

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

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen 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

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	IV
Kartenverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	V
10 Kapitelübergreifende Bewertungsfragen	1
10.1 Untersuchungsdesign und Datenquellen	1
10.1.1 Organisation der Kapitelübergreifenden Bewertung	1
10.1.2 Untersuchungsdesign - Methodisches Vorgehen	2
10.1.3 Datenquellen	6
10.1.4 Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung	8
10.2 Thematische kapitelübergreifende Fragen	11
10.2.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag des Bremer Entwicklungsplans zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen	11
10.2.1.1 Kriterium 1-1. (neu): Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	15
10.2.1.2 Kriterium 1-2. (neu): Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	15
10.2.1.3 Kriterium 1-3. (neu): Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion (Landschaftsbild)	17
10.2.1.4 Fazit	18
10.2.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag des Bremer Entwicklungsplans zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben	19
10.2.2.1 Querschnittskriterium 2-1.: Erhalt oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben	22
10.2.2.2 Querschnittskriterium 2-2.: Erhalt oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Sektoren im ländlichen Raum	23
10.2.2.3 Querschnittskriterium 2-3. (neu): Befristete/ vorübergehende Beschäftigungseffekte	23
10.2.2.4 Fazit	23
10.2.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag des Bremer Entwicklungsplans zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung	24
10.2.3.1 Kriterium 3-1.: Erhalt oder Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung	25

10.2.3.2	Kriterium 3-2.: Erhalt oder Verbesserung des Einkommens der nicht in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung des ländlichen Raums	26
10.2.3.3	Fazit	26
10.2.4	Querschnittsfrage 4 - Beitrag des Bremer Entwicklungsplans zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse	27
10.2.4.1	Kriterium 4-1.: Steigerung der Produktivität oder Kostensenkung auf den wichtigsten Stufen der Erzeugung	29
10.2.4.2	Kriterium 4-2.: Verbesserung der Marktposition	29
10.2.4.3	Kriterium 4-3.: Positive Umsatzentwicklungen	30
10.2.4.4	Fazit	30
10.2.5	Querschnittsfrage 5 - Beitrag des Bremer Entwicklungsplans zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	31
10.2.5.1	Relevanz für Bremen	31
10.2.5.2	Kriterium 5-1.: Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch den EPLR positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.	34
10.2.5.3	Kriterium 5.2.: Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen	36
10.2.5.4	Kriterium 5-3.: Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen	36
10.2.5.5	Kriterium 5-4.: Erhalt oder Verbesserung der Landschaften des ländlichen Raums	37
10.2.5.6	Fazit	38
10.2.6	Zusatzfrage: Chancengleichheit	39
10.2.7	Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen	41
10.2.8	Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen	42
10.3	Einfluss der Durchführungsbestimmungen auf die Umsetzung des Bremer Entwicklungsplans - Querschnittsfrage 6	43
10.3.1	Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie	44
10.3.1.1	Interne Synergien	44
10.3.1.2	Externe Synergien	47
10.3.2	Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen	48
10.3.3	Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)	50
10.3.4	Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte	50
10.3.5	Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen	53
10.3.6	Fazit	53
10.4	Zusätzliche Aspekte mit Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung	54
10.4.1	Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen	54

10.4.1.1	Programmgenese	54
10.4.1.2	Organisation der Durchführung	55
10.4.1.3	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes	57
10.4.2	Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen	58
10.4.2.1	Finanztechnische Regelungen	58
10.4.2.2	Verwaltungs- und Kontrollvorschriften	59
10.4.2.3	Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten	60
10.4.2.4	Fazit	61
10.4.3	Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	61
10.4.3.1	Publizität	61
10.4.3.2	Partnerschaft	62
10.4.3.2.1	Aspekte der vertikalen Partnerschaft	62
10.4.3.2.2	Aspekte der horizontalen Partnerschaft	70
10.4.4	Fazit	71
10.5	Begleitsystem	72
10.6	Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post Bewertung	72
Literaturverzeichnis		73

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 10.1:	Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung	1
Abbildung 10.2:	Ziele der kapitelübergreifenden Bewertung	2
Abbildung 10.3:	Entstehung der verschiedenen Programmebenen und ihre Bedeutung für die Evaluierung	8
Abbildung 10.4:	Problemlage bei der Verdichtung von Untersuchungsergebnissen der Kapitel auf einen Querschnittsindikator	10
Abbildung 10.5:	Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen auf die „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	18
Abbildung 10.6:	Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	24
Abbildung 10.7:	Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	27
Abbildung 10.8:	Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	31
Abbildung 10.9:	Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen auf den „Erhalt und die Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	39
Abbildung 10.10:	Wirkungsrichtungen und öffentliche Aufwendungen im Bereich sonstiger programmspezifischer Ziele	42

Kartenverzeichnis

Karte 10.1:	Stadtteile in Bremen	16
-------------	----------------------	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 10.1:	Verwendete Datenquellen	7
Tabelle 10.2:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld - Zielanalyse	14
Tabelle 10.3:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld - Wirkungsanalyse	15
Tabelle 10.4:	Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des Bremischen EPLR	20
Tabelle 10.5:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Zielanalyse	21
Tabelle 10.6:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungsanalyse	21
Tabelle 10.7:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Zielanalyse	25
Tabelle 10.8:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungsanalyse	25
Tabelle 10.9:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Zielanalyse	28
Tabelle 10.10:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungsanalyse	28
Tabelle 10.11:	Überblick über den Zustand der Umweltmedien in Bremen	32
Tabelle 10.12:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Zielanalyse	32
Tabelle 10.13:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Wirkungsanalyse	33
Tabelle 10.14:	Förderung der Chancengleichheit - Zielanalyse	40
Tabelle 10.15:	Sonstige Ziele - Zielanalyse	41

Tabelle 10.16:	Sonstige Ziele - Wirkungsanalyse	41
Tabelle 10.17:	Kriterien der Querschnittsfrage 6	43
Tabelle 10.18:	Methodische Schwierigkeiten in der Erfassung von Nettowirkungen	51
Tabelle 10.19:	Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?	63
Tabelle 10.20:	Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)	65
Tabelle 10.21:	Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)	67

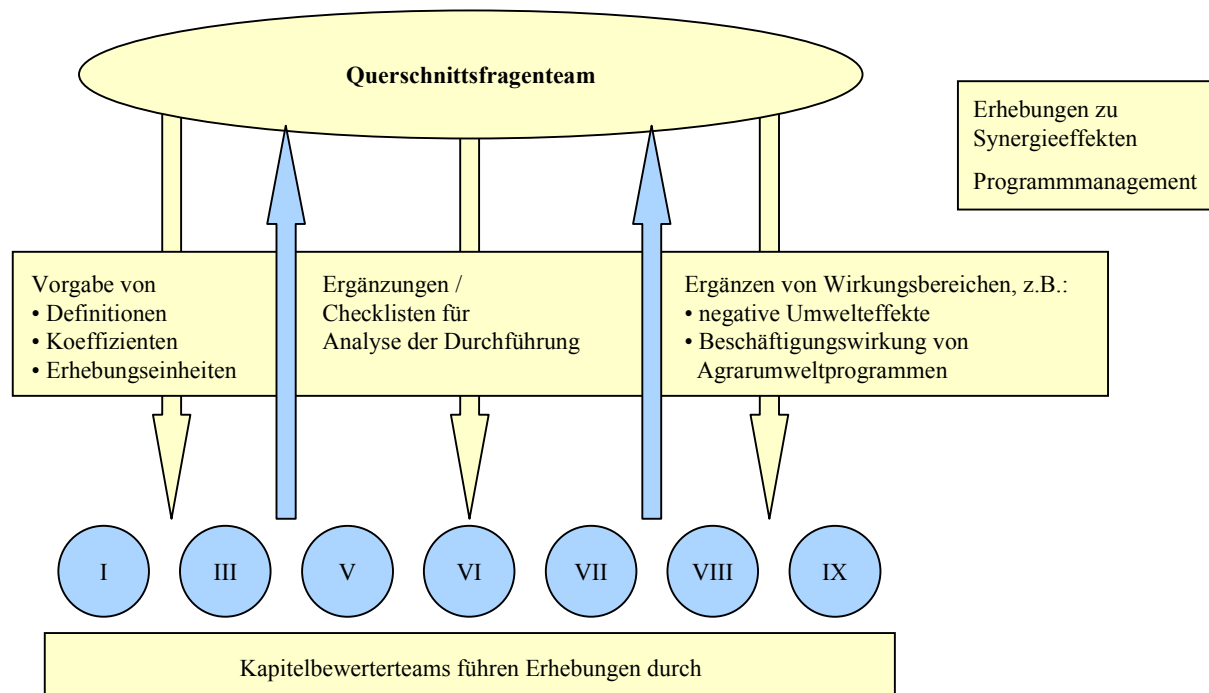
10 Kapitelübergreifende Bewertungsfragen

10.1 Untersuchungsdesign und Datenquellen

10.1.1 Organisation der Kapitelübergreifenden Bewertung

In Kapitel 2.1.2 wurden die Organisation der Halbzeitbewertung beschrieben und die Bezüge zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen dargestellt (siehe Abbildung 2.1). Abbildung 10.1 verdeutlicht das inhaltliche und fachliche Zusammenspiel zwischen der Kapitelbewertung und der Programmbewertung (Querschnittsfragenteam).

Abbildung 10.1: 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.

10.1.2 Untersuchungsdesign - Methodisches Vorgehen

Grundsätzlich verfolgt die kapitelübergreifende Bewertung des Programms die in Abbildung 10.2 dargestellten Ziele. Mit den vier Zielausrichtungen sind verschiedene grundsätzliche Probleme und darüber hinaus spezifische Probleme zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung verbunden. Diese liegen in der begrenzten Aussagemöglichkeit aufgrund der lückenhaften Datenlage und des geringen Programmfortschritts (siehe Abbildung 10.2 und Kapitel 10.1.4).

