

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

Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum

Kapitel 11

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Projektkoordination

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



Braunschweig

November 2003

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen bezüglich einer Anpassung des Programms zur Halbzeit

11.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf Programmebene sind zum einen aus der Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen abgeleitet, wobei nur die Schlussfolgerungen und Empfehlungen aufgegriffen werden, die eine gewisse Relevanz auf Ebene des Gesamtprogramms haben. Zum anderen beruhen sie auf der Analyse der Querschnittsfragen und der Durchführungsregeln auf Programmebene. Schlussfolgerungen und Empfehlungen wurden in einem Workshop am 07.10.2003 vorgestellt und mit den Verantwortlichen im Bundesland Hessen diskutiert.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen basieren auf den Erkenntnissen des Evaluationsprozesses und umfassen alle Ebenen von der strategischen Gesamtausrichtung des Programms, über seine Administration und Begleitung bis hin zu den Teilmaßnahmen. Sie richten sich im Wesentlichen an das Bundesland Hessen, aber auch an das BMVEL und die EU-Kommission. Im Rahmen der Halbzeitbewertung herausgearbeitete positive Aspekte und Vorgehensweisen werden ebenso wie Aussagen zum Veränderungsbedarf dargestellt. Die sich daraus ergebenden Handlungsanleitungen können jedoch nur im Einzelfall konkretisiert werden. Sofern sich Vorschläge mit bereits gefassten Beschlüssen des Bundeslandes Hessen decken, wird dies vermerkt.

11.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Programmebene

- (1) Die zusammenfassende Ergebnisdarstellung auf Programmebene gibt einen ersten Überblick über die Gesamtwirkung des Programms. Die Aussagen beruhen im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Die Querschnittsfragen sind insgesamt nur unzureichend in das Zielsystem des hessischen EPLR integriert. Aus Sicht der EvaluatorenInnen sollten die Ergebnisse der Halbzeitbewertung genutzt werden, um im Vorfeld der Erstellung eines ländlichen Entwicklungsprogramms für die Zeit nach 2006 die strategische Ausrichtung intensiver zu diskutieren und die damit angestrebten Ziele auf Programmebene konkreter zu fassen.
- (2) Von den fünf thematischen Feldern, welche die EU-KOM aus Programmsicht für wesentlich erachtet, kommt besonders dem Umweltbereich (Querschnittsfrage 5) im hessischen EPLR eine wichtige Bedeutung zu. Deutlich wird dies an dem Anteil der Programmmittel, der mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung steht. Daneben

wird aus der thematischen Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitel auch deutlich, dass der hessische EPLR sich vor allem auf den Sektor Landwirtschaft auswirkt. Damit entsprechen die bisherigen Programmwirkungen auch der stark sektoralen Ausrichtung des Programms, die aus den förderschwerpunkt- und maßnahmenbezogenen Zielsetzungen erkennbar ist.

- (3) Die Relationen zwischen den drei gewählten Förderschwerpunkten - gemessen an ihrem jeweiligen Anteil an öffentlichen Mitteln - haben sich, verglichen mit den Planansätzen, bislang nur wenig geändert. Eine leichte Verschiebung zu den Förderschwerpunkten B und C zu Ungunsten v.a. des Förderschwerpunkts A ist zu verzeichnen. Diese Verschiebung ist auf die unterschiedliche Inanspruchnahme in den ersten drei Jahren der Förderperiode zurückzuführen.

Förderschwerpunkt A

- (4) Förderschwerpunkt A umfasst nach den durchgeführten Programmänderungen nur noch zwei Maßnahmen, das AFP (a) sowie die Förderung der Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (g). Aus der zentralen Bewertung des AFP werden keine Schlussfolgerungen auf eventuell erforderliche Änderungen in der programmatischen Ausrichtung und Prioritätensetzung abgeleitet. Einzig die Anwendung der de-minimis-Regelung für Diversifizierungsprojekte wird kritisch gesehen, da sie zu verringerten Fördermöglichkeiten führt. Auch für Maßnahme g werden von den zentralen Bewertern keine Schlussfolgerungen für eventuell erforderliche Prioritätensetzungen gezogen.

