. Agrarwirtschaft H. 4, S. 127-128.

Frankenfeld, P. (2002): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten [online]. DeGeEval, zu finden in <http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge>. [zitiert am 15.5.2003].

Geuenich, G.; Heilig, B. (1981): Beschäftigungseffekte agrarstruktureller Maßnahmen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 253. Münster-Hiltrup.

Haas, G.; Geier, U.; Schultz, D.; Köpke, U. (1995): Klimarelevanz des Agrarsektors der Bundesrepublik Deutschland: Reduzierung der Emissionen von Kohlendioxid. Berichte über Landwirtschaft 73, S. 387-399.

IflS, Institut für ländliche Strukturforschung; ECOTEC, Research & Consulting LtD (2002): Ex-Post Bewertung der Gemeinschaftlichen Strukturinterventionen nach Ziel-5b in Hessen. Frankfurt.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (1997): Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. London.

Kleemann, M; Kuckshinrichs, W.; Heckler, R. (1999): Arbeitsplatzwirkungen der KfW-Förderung wohnwirtschaftlicher Investitionen. KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik H. 11, S. 12-16.

Köhler, B.; Preiß, A. (2000): Erfassung und Bewertung des Landschaftsbildes. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, H. 1. S. 3 - 60-.

Köpke, U. (2002): Umweltleistungen des Ökologischen Landbaus. Ökologie und Landbau 122, H. 2, S. 6-18.

MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11. Trier.

Peters, J. (2001): Vom Kulturlandschaftsbegriff zur Analyse kulturhistorischer Landschaftselemente. ZALF-Berichte, H. 44. S. 9-22.

Pfiffner, L.; Luka, H. (2002): Naturnahe Flächen mit Biolandbau kombinieren. Ökologie und Landbau 122, H. 2, S. 28-29.

Schubert, A. (2002): Das Evaluierungskonzept der Strukturfonds und die deutsche Verwaltung - ein nicht spannungsfreies Verhältnis. In: Bundesamt für Raumordnung (Hrsg.): Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7. Bonn.

Schwab, O.; Toepel, K. (2000): Strukturfondsreform 2000 - Evaluation im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik [online]. zu finden in <www.degeval.de/koeln/1998/toepel.htm>.

Sensi, A. (2003): Landwirtschaft und Klimawandel [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/de/clima_de/report.htm>.

Statistisches Bundesamt (1996): Produzierendes Gewerbe. Handwerkszählung vom 31. März 1995, Fachserie 4, Heft 3, Ergebnisse für Unternehmen nach ausgewählten Wirtschaftszweigen der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1993. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2001): Produzierendes Gewerbe. Fachserie 4, Reihe 5.1 Beschäftigte und Umsatz der Betriebe im Baugewerbe 2000. Wiesbaden.

Tamme, O. (2002): Beschäftigungseffekte Agrar- und regionalpolitischer Maßnahmen. Landwirtschaft, Beschäftigung und die Entwicklung des ländlichen Raumes. Forschungsberichte, H. 49. Wien.

Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.

Wascher, D. M., Hrsg. (2000): Agri-environmental indicators in Europe. Tilburg.