Abbildung 10.2: Ziele der kapitelübergreifenden Bewertung

1	Mehrwert durch Programmansatz? Die klassische Frage nach der Synergie
2	Systematische Betrachtung der Wirkungen auf indirekt Begünstigte - Was bleibt in der Region ?
3	Ermittlung unbeabsichtigter positiver oder negativer Wirkungen einzelner Förderbereiche auf die Programmziele Oder: zu Risiken und Nebenwirkungen fragen Sie die kapitelübergreifenden Bewerter
4	Zusammenfassung der wichtigsten Wirkungen des Programms Von Erbsen und dicken Bohnen

Quelle: Eigenen Darstellung nach EU-KOM, 2000, S. A-5.

Inhaltlich und methodisch sind die vier Bedeutungsfelder (siehe Abbildung 10.2) zur Halbzeitbewertung folgendermaßen aufbereitet worden:

Synergie

Wie Synergiewirkungen entstehen und welche Rahmenbedingungen gegeben sein müssen, ist ausführlich in MB-X-Text 1.1 beschrieben.

- Herausarbeiten und Überprüfen möglicher Synergien einzelner Maßnahmen im EPLR aufgrund ähnlicher Zielausrichtung durch die Kapitelbewerter,
- Analyse von Synergiewirkungen aufgrund räumlich, zeitlich inhaltlich-strategischer Ausrichtung im Rahmen der Programmdurchführung,
- Herausarbeiten möglicher externer Synergieeffekte mit anderen Strukturfondsmaßnahmen,

- Entwicklung einer Methodik für die Ex-post-Bewertung zur Ermittlung externer und interner Synergiewirkungen.

Eine Quantifizierung eines möglichen Mehrwertes von Wirkungen auf Programmebene ist zu diesem Zeitpunkt nicht möglich, da zum einen für einzelne Maßnahmen noch keine Wirkungen ermittelt werden können. Zum anderen liegt der Schwerpunkt der Halbzeitbewertung zunächst im Aufbau eines förderkapitelspezifischen Bewertungssystems. Dies wurde im Angebot bereits festgehalten: „Bis zur Zwischenevaluierung sind die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen [...] getrennt für die einzelnen Kapitel zu beantworten, ohne dass die oben genannten Wechselwirkungen zwischen den Kapiteln Berücksichtigung finden (BAL, 2001, S. 80).“

Betrachtung der Wirkungen auf indirekt Begünstigte – regionaler Ansatz:

Indirekte Wirkungen durch Anstoßeffekte von Fördermaßnahmen für sozio-ökonomische Wirkungsketten in Regionen stellen sich erst langfristig ein, somit ist für eine umfassende Behandlung dieser Thematik ein langfristig angelegter regionaler bzw. lokaler Fallstudienansatz erforderlich. Eine solche Fallstudie ist im Rahmen der Ex-post-Bewertung durchzuführen (siehe Kapitel 10.6).

Ermittlung unbeabsichtigter Nebenwirkungen der einzelnen Maßnahmen auf die Programmziele:

Da bei den kapitelbezogenen Bewertungsfragen die intendierten Wirkungen im Vordergrund stehen, liegt ein Beitrag der kapitelübergreifenden Bewertung in der Ermittlung positiver und negativer Nebenwirkungen von Maßnahmen.

Hierfür wurden in Teilbereichen die Untersuchungsansätze der Kapitel um Aspekte ergänzt, z.B.:

- Beschäftigungseffekte von Agrarumweltmaßnahmen,
- Umweltwirkungen investiver Maßnahmen.

Zusammenfassung der wichtigsten Wirkungen des Programms anhand der Beantwortung der thematischen Bewertungsfragen

Auch für diesen Bereich gelten die Einschränkungen, dass in weiten Teilen des Programms noch keine Wirkungen ermittelt werden konnten. Einige Kapitelaussagen zu Wirkungen sind aufgrund bislang nicht quantifizierbarer Tendenzen, unzureichender Datenlage (Kapitel I) oder verhaltener bzw. fehlender Inanspruchnahme (Kapitel VII, IX) eher als Ex-ante-Aussagen zu werten. So wird sich bei der Bearbeitung der kapitelübergreifenden Fragen die Analyse überwiegend auf die Ergebnisebene reduzieren (EU-KOM, 1999a).

Zur Strukturierung und Bearbeitung dieses Aufgabenkomplexes wurden folgende Methoden angewandt:

- Relevanzanalyse der Bewertungsfragen und –kriterien (siehe auch BAL, 2001, S. 80) und Ergänzung um landesspezifische Ziele:
 - Standardisierte Relevanzabfrage¹ bei den Kapitelbewertern (siehe MB-X-Tabelle 1.5); in diesem Zusammenhang wurde auch überprüft, inwieweit die Erhebungsbögen der einzelnen Förderkapitel ergänzt werden müssen, um eine sinnvolle Beantwortung der Fragen zumindest für die Ex-post Bewertung zu ermöglichen,
 - Zielanalyse auf Programmebene (siehe MB-X-Tabelle 2.1),
 - Auswertung sozio-ökonomischer Kennziffern (Kontextindikatoren).
- Vereinheitlichende Vorgaben und Checklisten für die Erhebungs- und Fragebögen der Kapitelbewerter, um die Vergleichbarkeit und Vollständigkeit der Ergebnisse zu verbessern. Dabei muss die Verhältnismäßigkeit gewahrt werden, da jeder zusätzliche Aspekt das Untersuchungsdesign in den einzelnen Förderkapiteln aufbläht, ohne dass die hier gewonnenen Aussagen für die Förderkapitel zwingend relevant sind.
- Wirkungsstromanalyse
Ausgehend von der Methodik der Entwicklungspfadanalyse bzw. Wirkungspfadanalyse, die bereits im Rahmen mehrerer Evaluierungsberichte (z.B. ECOTEC, 1998; IfS, 2000) Anwendung gefunden haben, wurden die fünf themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkungsbereiche aufgefasst. Diesen wurden jeweils die Wirkungen auf Ebene der Haushaltlinien/Maßnahmen zugeordnet. Dabei sollte die Wirkungseinschätzung auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen erfolgen. In verschiedenen Tabellen (siehe MB-X-Tabellen 1.3 und 1.4) wurden die Wirkungsrichtungen und –stärken sowie Wirkungseigenschaften² von den Kapitelbewertern eingetragen. Beispielhaft dargestellt sind die Tabellen für das Förderkapitel I - AFP. Die ausgefüllte Wirkungstabelle ist MB-X-Tabelle 2.2 zu entnehmen.

Hierdurch soll auf Programmebene eine plakative Übersicht der aufgrund des Maßnahmenvollzugs tatsächlich relevanten Programmwirkungen gegeben werden. Die Ergebnisse werden bei den jeweiligen Fragen (Kapitel 10.2) angeführt.

¹ Auf die Ergebnisdarstellung wird verzichtet, da es vor allem um eine interne Diskussionsgrundlage handelte, die dann in die weiteren Arbeitsschritte und -ergebnisse eingeflossen ist.

² Deren Definitionen (direkt, indirekt, kurzfristig, langfristig, dauerhaft und vorübergehend) erfolgte in Anlehnung an die EU-KOM (1999e).

Zusätzlich wird zur vereinfachten Illustration der Wirkungsschwerpunkte des Programms eine Gewichtung der Wirkungen durch die Verknüpfung mit der finanziellen Ausstattung (tatsächlicher Mittelabfluss) der Haushaltslinien vorgenommen³.

Folgende Aussagen können getroffen werden:

- Welche Maßnahmen sind auf welche Ziele ausgerichtet?
- Wie groß sind die Anteile am Gesamtbudget, mit denen bestimmte Wirkungen verbunden sind?
- Mit welchen Maßnahmentearten werden welche Wirkungen erreicht?
- Welche Ziele und Handlungsfelder finden keine oder zu 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 derselben Wirkungsmenge entspricht) sind die Ergebnisse nur als Tendenzen oder Größenordnungen zu verstehen.
- Die Einschätzungen auf der Ebene der einzelnen Haushaltslinien beruhen auf sehr unterschiedlicher Datenlage, -qualität und Förderfallzahlen. Während in einigen Bereichen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen) bereits mit statistisch auswertbarem Material gearbeitet werden kann, ist z.B. das Wissen 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.

Die genaue Methode ist in MB-X-Text 1.2 beschrieben. Grundsätzlich geht es hierbei nicht um eine Bewertung der Effizienz von Maßnahmen untereinander.

Ein Beispiel soll dies verdeutlichen. Eine Agrarumweltmaßnahme ist mit einer hohen Ressourcenschutzwirkung, aber neutralen bis negativen Beschäftigungswirkungen verbunden. Da Beschäftigungswirkungen in das Zielsystem der Agrarumweltmaßnahmen gar nicht integriert sind, kann man die erreichten Beschäftigungswirkungen auch nicht als Messlatte nutzen, um Empfehlungen zu einer Ausdehnung oder Einschränkung der betreffenden Maßnahme zu formulieren. Es handelt sich bei den Darstellungen in Kapitel 10.3

³ Dabei wurden die Angaben aus Tabelle 2.6 über tatsächlich getätigte Ausgaben zugrundegelegt. Folgende Annahmen wurden getroffen: Haushaltslinie e, f und q verteilen sich zu je 50 % auf die jeweiligen Maßnahmen. Dabei handelt es sich nur um Näherungswerte, da Informationen über die maßnahmenbezogene Aufteilung der Auszahlungen in den Haushaltslinien nicht vorlagen.

also um eine rein thematische Verdichtung von erzielten Ergebnissen, ohne dass daraus Rückschlüsse auf die Zielerreichung oder Effizienz von einzelnen Maßnahmen zu ziehen sind.

10.1.3 Datenquellen

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 vorhandene Sekundärdaten. Hierzu zählen in diesem Falle auch die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen.