Förderschwerpunkt B

- (5) Förderschwerpunkt B beinhaltet die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Agrarumweltmaßnahmen und die forstliche Förderung. Bei den **Agrarumweltmaßnahmen** handelt es sich im Wesentlichen um schon vorher bestehende Maßnahmen, die inhaltlich fortgeführt werden. Die strategische Ausrichtung der AUM fußt zum einen auf der Basis des vorsorgenden Ressourcenschutzes (HEKUL) und zum anderen auf einer gezielten Prioritätensetzung (HELP). Die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes (HELP) werden entsprechend ihrer Zielsetzung gut angenommen. Auch die Inanspruchnahme der HEKUL-Maßnahmen ist gut. Allerdings sollte die Frage der Treffsicherheit der Grünlandextensivierung zu einem späteren Zeitpunkt differenzierter untersucht werden. Ihr kommt beispielsweise in den Mittelgebirgslagen ein deutlicher Einkommensbeitrag zu; damit wirkt sie tendenziell in die gleiche Richtung wie die Ausgleichszulage. In den Gebieten, in denen das Ziel die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Flächennutzung ist, sollte die Ausgleichszulage als dafür vorgesehenes Instrument zum Einsatz kommen. Des Weiteren wird aufgrund der Evaluationsergebnisse vorgeschlagen, das Pilotprojekt Vogelsberg nicht weiterzuführen. Die Möglichkeiten des Artikel 33 (Maßnahme t) sollten stär-

ker genutzt werden, um die AUM bspw. durch Förderung von Strukturelementen zu flankieren. Der angeratenen Erweiterung der Extensivierungsmaßnahmen insbesondere auch zur Bewältigung der Ressourcenschutzprobleme auf hochproduktiven und intensiv genutzten Standorten wird z.T. durch die Aufnahme der nationalen Modulationsmaßnahmen in das HEKUL nachgekommen.

- (6) Die **Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten** hat in Hessen eine hohe Relevanz, sowohl bezogen auf die eingesetzten Finanzmittel als auch auf den Flächenumfang. Die Ausgleichszulage kompensiert im Durchschnitt aller Betriebe den Einkommensrückstand gegenüber Betrieben in nicht-benachteiligten Gebieten etwa zur Hälfte. Vor allem aufgrund einer (noch) bestehenden Prosperitätsgrenze kommt es nur bei wenigen Betrieben zu einer Überkompensation. Aufgrund der Vielschichtigkeit der Ziel-Wirkungsbeziehungen werden von den Evaluatoren keine Empfehlungen zur weiteren Ausgestaltung der Ausgleichszulage abgeleitet.
- (7) In der **forstlichen Förderung** liegt der bisherige Schwerpunkt der Wirkungen im Bereich Ökologie und weniger in den Bereichen Einkommen und Beschäftigung. Dies liegt v.a. daran, dass die hierfür geeigneten Maßnahmen an Auflagen der GAK gebunden sind und es für die derzeitige Ausgestaltung der Maßnahmen keinen Bedarf zu geben scheint. Das Land Hessen sollte auf eine Anpassung der GAK-Fördergrundsätze hinwirken oder in Ergänzung zur GAK eigene Landesmaßnahmen anbieten.

Förderschwerpunkt C

- (8) Förderschwerpunkt C umfasst neben der Flurbereinigung einzelne Module der ländlichen Regionalentwicklung in Hessen. Die **Flurbereinigung** stellt eine vielfältige Maßnahme dar, mit der für jedes Gebiet ausgehend von konkreten Problemstellungen eine spezifische Kombination von Instrumenten gewählt werden kann. Da die Verbesserung der Agrarstruktur wie auch die Entflechtung von Nutzungskonflikten auch zukünftig von Bedeutung sein werden, sollte die Förderung der Flurbereinigung fortgeführt werden. Die im Rahmen des EPLR angebotenen Module der **ländlichen Regionalentwicklung** (n, o und s) weisen in der Kombination mit den auch ohne EAGFL-Kofinanzierung angebotenen Maßnahmen eine große Breite auf, die den regionalen Erfordernissen Rechnung trägt. Bei den Artikel-33-Maßnahmen sind nach Auffassung der EvaluatorInnen nur einzelne Detailanpassungen der Förderbestimmungen erforderlich. Positiv herauszustellen ist der in regionale Entwicklungskonzepte eingebundene Förderansatz dieses Förderschwerpunktes.