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

Tabelle 10.1: Verwendete Datenquellen

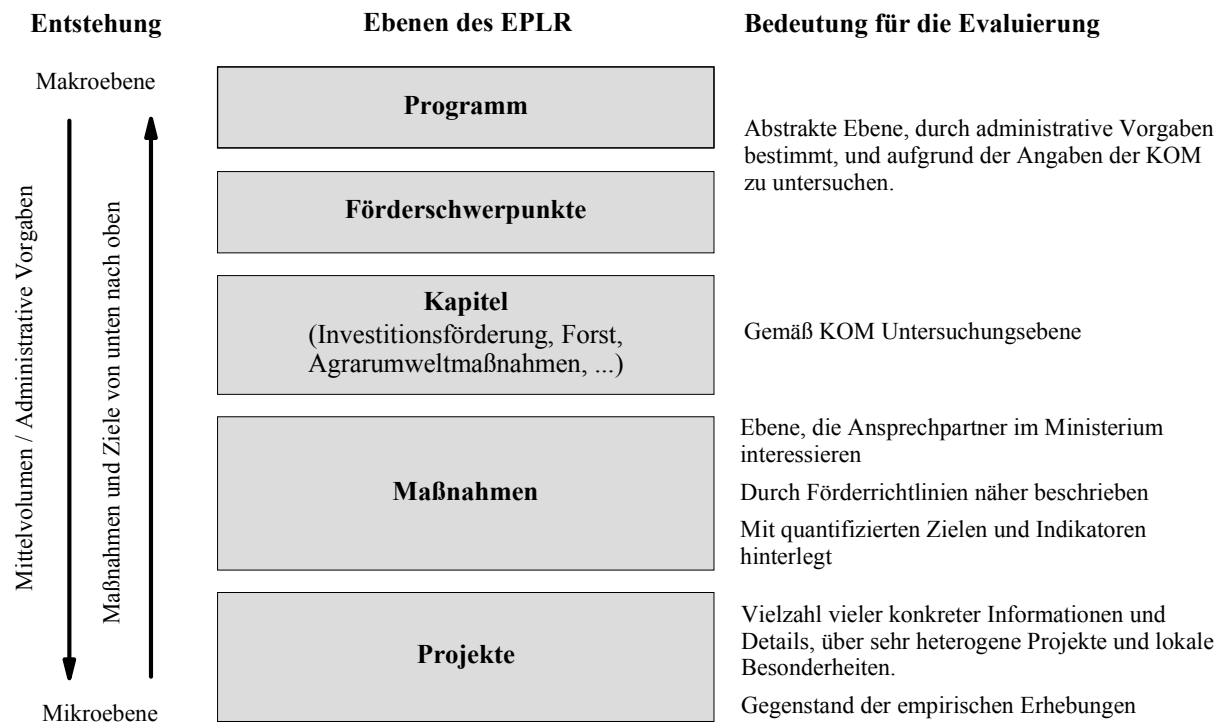
Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatz- beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des						
		qualitativ	quantitativ		Relevanz der Bewertungsfragen	administrativen Umsetzung	Rahmen- bedingungen	Vollzugs	Kontextes	Wirkungen	
Primär	standardisierte Relevanzabfrage bei den Kapitelbewertern siehe MB-X-Tabelle 1.5	X	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 6.2	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X			
	Leitfadengestützte Befragung von Vertretern der Kommission MB-X-Text 6.1	X		protokolliertes Gespräch		X	X				X
Sekundär	Zahlstellendaten		X	Rechnungsabschlüsse, 2000, 2001, 2002					X		
	Programmkoordination			Monitoring, 2000, 2001, 2002					X		
	Programmkoordination			Indikative Finanzpläne					X		
	Daten aus Landesstatistiken		X	Sozioökonomische Daten auf Ebene des Bundeslandes (Bevölkerung, Beschäftigung, Wirtschaftskraft, Landwirtschaft)	X		X				X
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	X	X	Bewertungskapitel Beiträge zur programmbezogenen Ziel- und Wirkungsanalyse, Einschätzungen	X	X					X X
	Literatur		X				X			X	X

Quelle: Eigene Darstellung.

10.1.4 Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung

Aufgrund der Programmgenese (siehe Kapitel 2.3.1.1), der verschiedenen Ebenen des EPLR (Abbildung 10.3) und des vorgegebenen Bewertungsrasters der Kommission ist eine kapitelübergreifende Bewertung mit grundsätzlichen Problemen verbunden.

Abbildung 10.3: 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 meist eher in multiplen und parallelen Prozessen: Ziele werden dabei ausgehend von fachreferatsspezifischen Interessen (diese liegen auf der Maßnahmenebene) häufiger von unten nach oben festgelegt (Schubert, 2002). Hier geht es um Zuständigkeiten und Ressourcen, politische Einflussnahme und auch um die Wahrung der 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, darum herumgesponnen. Dieser breite Ansatz tritt anstelle einer stimmigen Ausrichtung der Förderung auf eine Vision/Konzept: Statt - Was wollen wir im ländlichen Raum? - ging es den Ländern schwerpunktmäßig um die Förderfähigkeit bestimmter Tatbestände und die Auseinandersetzung in diesem Zusammenhang mit der Kommission (EU-KOM, 2003).

Bewertungskonzept der Kommission

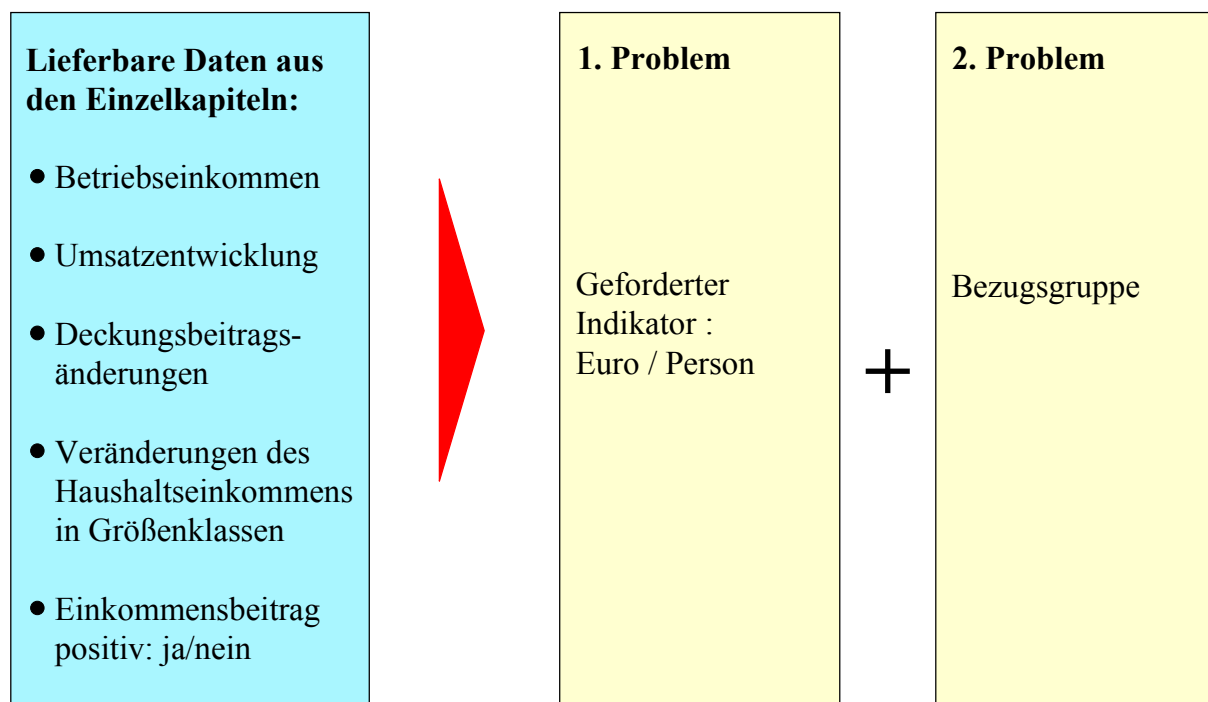
Durch das Bewertungskonzept der EU werden durch die Querschnittsfragen zusätzliche Zielkategorien in den Evaluationsfragestellungen der Einzelmaßnahmen eingeführt. Mit jeder neuen Zielkategorie müssen neue Wirkungsbeziehungen geprüft werden. Durch die zu erwartenden Interdependenzen – beispielsweise 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 immer 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 zu beantworten, wenn diese Querschnittszielsetzungen konsequent in das Zielsystem der Interventionen auf allen Ebenen integriert wären und ihre politische Gewichtung von den Trägern der Förderung klargestellt wurde (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 oder der BWS) sind aufgrund der marginalen Einflussgrößen des Programms (geringes Programmvolumen gemessen an der Bedeutung anderer Förderprogramme, siehe Kapitel 2.2.5, Überlagerung von Einflüssen der gesamtwirtschaftlichen Situation gerade in einem Stadtstaat wie Bremen) nicht messbar. Des Weiteren gibt es keine so differenzierten Modelle, mit denen die Wirkungen der doch sehr heterogenen EPLR-Maßnahmen messbar wären. Methoden, die auf makro-ökonomischen Modellen basieren, sind somit nicht anwendbar. Es bleibt allein der Rückschluss bei der Bewertung der Programmwirkungen von Mikro- auf die Makroebene durch Aggregation der Einzelergebnisse.

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

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 (Einkommens- oder Beschäftigungseffekte), können die möglichen Erfassungsgrößen, die den einzelnen kapitelspezifischen Evaluierungen zu Grunde liegen, stark variieren. Abbildung 10.4 verdeutlicht diese Schwierigkeiten bei der für die Programmbewertung erforderlichen Zusammenfassung der Ergebnisse der Mikroevaluierung. Dazu kommt, dass die Förderkapitelbewerter vor großen Schwierigkeiten standen, überhaupt zu belastbaren Aussagen für ihre Förderkapitel zu kommen. Solche Defizite können auf Programmebene nicht „ausgebügelt“ werden.

Abbildung 10.4: Problemlage bei der Verdichtung von Untersuchungsergebnissen der Kapitel auf einen Querschnittsindikator



Quelle: Eigene Darstellung.