Synergiewirkungen

- (9) Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Der Programmplanungsansatz führte zu einem stärkeren Austausch zwischen den Fachreferaten, der zum Teil

auch auf die Umsetzungsebene ausstrahlt (z.B. bei den Agrarumweltmaßnahmen). Die feststellbaren Synergiewirkungen beschränken sich v.a. auf die Wechselwirkungen innerhalb der gebildeten Förderschwerpunkte und der inhaltlich sich nahe stehenden Maßnahmen auf der Fachschiene.

Räumliche Mittelverteilung

- (10) Die räumliche Verteilung der hessischen EPLR-Mittel geht konform mit dem Ausgleichsziel der Regionalpolitik, da in der Tendenz die strukturschwächeren Landkreise außerhalb des Rhein-Main-Neckar-Gebietes stärker am EPLR partizipieren. Ob die vorrangig sektoral ausgerichtete Förderpolitik die Position der strukturschwächeren Gebiete Nord- und Mittelhessens im Wettbewerb der Regionen stärken kann, lässt sich im Rahmen der Halbzeitbewertung nicht beantworten.
- (11) Eine stärkere räumliche Schwerpunktsetzung wird empfohlen, um die Treffsicherheit zu erhöhen. Dafür gibt es verschiedene Instrumentarien, wie z.B. die räumliche Differenzierung von Fördersätzen, die regionale Kontingentierung von Mittelzuweisungen oder die Bildung von Förderkulissen. Es gibt auf der Ebene des Gesamtprogramms keine sinnvollen gemeinsamen Abgrenzungskriterien oder Steuerungsmechanismen. Räumliche Schwerpunkte sind in Abhängigkeit von den Zielsetzungen der Maßnahmen mit den jeweils dafür geeigneten Instrumenten zu bilden.

11.3 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen

Programmkoordination

- (12) Die Programmkoordination ist in der Linienorganisation des HMULV verankert. Zusätzliche Befugnisse gegenüber den anderen Fachbereichen bestehen nur in Detailfragen (z.B. bezogen auf kurzfristig zu entscheidende Mittelumschichtungen vor Ende des EU-Haushaltsjahres). Positiv ist aus Sicht der EvaluatorInnen die Einrichtung einer Projektgruppe zu werten, deren Potenzial für strategische Diskussionen für die Weiterentwicklung und Fortführung des Programms nach 2006 genutzt werden sollte. Dafür sollte ein stärkerer Input durch das Programmkoordinierungsreferat erfolgen. Eine Trennung von fachlichen Aufgaben oder zusätzliches Personal könnte sinnvoll sein, um den Programmplanungsansatz weiterzuentwickeln. Die Verbindung zwischen Programmkoordination und HuK-Zuständigkeit in einem Referat erweist sich als effektiv.

Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen

- (13) Die informellen Strukturen der Arbeitsebene v.a. zwischen den einzelnen Bundesländern wurden von den Programmkoordinatoren für die Programmumsetzung als wesentlich eingeschätzt. Die hohe Bedeutung der informellen Strukturen ist auch auf eine mehr oder weniger ausgeprägte Unzufriedenheit mit der Funktionsweise der formal bestehenden Gremien (PKR) und Strukturen (bilaterale Zusammenarbeit mit dem BMVEL) zurückzuführen.
- (14) Fachbezogene, intensive Diskussionsprozesse zu den GAK-Maßnahmen bestehen zwischen Bund und Ländern. Für Teilbereiche der EPLR, insbesondere die Vertragsnaturschutzmaßnahmen, ist kein länderübergreifenden Austausch organisiert. Ein diesbezüglicher Arbeitskreis sollte auf Bundesebene eingerichtet werden.
- (15) Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der Arbeitsebene von den Programmkoordinatoren als gut bezeichnet. Eine Ausnahme bilden die strukturellen Defizite, die im Programmerstellungs- und Genehmigungsprozess auftraten. Hierzu wurden folgende Verbesserungen angeregt:
- Dezentralisierung der Programmplanung,
 - Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von vorab verbindlich festgelegten inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der EU-Kommission,
 - verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung.