Fazit

Vorrangig dient die in diesem Kapitel zu diesem Zeitpunkt vorgenommene Bewertung der Einschätzung der Relevanz der Bewertungsfragen und Kriterien sowie der Entwicklung weiterer Fragen und z.T. von Ersatzindikatoren. Teilweise können bereits erste Ergebnisse und Tendenzen der Gesamtwirkungen dargestellt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt können aufgrund der bisher geringen Inanspruchnahme des Bremer EPLR und der Datenlage die häufig quantitativen Indikatoren der gemeinsamen Bewertungsfragen nicht abgebildet werden. Auf die noch weitere Untergliederung der Indikatoren wurde generell verzichtet. Häufig ist nur eine Beschreibung von Veränderungen und bestimmten Sachverhalten möglich, was für die Programmebene durchaus den Anforderungen der MEANS-Methoden entspricht. Hier werden folgende Untersuchungstiefen unterschieden:

- (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, 1999b).

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

10.2 Thematische kapitelübergreifende Fragen

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

Bezogen auf die demographische Situation wird im bremischen Entwicklungsplan die bisherige sowohl wohnstandorientierte als auch arbeitsplatzinduzierte Abwanderung der Bevölkerung genannt. Unter Einbeziehung eines anhaltend negativen natürlichen Bevölkerungswachstums hat die Einwohnerzahl des Landes Bremen seit 1990 im Durchschnitt um rund 3.000 Personen pro Jahr abgenommen (WuH, 2000a). Auch in der Bevölkerungsprognose der BBR wird für das Land Bremen eine weitere Abnahme der Bevölkerung bis 2020 um 11,3 % geschätzt (BBR, 2003).

Die Stabilisierung der Bevölkerungszahlen ist wegen des stark einwohnerorientierten bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems für die Sanierung des Landes Bremen von besonderer Bedeutung (Wehling, 2003). Je mehr EinwohnerInnen und Arbeitsplätze das Land Bremen in seinen Grenzen halten und dazugewinnen kann, desto größer sind die

Chancen, die Selbstständigkeit des Stadtstaates auf Dauer zu sichern (Wehling et al., 2002). Bremen 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 Bremen 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).

Wie sollte die Frage interpretiert werden?

Die EU-KOM unterlegt ihre Frage nach dem Beitrag des Programms zum Erhalt der Bevölkerung im ländlichen Raum mit den Kriterien „Altersprofil“, „Geschlechterprofil“ und „Abwanderungsrate“ (EU-KOM, 2000).

Den Focus auf die ländliche Bevölkerung zu legen, macht in einem Stadtstaat wie Bremen wenig Sinn. Im Sinne der o.g. Ausführungen ist die EU-KOM-Frage weiter zu fassen. Es geht in erster Linie um eine Beeinflussung des Wanderungsverhaltens, indem sowohl wettbewerbsfähige Standorte als auch attraktive Lebensverhältnisse geschaffen werden.

Wehling et al. (2002) skizzieren die Struktur der Strategien und Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsplatz- und Einwohnerentwicklung. Zu wettbewerbsfähigen Standorten tragen die Bereiche Arbeiten und Wohnen bei (direkte Einflussfaktoren). Attraktive Lebensverhältnisse/Image, darunter u.a. die Bereiche Freizeit/Sport, Umwelt/Natur sind als indirekte Einflussfaktoren zu werten.

Dabei ist auf Programmebene zu untersuchen, welchen Beitrag die einzelnen Förderkapitel des bremischen EPLR zu den genannten Einflussfaktoren leisten können. Wir nutzen hier den Begriff der Lebensqualität. Lebensqualität im weiteren Sinne beeinflussende Faktoren sind in erster Linie (Neander, 2002):

- die Verfügbarkeit und Qualität von Beschäftigungsmöglichkeiten;
- die Wohnbedingungen;
- das Wohnumfeld (Landschaftsbild).

Die Frage der EU-KOM nach dem Beitrag des Programms zum Erhalt der Bevölkerung auf dem Lande wird von uns folgendermaßen interpretiert und dementsprechend durch neue Kriterien ergänzt:

Welchen Beitrag leistet der Bremer Entwicklungsplan zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld?

Der sektoral ausgerichtete Programmbestandteil (**Förderschwerpunkt A**) ist angesichts der Bedeutung, die die Land- und Forstwirtschaft in Bremen sowohl bezogen auf ihre Wertschöpfung wie auch als Arbeitgeber hat, in seiner Wirkung auf die Stabilisierung der Bevölkerungszahlen zu vernachlässigen. 1997 waren rund 0,6 % der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft und Fischerei tätig (WuH, 2000b).

Der bremische EPLR will durch den **Förderschwerpunkt B** v.a. die Funktionen des ländlichen Raums in einem Verdichtungsraum stärken. Die hohe Attraktivität der ländlichen Räume in Bremen resultiert im Wesentlichen aus den historischen Dorfstrukturen, die in ihrer Geschlossenheit z.T. noch weitgehend vorhanden sind (Beispiel: das Blockland) und aus der erlebnisreichen, weil naturnahen Erholungslandschaft (WuH, 2000b).

Förderschwerpunkt C beinhaltet die Agrarumweltmaßnahmen, die Ausgleichszulage und die Ausgleichszahlungen sowie die forstliche Förderung. Er ist also, wie der Förderschwerpunkt A, sektoral ausgerichtet. Damit kann er in einem geringen Maße auf die Bevölkerungsstruktur und -entwicklung über den Erhalt bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen wirken (s.o.). Zum anderen könnten die Maßnahmen über den Erhalt bzw. die Verbesserung von Landschaften indirekt auf die Bevölkerung und die Attraktivität des Raums als Wohnstandort und Erholungsraum wirken. So wird im EPLR festgestellt, dass ein wesentlicher Folgeeffekt die Bewahrung und Pflege der großstadtnahen Erholungslandschaft ist (WuH, 2000b).

Die Zielanalyse des bremischen EPLR zeigt, dass der Erhalt und die Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld sowohl Haupt- wie auch Nebenziel von Maßnahmen ist. 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			IX							V	VI		VIII				
	VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5		
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. Die bislang feststellbaren Wirkungen sind zumeist auf Programmebene zu vernachlässigen oder es handelt sich um Wirkungen, die zwar in eine bestimmte Richtung tendieren, aber aufgrund geringer Fallzahlen oder fehlender Daten nicht näher quantifiziert werden können (siehe Tabelle 10.3).

Tabelle 10.3: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld - 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	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5	
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	(-) ¹⁾			0							(+)	0	0	0		
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	0			++							+++					
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion				+			++				(+)	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 = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht. (siehe Kapitel 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

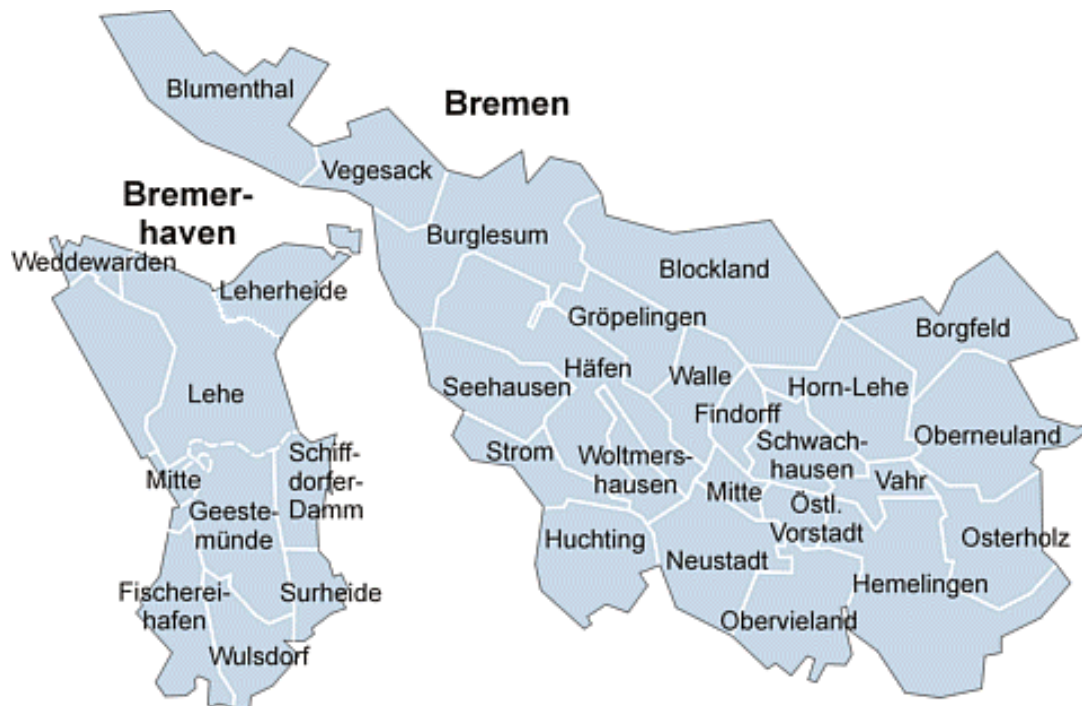
10.2.1.1 Kriterium 1-1. (neu): Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten

Hier wird auf die Beantwortung der Querschnittsfrage 2 verwiesen.

10.2.1.2 Kriterium 1-2. (neu): Schaffung attraktiver Wohnbedingungen

Relevanz im Kontext Bremens

Ländliche Siedlungsgebiete und landwirtschaftliche Nutzflächen finden sich v.a. in den Randgebieten der Stadt Bremen (z.B. in den Stadtteilen Blockland, Borgfeld, Seehausen Hemelingen, Burglesum und Strom) (siehe Karte 10.1). Die Ex-ante-Bewertung bescheinigt diesen Gebieten ein beachtliches Kulturerbe mit wertvoller (chem.) bäuerlicher Bausubstanz, Kirchen und alten technischen Anlagen (z.B. Schöpfwerke) (WuH, 2000a). Es handelt sich hier weitgehend um historische Siedlungsstrukturen aus der Zeit der Landkolonisierung und des Deichbaus sowie alte Dorflagen in den Randgebieten der heutigen Siedlungsentwicklung.