Die Vorschläge werden auch von den EvaluatorInnen für sachgerecht erachtet.

- (16) Kritisch gewertet wurde sowohl von den Programmkoordinatoren wie auch von der EU-KOM die Funktion des Begleitausschusses. Es handelt sich nur um ein optional einzurichtendes Gremium. Die EvaluatorInnen empfehlen eine Abschaffung des Begleitausschusses, wenn es nicht gelingt, ihm mehr Raum für strategische Diskussionen zu geben, indem formale Aufgaben entfallen oder delegiert werden.
- (17) Die horizontale Partnerschaft auf Programmebene ist in der Umsetzungsphase nicht intensiv vorangetrieben worden. Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung schwer handhabbar ist. Ein zukünftiger Schwerpunkt sollte auf thematische sowie maßnahmenbezogene Diskussionen gelegt werden. Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollten mit inhaltlichen Fragestellungen verknüpft werden.

Finanztechnische Regelungen

- (18) Insbesondere das Jährlichkeitsprinzip in Verbindung mit der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre von EU und Bund/Land erschwert die Umsetzung des hessischen EPLR. Erschwerend wirken sich zusätzlich die späte Freigabe des Bundes- und Landshaushaltes, verbunden mit eventuellen Haushaltssperren, und die späte Genehmigung von Programmänderungen aus.

- (19) Investive Maßnahmen sind z.T. in ihrer zeitlichen Dimension und auch hinsichtlich der Zuwendungshöhe schwer kalkulierbar. Da eine Übersicht über die tatsächlichen Mittelabflüsse erst relativ spät vorliegt, kann zu diesem Zeitpunkt nur noch schwer durch Umschichtung innerhalb einer Maßnahme gegengesteuert werden. Das Zusammenwirken dieser Faktoren hat zur Folge, dass nicht abgeflossene Mittel einer Maßnahme im laufenden Haushaltsjahr in anderen Maßnahmen eingesetzt oder an andere Bundesländer abgegeben werden müssen. In Hessen hat von den internen Umschichtungen v.a. die Ausgleichszulage profitiert. Des Weiteren können Artikel-52-Maßnahmen zur Belegung der freien Mittel herangezogen werden, so dass bislang eine ausreichende vertikale Flexibilität bestand.
- (20) Aus Gründen der Haushaltsdisziplin halten die EvaluatorInnen eine generelle Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips nicht für sinnvoll, denn dadurch könnte das Problem einer „Bugwelle“ von nicht verausgabten Mitteln bei einzelnen Maßnahmen entstehen, die in anderen Bereichen oder anderen Bundesländern gegebenenfalls sinnvoller einzusetzen wären. Zu einer Erleichterung des Finanzmanagements auf Programmebene könnte aber die Einführung einer n+2-Regelung oder der Möglichkeit einer begrenzten Übertragung von nicht verausgabten Haushaltsmitteln in das nächste Haushaltsjahr beitragen.
- (21) Über eine Anpassung des EU-Haushaltsjahres an das Kalenderjahr sollte dringend nachgedacht werden, weil dies die Abwicklung v.a. der investiven Maßnahmen wesentlich vereinfachen würde.
- (22) Geprüft werden sollten auch bundeslandinterne Anpassungsstrategien, mit denen die Wirkungen des Jährlichkeitsprinzips abgefangen werden können. Dazu gehört z.B. eine bessere Planung der Mittel über den Gesamtzeitraum. So sollte für den gesamten Programmplanungszeitraum und für die darüber hinaus gehenden Verpflichtungen festgelegt werden, ob und in welcher Höhe Landesmittel bereitgestellt werden. Die bestehende Planungsunsicherheit in Bezug auf nationale Kofinanzierungsmittel wurde in fast allen Maßnahmen als großes Problem benannt.

Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen

- (23) Die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften erfordern in Hessen einen personellen Mehraufwand im Vergleich zu den Vorschriften der LHO und des VwVfG. Zu Beginn der Förderperiode bestanden Unsicherheiten bei der Umsetzung der neu dem EAGFL-Garantieverfahren unterliegenden (v.a. investiven) Maßnahmen. Dies begründet sich z.T. darin, dass die EU-KOM erst sehr spät entsprechende Regelungen getroffen hat. Erschwerend wirkt sich weiterhin aus, dass die EU-KOM ihre Interpretation der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen ständig nachbessert und verfeinert. Aus Sicht der Evaluatoren sollte die EU-KOM einen Katalog von verbindlichen Rahmenregelungen zu Beginn der Förderperiode festlegen und die konkreten Detailregelungen den Mitgliedstaaten überlassen.

- (24) Allerdings trafen die Neuregelungen aus dem EAGFL-Garantie auch auf eine sich gerade aufgrund der Verwaltungsreform in einer Umstrukturierung befindliche Verwaltung, was sicher auch zu zusätzlichen Umsetzungsproblemen in der Anfangsphase beigetragen hat. Die Umstrukturierungen sind teilweise noch nicht abgeschlossen. Dies kann zu zusätzlichen Belastungen in der weiteren Umsetzung des hessischen EPLR führen, da in den komplexen Umsetzungsmodalitäten keine Routine entsteht.
- (25) Anzuraten ist die Prüfung einzelner Detailregelungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen der EU. Dies betrifft beispielsweise die Prüfung der Gut fachlichen Praxis auf dem Gesamtbetrieb, wenn nur ein Bruchteil der Flächen überhaupt eine Förderung erhält, oder die unterschiedlichen Sanktionsregelungen, die beispielsweise zwei Verwaltungsakte notwendig machen, auch wenn es sich um Pfennigbeträge handelt.
- (26) Das Bundesland Hessen hat bislang drei Maßnahmen aus dem EPLR mit der Begründung herausgenommen, dass eine zahlstellenkonforme Abwicklung für Maßnahmen mit vielen Antragsstellern bei sehr geringen Zuwendungssummen einen zu hohen Verwaltungsaufwand in Relation zu den eingesetzten Fördermitteln erfordert. Aus unserer Sicht kann die Lösung nicht darin liegen, solche Maßnahmen künftig rein national durchzuführen, und sich auf Maßnahmen mit geringerem Verwaltungsaufwand zu konzentrieren. Im AUM-Bereich handelt es sich z.T. bei diesen „Kleinstmaßnahmen“ um aus Ressourcenschutzsicht prioritäre Maßnahmen. Im Rahmen des Programmworkshops wurde empfohlen, die Verwaltungs- und Kontrollerfordernisse seitens der EU generell zu vereinfachen, so dass auch kleinere Maßnahmen noch administrierbar sind.
- (27) Die Befragungen der Zuwendungsempfänger in den verschiedenen Förderkapiteln haben ergeben, dass diese insgesamt (mit Ausnahme der forstlichen Förderung und des AFP) zufrieden mit dem Förderverfahren sind. D.h., dass der erhöhte Verwaltungsaufwand und die z.T. bestehenden Anlaufschwierigkeiten weitgehend nicht an die Zuwendungsempfänger weitergegeben werden.

Programmänderungsmodalitäten

- (28) Das Verfahren zur Programmänderung ist sachgerecht; die noch bestehenden Probleme der zeitlichen Taktung und des geringen Umsetzungskorridors für genehmigte Programmänderungen sind v.a. auf die Unterschiedlichkeit des EU-Haushaltsjahrs mit dem nationalen Haushaltsjahrs zurückzuführen. Hieraus lässt sich wiederum die Empfehlung ableiten, die Frage der Eignung des EU-Wirtschaftsjahres für investive Maßnahmen zu überprüfen.