Karte 10.1: Stadtteile in Bremen

Quelle: <http://www.bremen.de/info/statistik/>

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.

In diesen Bereichen kann v.a. die Dorferneuerung (B3) ansetzen⁴ (siehe Kapitel 9).

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Schaffung attraktiver Wohnbedingungen ist Hauptziel der Förderung über die Dorferneuerung (siehe Tabelle 10.2) und der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen (v.a. Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen).

Hier sind auch positive Wirkungen eingetreten, wobei dies noch keine Aussage über die Intensität der Wirkungen erlaubt, da die Zahl der zugrundeliegenden Projekte sehr gering ist (siehe Tabelle 10.3).

⁴ In der AEP Weser-Ochtum-Niederung wird beispielsweise für die betroffenen Bremischen Gemeinden Strom und Seehausen ein hoher Handlungsbedarf im Bereich Ortsbild/Bausubstanz gesehen, Einzelmaßnahmen werden im Bereich der Infrastruktur vorgeschlagen, im Bereich Verkehr ist der Handlungsbedarf hoch bis mittel (GfL & LWK et al., 2003).

10.2.1.3 Kriterium 1-3. (neu): Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion (Landschaftsbild)

Relevanz im Kontext Bremens

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 hier allerdings 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 außergewöhnliche 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). Der Waldanteil ist in Bremen mit 1,8 % der Gesamtfläche insgesamt sehr gering.

Bremen besitzt eine reichhaltig gegliederte Niederungs- und z.T. Geestlandschaft mit den Flussläufen von Weser, Wümme und Ochtum, Stillgewässer, Grabensysteme sowie andere Landschaftskulissen, die gerade deswegen einen hohen Wert für die naturnahe Erholung und Freizeitgestaltung für die Stadtbevölkerung und für die Nachbargemeinden besitzen. In einem Verdichtungsraum wie Bremen kommt der Landschaft eine wichtige Rolle in der stadtnahen Erholung und Freizeitgestaltung zu.

Im EPLR wird allerdings auch auf mögliche Konflikte verwiesen: „Im stadtnahen Bereich stellt der Kurzzeittourismus (Fahrradfahrer und Inline-Skater) in der Vegetationszeit eine erhebliche Behinderung für landwirtschaftliche Betriebe bei der Bewirtschaftung der Flächen dar“ (WuH, 2000b, S. 116).⁵

⁵ Siehe auch <http://www.tachauch.de/stadttour/pudding/blockland.html> „Wir sind kein Museumsdorf“.

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

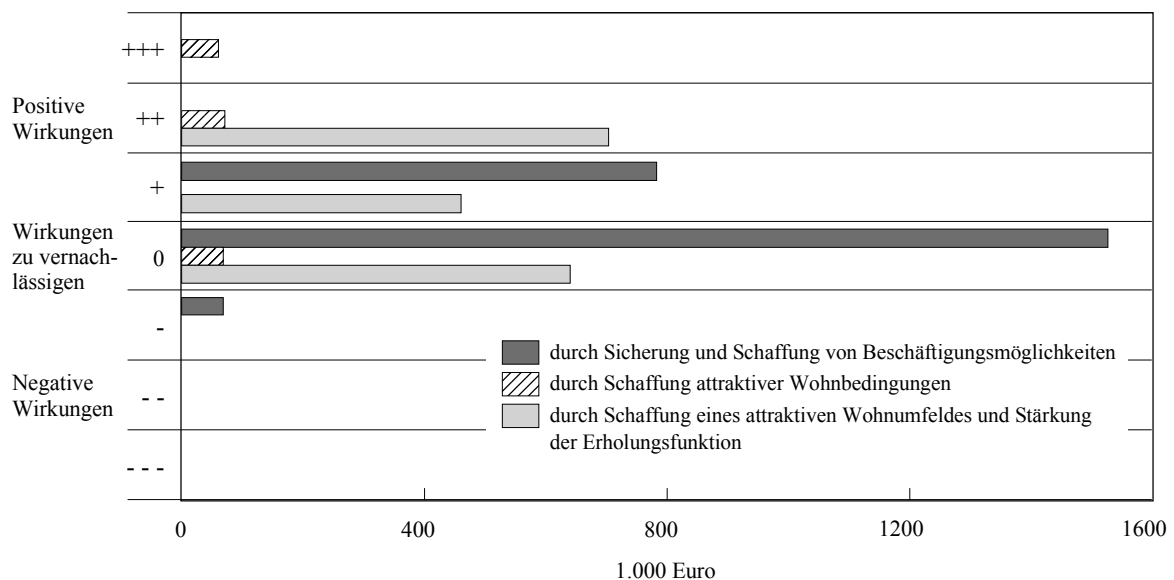
Die Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und die Stärkung der Erholungsfunktion ist ein Nebenziel vieler Maßnahmen. Bei den Maßnahmen Dorferneuerung, Anlage von Gewässerrandstreifen/naturnaher Gewässerausbau und die Agrarumweltmaßnahmen ist dies ein Hauptziel bzw. Nebenziel, wobei bei der Dorferneuerung eher die Einbindung der Siedlungsgebiete in die Landschaft im Vordergrund steht, bei den beiden anderen Maßnahmen das Landschaftserleben.

Die bislang feststellbaren Wirkungsrichtungen sind in der Mehrzahl positiv, bei den Maßnahmen q1/B6 und C4 wird die positive Wirkung sogar mit „mittel“ angegeben.

10.2.1.4 Fazit

Abbildung 10.5 gewichtet die Wirkungsrichtungen mit den in den Maßnahmen, für die eine bestimmte Wirkungsrichtung angegeben wurde, bislang eingesetzten öffentlichen Aufwendungen⁶.

Abbildung 10.5: Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen 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.

⁶ Hier bestand das grundsätzliche Problem, dass die finanziellen Angaben aus den Förderkapiteln und den Angaben auf Programmebene nicht in allen Fällen übereinstimmten. Es wurde versucht, die Finanzdaten aufeinander abzustimmen.

Der Großteil der öffentlichen Aufwendungen hat Wirkungen vorrangig bezogen auf Landschaft und die Erholungseignung der Landschaft. Dies spiegelt auch den bisherigen Vollzug des Bremischen EPLR (siehe Kapitel 2.4). Es sind Ansatzpunkte für eine zukünftig stärkere Bedeutung des Kriteriums 1-2. zu erkennen (siehe auch Kapitel 9).

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

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 dieser Zielsetzung hat auch der bremische EPLR die Schaffung von Arbeitsplätzen und den Abbau der hohen Arbeitslosigkeit als ein wichtiges Ziel auf Programmebene benannt (siehe Kapitel 2.3.4).

Insgesamt verfügt das Land Bremen immer noch über eine hohe Arbeitslosenquote im Vergleich zu anderen Bundesländern. Vergleicht man Bremen und Bremerhaven mit anderen westdeutschen Großstädten, so wird deutlich, dass sich Bremen im Mittelfeld behaupten kann, während sich Bremerhaven immer noch deutlich von Vergleichsstädten abhebt (Wehling, 2003).

Der bremische EPLR bzw. die einzelnen Maßnahmen können in unterschiedlicher Weise Beschäftigungswirkungen erzielen (siehe EU-KOM, 1999c). Die erwarteten Wirkungen sind im Programmplanungsdokument beschrieben (WuH, 2000b).

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

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.

- 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 FTE) als Folge, direkter betrieblicher Investitionen;
 - (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.

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 10.2.2.5 gesondert dargestellt.

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

Tabelle 10.4: Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des Bremischen EPLR

	Vorübergehend/ befristet, unmittelbar wirksam	Kurz-, mittel- bis 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.

Der Bremische EPLR verfolgt überwiegend eine sektorale Zielsetzung. Nur im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung wird angestrebt, auch außerlandwirtschaftliche Beschäftigung zu sichern oder zu schaffen (siehe Tabelle 10.5).

Tabelle 10.5: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - 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	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5	
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 sind bei den meisten Maßnahmen die bislang feststellbaren Wirkungen auf Programmebene zu vernachlässigen. Für das AFP wird eine negative Wirkung auf die Beschäftigtenzahl festgestellt, wobei aus qualitativer Sicht eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen gesehen wird.

Tabelle 10.6: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - 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	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5	
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	(-) ¹⁾			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 = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht. (siehe Kapitel 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.2.1 Querschnittskriterium 2-1.: Erhalt oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben

Relevanz für im Kontext Bremens

In einem städtischen Verdichtungsraum wie Bremen besitzt die Landwirtschaft gemessen an der Zahl der Beschäftigten eine relativ geringe Bedeutung. Insgesamt liegt der Anteil im Jahr 2000 bei 0,4 % (Stadt Bremen: 0,34 %, Bremerhaven: 0,48 %). Der landwirtschaftliche Strukturwandel führt nach Aussagen des Senats zu keinen nennenswerten Auswirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt, da bei Betriebsaufgaben die nachwachsende Generation in der Regel einen außerlandwirtschaftlichen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz gefunden hat (Bremische Bürgerschaft, 2000).

Eine Förderung, die im land- und forstwirtschaftlichen Bereich ansetzt, kann aufgrund der geringen Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei (LFF) für den ländlichen Arbeitsmarkt 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].“ So ist die wirtschaftliche Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft nach Regionen und Produktionsbereichen differenzierter zu betrachten. Sonderkulturbereiche und der Gartenbau können in ländlichen Räumen eine erhebliche arbeitsmarktpolitische Wirkung entfalten. 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 im einem Verdichtungsraum wie Bremen bieten sich hier vielfältige Chancen (WuH, 2000b, S. 31 f.).