11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Begleitsysteme auf Programmebene

- (29) 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 (EU-Monitoring, Bericht über staatliche Beihilfen, Tabelle 104). Die EU-KOM sollte diesbezüglich intern auf eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen achten.
- (30) Die Anlaufschwierigkeiten des EU-Monitoringsystems sind v.a. auf eine unzureichende Diskussion des ersten Entwurfs und fehlende Ausfüllhinweise für die Tabellensätze zurückzuführen. Für den nächsten Programmplanungszeitraum sollte im Vorfeld intensiver diskutiert werden, welche Daten tatsächlich benötigt werden und wie diese am effizientesten bereitgestellt werden können. Hierfür ist nach Ansicht der EvaluatorInnen der STAR-Ausschuss nicht das richtige Arbeitsgremium. Sinnvoller wäre die rechtzeitige Einrichtung einer Arbeitsgruppe mit entsprechenden Experten der EU-KOM und der Mitgliedstaaten, in der ein praktikables und für den Zeitraum verbindliches Vorgehen als Entscheidungsvorlage für den STAR-Ausschuss abgestimmt wird.

Zahlstellendaten

- (31) Die Möglichkeiten des Zahlstellensystems könnten für die Berichterstattung und als Grundlage für die Evaluierung umfassender genutzt werden. Allerdings wurde bei der Nutzung der Zahlstellendaten im Rahmen der Evaluation festgestellt, dass sie in der jetzigen Form nur teilweise dem Anspruch einer Datenbank genügen. Zukünftig ist stärker darauf zu achten, dass die Daten in einheitlichen Formaten eingegeben und die Haushaltlinien mit entsprechenden Unterkodierungen für die verschiedenen Fördertatbestände belegt werden.

Begleitsystem und Evaluation

- (32) Für den nächsten Programmplanungszeitraum sollte schon frühzeitig bei der Programmerstellung geklärt werden, welche Indikatoren für die Begleitung und die Bewertung zu erfassen sind. Hierzu müssen auch die Vorgaben der EU-KOM für die Bewertung bereits bei Programmerstellung vorliegen. Nur so entfallen aufwändige Nacherhebungen und können auch Zeitreihen über den gesamten Programmplanungszeitraum sichergestellt werden.
- (33) Alle für eine Bewertung notwendigen Daten sollten mit einer einheitlichen Identifikationsnummer gekennzeichnet werden, um sie gegebenenfalls verknüpfen zu können.

- (34) Maßnahmenbezogen unterscheiden sich Datenqualität und daraus resultierende Verbesserungsvorschläge. Für einzelne Förderbereiche wurden nach Vorschlägen der Bewerter Begleitsysteme installiert, die dann auch die erforderlichen Daten für die Bewertung bereitstellen sollen (Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Berufsbildung, Verarbeitung und Vermarktung). In anderen Förderbereichen ist weitgehend auf die vorhandene Sekundärdaten zurückgegriffen worden. Die Sekundärdaten vorwiegend als Grundlage eigener Erhebungen zu nutzen, hat sich als sinnvoll erwiesen. Die Datensätze sollten aber zukünftig noch präzisere Beschreibungen des Fördergegenstandes enthalten, um damit die Stichprobenziehung zu verbessern.
- (35) Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen wurde als wesentliche Datenquelle auf den Flächen- und Nutzungsnachweis zurückgegriffen. Im Hinblick auf die zukünftige Evaluierung muss im InVeKoS-Datensatz besser als in der Vergangenheit ein einzelflächenbezogener Nachweis der Förderflächen jedes einzelnen Fördertatbestandes erkennbar sein, der auch Kombinationsmöglichkeiten von Flächen offen legt. Die bislang dafür vorgesehenen Felder für den HEKUL-Code und HELP-Verpflichtungen scheinen prinzipiell dafür geeignet, müssten aber einheitlicher ausgefüllt werden.
- (36) Im Bereich des Förderschwerpunktes C (insbesondere n, o und s) gab es anfängliche Schwierigkeiten in der Datenbereitstellung, da diese aus Datenbanken selektiert werden mussten, ohne dass hier die Zuständigkeiten geklärt waren. Dieses hat zu zeitlichen Verzögerungen geführt, die in nächsten Evaluationen durch klar definierte Leistungsbeschreibung vermieden werden könnten.
- (37) Bei den Sekundärdaten, die den EvaluatorInnen von verschiedenen Stellen im Land übermittelt wurden, handelt es sich z.T. um personenbezogene Daten. Daher mussten datenschutzrechtliche Fragen zu Beginn der Halbzeitbewertung geklärt werden, was zu Verzögerungen in der Datenbereitstellung geführt hat. Es konnte aber eine für Auftraggeber und -nehmer zufrieden stellende Lösung erzielt werden. Zukünftig sollten diese Fragen schon im Vergabeverfahren geklärt werden.

Bewertungsansatz

- (38) Die Durchführung einer 6-Länder-Bewertung hat sich aus Sicht der EvaluatorInnen als sinnvoll erwiesen, auch wenn sich Skaleneffekte z.B. bei der Auswertung von Sekundärdaten und bei Primärerhebungen aufgrund länderspezifischer Unterschiede nicht im geplanten Maß realisieren ließen. Die Unterschiede in Programmgestaltung und -umsetzung haben den Blickwinkel erweitert und das Herausarbeiten von Problemen und möglichen Lösungsansätzen erleichtert. Auch die Zusammenarbeit mit der evaluierungsbegleitenden Lenkungsgruppe und der länderübergreifenden Artikel-33-Arbeitsgruppe hat zusätzliche Impulse gegeben.
- (39) Der zweigleisige Evaluationsansatz (länderbezogene Evaluation und zentrale Evaluation ausgewählter Förderkapitel mit entsprechenden Modulen für die Länderbe-

richte) erforderte einen großen Abstimmungsaufwand, der zeitlich und personell nicht leistbar war. Sofern dieser Ansatz auch in der Ex-post-Bewertung fortgesetzt werden sollte, ist der erforderliche Abstimmungsbedarf in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen. Zudem sollte das BMVEL eine stärker koordinierende Funktion der verschiedenen Evaluationsaktivitäten übernehmen, da diese Aufgabe von den verschiedenen Evaluatorenteams neben ihren eigentlichen Evaluationsaufgaben nicht geleistet werden kann.

- (40) Der Evaluationsansatz der EU-KOM mit seiner Strukturierung nach Fragen, Kriterien und Indikatoren ist grundsätzlich sachgerecht und schafft eine Grundlage, die verschiedenen Bewertungsberichte vergleichen und zusammenfassen zu können. Problematisch sind u.a. die Schaffung einer geeigneten Datengrundlage zur Ermittlung der Indikatoren, das weitgehende Fehlen von quantifizierten Zielen oberhalb der Outputebene sowie die Erfassung von Nettowirkungen. Innerhalb der einzelnen Förderkapitel sind die Fragen nach Wirkungsbereichen gegliedert, was bei in sich homogenen Förderkapiteln sachgerecht ist. V.a. für die Förderkapitel „Agrarumwelt“ und „Artikel 33“ entsteht hier das Problem, dass die eigentliche Handlungsebene Maßnahmen und Teilmaßnahmen sind. Die Vorgaben des Leitfadens nach einer wirkungsbezogenen Darstellung widersprechen hier den Interessen der im Bundesland Zuständigen, die an einer Darstellung „ihrer“ Maßnahme interessiert sind. Auf Programmebene finden sich bei den thematischen Querschnittsfragen die Probleme aus den Förderkapiteln wieder. Querschnittsfrage 6 ist nach Ansicht der EvaluatorInnen nur bedingt geeignet, die Durchführungsbestimmungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Programmumsetzung zu beurteilen. Diese Querschnittsfrage wurde daher um wesentliche Aspekte erweitert.