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft ist ein Ziel in allen Förderschwerpunkten und wird bei vier Maßnahmen explizit als Hauptziel genannt (siehe Tabelle 10.5). Nennenswerte Wirkungen können allerdings zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht festgestellt werden (siehe Tabelle 10.6). Der ökologische Landbau löst insgesamt einen positiven Beschäftigungseffekt aus. Angesichts von nur zwei Teilnehmerbetrieben in Bremen ist dieser Effekt auf Programmebene zu vernachlässigen und wäre aufgrund der neueren Untersuchungsergebnisse auch eher den befristeten/ vorübergehenden Beschäftigungseffekten zuzurechnen.

10.2.2.2 Querschnittskriterium 2-2.: Erhalt oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Sektoren im ländlichen Raum

Relevanz im Kontext Bremens

Außerlandwirtschaftliche Sektoren sind, angesichts der geringen Erwerbstätigkeit in der LFF, bedeutender für die Beschäftigtenentwicklung sowie die wirtschaftliche Entwicklung und Dynamik Bremens, auch in den ländlichen Räumen Bremens. Der Beitrag, den das Programm zur Stabilisierung oder Verbesserung der Beschäftigtenzahlen leisten kann, ist aufgrund der schwerpunktmäßig sektoralen Ausrichtung gering.

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft ist Hauptziel der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung. Da hier noch keine Projekte gefördert wurden, ist bislang auch noch keine Wirkung feststellbar.

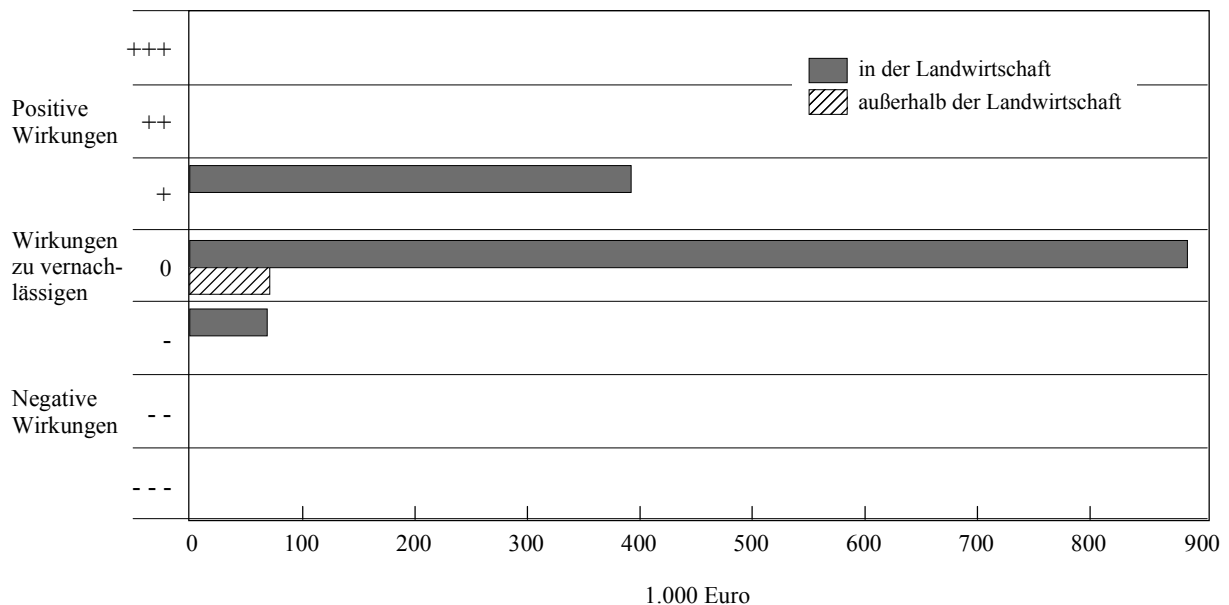
10.2.2.3 Querschnittskriterium 2-3. (neu): Befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte

Dieses Kriterium wurde zusätzlich eingeführt, um eine klare Trennung zwischen den verschiedenen Ebenen der Beschäftigungseffekte und deren wirtschaftspolitischen Relevanz zu erhalten. Bislang wurden im investiven und planerischen Bereich rund 1.000.000 Euro investiert. Nach Überschlagsberechnungen ergeben sich befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte von ca. neun Personenjahren. Eine eindeutige Aussage zur Beschäftigungswirkung von AUM ist nicht möglich. Bei extensiver Grünlandnutzung können sowohl positive als auch negative Effekte ausgelöst werden, dies ist von der Anpassungsstrategie der Betriebe abhängig. Hinsichtlich der Ausgleichszulage gibt es Hinweise auf positive Beschäftigungswirkungen aufgrund des Erhalts von Betrieben, die allerdings nicht belastbar sind. Die Ausgleichszahlung ändert nichts an der Beschäftigungslage, da die Flächen ohnehin unter Schutz stehen und nur unter den bestehenden Auflagen bewirtschaftet werden dürfen. Es sei denn, man würde als Referenzsituation eine Nutzungsaufgabe annehmen.

10.2.2.4 Fazit

Bislang sind nur sektorale Beschäftigungswirkungen zu vermuten. Die in Abbildung 10.6 dargestellte positive Wirkungsrichtung ist auf die Gewährung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete zurückzuführen. Die Ergebnisse sind zwar vermutlich positiv, aber nicht quantifizierbar.

Abbildung 10.6: Wirkungsrichtungen der bremsischen EPLR-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

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

Hier sollen gemäß EU-KOM 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.

Die Sicherung und Verbesserung des Einkommens in der Landwirtschaft ist Hauptziel in allen Förderschwerpunkten. Auf das Einkommen außerhalb der Landwirtschaft zielt nur die Maßnahme g (A4, A5) ab.

Tabelle 10.7: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - 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	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5	
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	●	●	●	○	●	●	●				●	●	○			
	außerhalb der Landwirtschaft			●													

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Wirkungsanalyse drückt sich im Wesentlichen die bislang geringe Inanspruchnahme des bremschen EPLR in den Förderschwerpunkten A und B aus, während der Förderschwerpunkt C in Anspruch genommen wird. Hier werden einzelnen Maßnahmen auch positive Einkommenswirkungen zuerkannt.

Tabelle 10.8: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - 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	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5	
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	(+) 0			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.

10.2.3.1 Kriterium 3-1.: Erhalt oder Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung

Relevanz im Kontext Bremens

Die Wirtschaftskraft der Land- und Forstwirtschaft ist ähnlich wie ihre Bedeutung als Arbeitgeber im Bremer Gesamtkontext gering. Der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung lag im Jahr 2000 bei gerade einmal 0,24 %. (1,2 % im Bundes-

durchschnitt). 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 Bremen haben könnte. Die Wertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft lag im Jahr 2000 bei 32.667 Euro und damit bei 62 % der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in der Nichtlandwirtschaft. Die Landwirtschaft in Bremen ist damit vergleichsweise produktiv im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (MUNL, 2003).

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 (WuH, 2000b).

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Sicherung und Verbesserung des Einkommens in der Landwirtschaft steht im Vordergrund aller Förderschwerpunkte. Wirkungen sind bislang, wie schon oben ausgeführt, nur im Förderschwerpunkt C festzustellen.

10.2.3.2 Kriterium 3-2.: Erhalt oder Verbesserung des Einkommens der nicht in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung des ländlichen Raums

Relevanz im Kontext Bremens

Für den Bremer EPLR ist dieses Kriterium schon aufgrund der geringen Mittelausstattung nicht relevant. Das Programm zielt schwerpunktmäßig, und dies ist im EPLR auch dargestellt, auf die Förderung des landwirtschaftlichen Sektors.

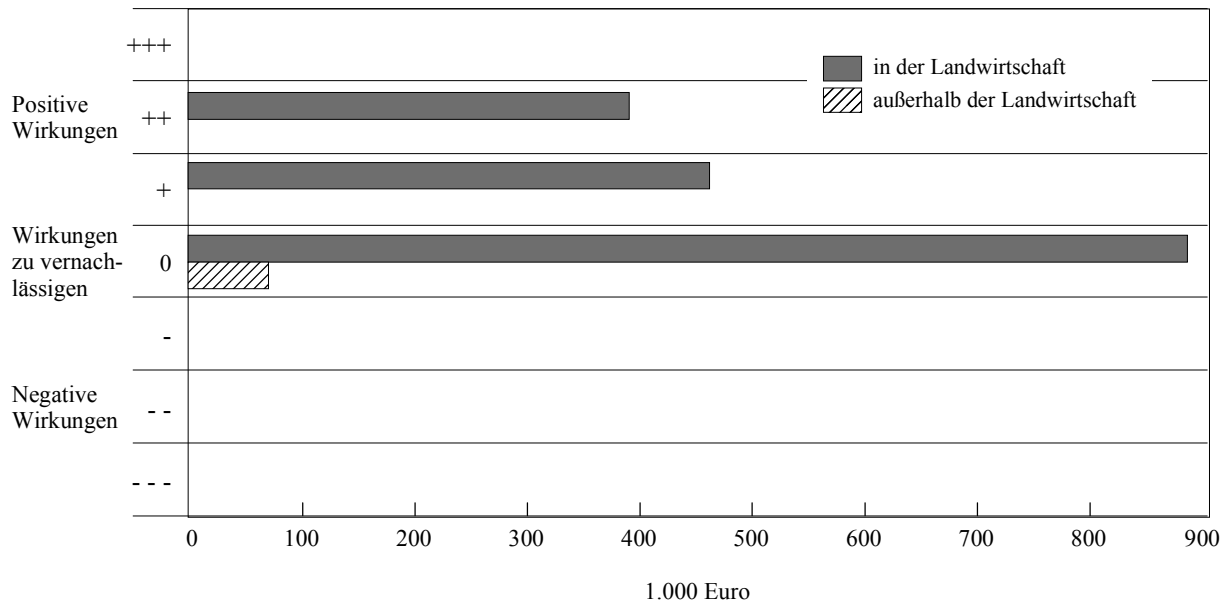
Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Einzig die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung kann direkt unternehmensbezogene Investitionen fördern und dadurch direkt einkommenswirksam werden. Allerdings fanden hier bislang noch keine Investitionen statt.

10.2.3.3 Fazit

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

Abbildung 10.7: Wirkungsrichtungen der bremschen EPLR-Maßnahmen 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 Bremer Entwicklungsplans zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse

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.

Gerade bei dieser Frage ist der Fokus auf Bremen, und hier v.a. auf die Stadt Bremen schwierig zu gewährleisten und auch nicht sachgerecht, weil es enge Verflechtungen zum niedersächsischen Umland gibt und die Wirkungen schwer zu separieren sind. Des Weiteren entscheiden die außerlandwirtschaftlichen Nutzungsansprüche über die Entwicklung der Landwirtschaft in der Stadt Bremen, auch wenn es partiell gelingen sollte, die Marktposition der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu verbessern. Gerade bei der hinter dieser

Frage stehenden Förderlogik wäre auch ein Ansatz über die Stadtgrenzen Bremens hinaus sinnvoll (siehe auch Kapitel 7).

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	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5	
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 festgestellt werden.

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	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i	
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5		
Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	(+) 0												0				
	durch Verbesserung der Marktposition	(+) 0												0				
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	(+) 0												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.

10.2.4.1 Kriterium 4-1.: Steigerung der Produktivität oder Kostensenkung auf den wichtigsten Stufen der Erzeugung

Relevanz im Kontext Bremens

Gerade vor dem Hintergrund einer Landwirtschaft im Verdichtungsraum ist die Produktivitätssteigerung oder Kostensenkung ein wesentlicher Baustein, um wettbewerbsfähig bleiben zu können. 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 (WuH, 2000b).

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Außer im Bereich des AFP wurden bislang noch keine Maßnahmen umgesetzt. Hier ist die Zahl der Maßnahmen aber zu gering und der zeitliche Abstand zur Fertigstellung der Investitionen zu kurz, als dass man belastbare Aussagen über die Produktivitätsentwicklung oder Kostensenkung treffen könnte (siehe Kapitel 3).

10.2.4.2 Kriterium 4-2.: Verbesserung der Marktposition

Relevanz im Kontext Bremens

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. Für regionale, ökologische und fair gehandelte Produkte wurde eine Potentialstudie für den Teilraum „Stadt Bremen und angrenzende Umlandgemeinden“ erarbeitet. Danach kann derzeit von einem Marktvolumen für das o.g. Segment von mindestens 30 Mio. Euro pro Jahr, verteilt auf Discounter, S-Märkte, Wochenmärkte und andere Direktvermarkter ausgegangen werden (siehe auch Alle Nordlichter, 2002). In Bremen gibt es eine dichte Struktur der Direktvermarktung, was sich beispielsweise an einer hohen Wochenmarktdichte ablesen lässt (Alle Nordlichter, 2002). Allerdings sind einem weiteren Ausbau der Direktvermarktung gerade bei Futterbaubetrieben produktionstechnische Grenzen gesetzt (Barthel et al., 1995). In Bremen spielen neben den gartenbaulichen Erzeugnissen aufgrund der dominierenden Grünlandwirtschaft v.a. Milch und Fleisch (Rind und Schaf) eine Rolle. Der ökologische Landbau ist bislang im Bremer Stadtgebiet unbedeutend. Es gibt erst seit 2002 Förderanträge. Hier besteht ein großes Problem der bislang problemati-

schen Vermarktung v.a. für Milch⁸ und Fleisch (WuH, 2000b). Allerdings, und darauf verweist auch Kapitel 7, konzentrierten sich die Förderabsichten auf die vier in Bremen vorhandenen Schlacht- bzw. Verarbeitungsbetriebe, obgleich der Gartenbau durchaus eine gewisse Rolle spielt. Daneben soll die Bildung/Förderung von mind. zwei Erzeugerzusammenschlüssen im Öko-/Regionalbereich vorangetrieben werden einschließlich verschiedener Studien für diesen Bereich.

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Einige Maßnahmen zielen auf die Verbesserung der Marktposition ab. Wirkungen konnten aufgrund geringer bis fehlender Inanspruchnahme bislang aber noch nicht festgestellt werden.

10.2.4.3 Kriterium 4-3.: Positive Umsatzentwicklungen

Relevanz im Kontext Bremens

Dieses Kriterium ist zwar relevant, die dazugehörigen Indikatoren sind aber schwierig zu ermitteln, weil die Förderung einzelner Erzeugungsketten seine Wirkungen nicht allein in Bremen entfaltet, sondern v.a. in Niedersachsen. So wird schon im Programmplanungsdokument aufgeführt, dass die beabsichtigte Förderung im Bereich Vieh und Fleisch v.a. niedersächsischen Fleischerzeugern zugute kommt. Die Wirkungen entsprechend zu trennen und Vergleichsgruppen zu finden, ist schwierig.

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

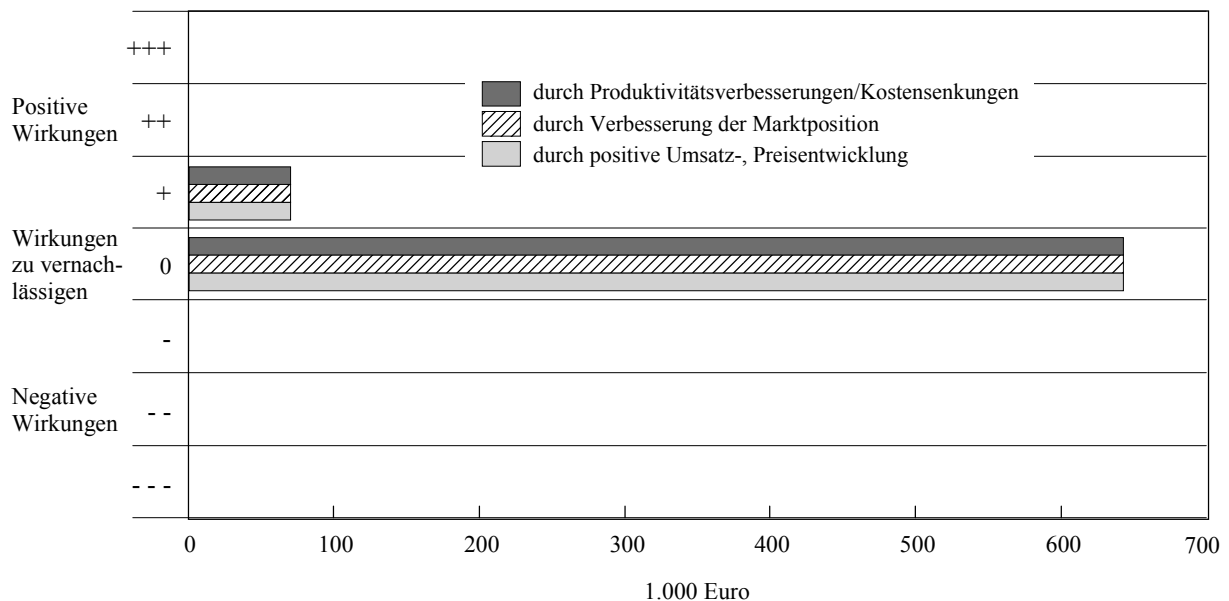
Die Maßnahmen Verarbeitung und Vermarktung sowie die sonstige forstliche Förderung zielen auf dieses Kriterium ab. Wirkungen konnten bislang noch nicht festgestellt werden

10.2.4.4 Fazit

Bislang konnte nur für den Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung eine positive Wirkung aufgezeigt werden, die allerdings bislang nicht quantifizierbar ist. Im Bereich der MSL-Maßnahmen gibt es einen Wirkungszusammenhang, der aber auf Programmebene zu vernachlässigen ist.

⁸ Die Nordmilch bietet bislang keine eigene Bio-Linie an. Es fehlt damit eine entsprechende Verarbeitungseinrichtung im Bereich ökologisch erzeugter Milch in vertretbarer Nähe zu den Betrieben.

Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen 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 Bremer Entwicklungsplans zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

10.2.5.1 Relevanz für Bremen

Die Situation der Umwelt in Bremen und die hieraus resultierenden Stärken und Schwächen sind im EPLR beschrieben (WuH, 2000b, S. 21 ff). Tabelle 10.11 fasst die wesentlichen Aspekte, bezogen auf mögliche Handlungsansätze des EPLR, nach den von der Kommission vorgegebenen Kriterien und Indikatoren zusammen⁹.

Als wesentlicher Punkt ist herauszustellen, dass der Stadtstaat Bremen zu zwei Dritteln überbaut ist und die verbleibenden Freiräume und die LF einen hohen ökologischen Wert haben. Deren Sicherung ist für die Lebensqualität in der Stadt von zentraler Bedeutung.

⁹ Auf der Programmebene spielt der biotische Ressourcenschutz (Lebensräume, Arten und Lebensgemeinschaften) sowie der Bodenschutz nur eine untergeordnete Rolle. Diese Aspekte werden unter dem allgemeinen Kriterium 5-1 subsumiert. In einzelnen Kapiteln nehmen diese Schutzgüter jedoch eine zentrale Stellung ein (vgl. hierzu Kapitel 6).

Tabelle 10.11: Überblick über den Zustand der Umweltmedien in Bremen

Schutzgüter / Umweltmedien	Stärken	Wesentliche Gefährdungen und Schwächen
Lebensräume, Arten und Lebensgemeinschaften (L)	Überwiegender Teil der Freiräume besteht aus extensiv genutztem nass- und Feuchtgrünland Hohe Bedeutung der LF für den Arten- und Biotopschutz Hoher Anteil geschützter Flächen	In Gebieten ohne Schutzstatus Abnahme seltener Arten Mangel an Kleinbiotopen
Wasser (Grundwasser und Oberflächengewässer) (W)	Hoher Anteil an Gewässern und Grabenstrukturen mit hohem Entwicklungspotential	Nitratbelastung und Eintrag von Pflanzenschutzmitteln aus der Landwirtschaft und Altlasten auch in Grund- und Oberflächengewässer. Naturferner Zustand von Gewässern
Klima / Luft (KL)		Ausstoß klimarelevanter Emissionen: CO ₂ (Landwirtschaft, Gewerbe, Hausbrand), Lachgas, Methan, Ammoniak (Landwirtschaft)
Landschaft / Erholung (LE)	Besondere Bedeutung der landwirtschaftlichen Freiräume für die stadtnahe Erholung	Geringer Waldanteil Disparitäten in der Versorgung mit Freiflächen der Stadtbezirke – hoher Erholungsdruck auf die Landschaft

Quelle: Eigene Darstellung nach WuH, 2000b.

Ein Schwerpunkt des Programms liegt auf der Sicherung der natürlichen Ressourcen durch der Entwicklung einer umweltgerechten und naturverträglichen Flächennutzung (siehe Abbildung 2.3). Insgesamt ist ein Großteil der Maßnahmen des Bremischen EPLR mit Haupt- oder Nebenzielen im Bereich der Verbesserung der Umweltsituation im ländlichen Raum verbunden.

Tabelle 10.12: Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung								C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
		I/II	III	VII	IX								V	VI	VIII				
		VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5			
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	●	●	○	●	●			●	●			●	●	●	●	●	● ¹⁾	●
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen												●	●	●	●	○		
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs			○														○	
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften			○	○	●			●				●	○	●	○	○	○	●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

1) Bei der Erstaufforstung wird das Hauptziel der Waldbildung zu den allgemeinen Umweltwirkungen gerechnet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.13 fasst die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten ersten Wirkungen der Maßnahmen entsprechend ihrer Inanspruchnahme, bezogen auf die Kriterien der Kommission, zusammen. Das erste Kriterium „Maßnahmen mit allgemein positiven Umweltwirkungen“ ist hierbei als allgemeinstes Wirkungskriterium aufzufassen, das durch die Kriterien „umweltfreundliche Bodennutzungsformen“, „Ressourcenverbrauch“ und „Landschaftserhalt“ spezifiziert wird.

Tabelle 10.13: Erhalt und Verbesserung der Umwelt – 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	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5		
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	(+)					+			++	++		(+)	+	++	+++		0
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	(+)											(+)	+	++	+++		
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs	(+)													++	++		
	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, auf Grund des Stands der Umsetzung und der gegenwärtigen Inanspruchnahme erst wenige Maßnahmen ausschlaggebende Wirkungen zugewiesen bekommen können. Dies sind vor allem die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage, sowie die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen (q).

10.2.5.2 Kriterium 5-1.: Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch den EPLR positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.

Das Kriterium 5-1 zielt auf die Ermittlung der Anteile des Programms, die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen (5-1.1), die hauptsächlich mit ökonomischer Zielausrichtung konzipiert sind, jedoch auch positive Umweltwirkungen induzieren (51.2) und Anteile des Programms, die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind (51.3). 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 ausschließlich Ziele im Bereich der Umwelt verfolgen. Dies sind im Wesentlichen die MSL-Maßnahmen, der Vertragsnaturschutz, die Erweiterung und der Neubau von Abwasseranlagen sowie die Anlage von Gewässerrandstreifen. MB-X-Tabelle 4.1 gibt einen Überblick über den Umfang und die Ausprägung der Maßnahmen, mit denen bereits Wirkungen erzielt wurden.

Mit 1,408 Mio. Euro umfassen die Maßnahmen mit ausschließlicher Umweltzielsetzung 54 % der 2000 bis 2002 im Rahmen des EPLR Bremen verausgabten öffentlichen Mittel. Eine Zielvorstellung wie viel Prozent der Programmmittel hierfür vorzusehen sind, ist im Programm nicht enthalten.

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 Haushaltslinien bzw. Maßnahmen a, c, e, g, i, k und o. Bisher sind nur für a und e nennenswerte Mittel geflossen. Innerhalb dieser Maßnahmen wurden insgesamt 0,854 Mio. öffentlicher Fördermittel umgesetzt. Dies entspricht einem Anteil von 32 % der Programmmittel. Im Rahmen des AFP sind die Wirkungen zur Verbesserung des Ressourcenschutzes nicht quantifizierbar. Bei den beiden Maßnahmen innerhalb der Haushaltslinie e ist von einer eher konservierenden Wirkung auszugehen.

MB-X-Tabelle 4.2 fasst die wesentlichen Informationen über Output und Hauptwirkungen der Maßnahmen zusammen.

Indikator 5-1.1. und 5-1.2. zusammengerechnet, ergeben einen Anteil der für Umweltwirkungen verausgabten Programmmittel von über 80 % der Programmmittel.

Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3, ergänzt durch die neueingeführten Indikatoren 5-5, 5-6, 5-7.):

Während es sich in anderen Wirkungsbereichen um Nettoeffekte auch im Sinne von Verrechnungen, beispielsweise von positiven und negativen Beschäftigungseffekten handelt, werden die negativen Auswirkungen von Vorhaben, v.a. von Bauvorhaben entsprechend der Methodik der Kommission (EU-KOM, 1999c) getrennt dargestellt. 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.

Die Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften ist generell Voraussetzung für die Förderung von Maßnahmen des EPLR. 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 ECOTEC-Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen verändert (MWMTV, 1999).

Hierunter fallen alle Vorhaben, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden sind 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 i.d.R. unter die Eingriffsregelung¹⁰ fallen gesonderte Daten erhoben.

Kriterium 5-5. (neu): Flächenverbrauch

Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und das Freihalten der Landschaftsräume in Bremen ist ein wesentliches Ziel in Bremen (s.o.). Die Flächeninanspruchnahme gehört zum Indikatorenset der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Bundesregierung, 2001) und zu den sieben prioritären Handlungsfeldern. Aufgrund dieser gegebenen Messlatte für die Beurteilung von Auswirkung öffentlich geförderter Maßnahmen, wird die Problematik der Bodenversiegelung durch näher untersucht.

¹⁰ Sowohl nach Naturschutz- als auch nach Baurecht.

Da die naturschutzrechtliche bzw. baurechtliche Eingriffsregelung 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 Entseidelungen ausgeglichen wird.

Dieser Effekt tritt in Bremen bislang nur im Zusammenhang mit dem AFP auf. Die Beraterbefragung ergab, dass die sieben Förderfälle im Schnitt mit 3.000 m² Versiegelung verbunden sind, denen keine Entseidelung als Ausgleich gegenübersteht. Somit sind rund 3 % der verausgabten Programmmittel mit negativen Auswirkungen auf das Schutzgut Boden verbunden.

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

10.2.5.3 Kriterium 5.2.: Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen

Direkte flächenbezogene positive Auswirkungen sind vor allem mit den Haushaltslinien e (C1 und C2) sowie f (C3, C4), verbunden. Diese umfassen abzüglich der Überlagerung der Maßnahmen rund 6.765 ha der LF Bremens. Dies sind knapp 80 % der LF Bremens¹¹. Mit indirekten Auswirkungen auf die Bodennutzung kann in geringem Maße die Maßnahmen a verbunden sein. MB-X-Tabelle 4.3 fasst die Maßnahmen und ihre wesentlichen Wirkungen nochmals zusammen.

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

Hier werden die Auswirkungen auf die Ressource Wasser und das Schutzgut Klima ermittelt.

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.)

Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen des Bremischen EPLR nur eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind nur im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsför-

¹¹ Bezugsgröße laut Bundesstatistische Daten aus Tabelle MB-VI-Tab.2.

derung zu sehen. Diese Wirkung kann aber nicht quantifiziert werden und ist aufgrund des geringen Umfangs dieser Maßnahme zu vernachlässigen.

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.)

Zum qualitativen Wasserschutz tragen im Wesentlichen die Agrarumweltmaßnahmen bei. Auf einer Fläche von 2.304 ha werden extensive Produktionsverfahren mit verringerten Betriebsmitteleinsatz durchgeführt. Eine Bezugsgröße zu schützenden oder zu verbessernden Wasserressourcen (Grundwasserkörper oder Fließgewässer) gibt es nicht. Der EPLR enthält hierzu auch keine Zielaussagen.

Aspekte des qualitativen Schutzes der Oberflächengewässer sowohl strukturell, als auch bezogen auf die Wasserqualität durch Gewässerrenaturierung und Anlage von Gewässerrandstreifen (Maßnahme q1), fallen unter den allgemeinen Indikator 5-1.1.

Entwicklung der jährlichen Emissionen, von Treibhausgasen, die auf das Programm zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3.)

Der Beitrag von Maßnahmen des EPLR zum Klimaschutz ist sehr gering und auf Basis vorliegender Daten nicht quantifizierbar. Die Förderung von Maßnahmen zur Verringerung des Betriebsmitteleinsatzes tragen direkt und indirekt zur Verringerung von Treibhausgasen und in geringem Umfang von Ammoniak bei¹².

Die Gesamtemission Bremens aus dem Primärenergieverbrauch 2000 betragen 14.143.000 t CO₂ (Iak-Energiebilanzen, 2003) und können als Bezugspunkt für die Beurteilung der Emissionsminderung herangezogen werden. Eine quantifizierte Zielvorgabe für diesen Bereich ist im EPLR nicht enthalten.

10.2.5.5 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 Flächenangabe, so wie von der Kommission vorgesehen, von Flächen, auf denen im Rahmen des Programms eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeigeführt wurde, wenig aussagefähig. Viele Maßnahmen, wie z.B. Anpflanzungen, Flussrenaturierungen etc. entfalten mit zunehmender Reifung eine großräumige Wirkung, so dass die Fläche der Durchführung und die visuell veränderte

¹² Zur Bedeutung der Landwirtschaft als Quelle bzw. Senke für Treibhausemissionen siehe MB-X-Text 4.1.

Fläche 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. MB-X-Tabelle 4.5 gibt die Logik wieder, mit der die Wirkungen der Maßnahmen den verschiedenen Landschaftskriterien zugeordnet werden.

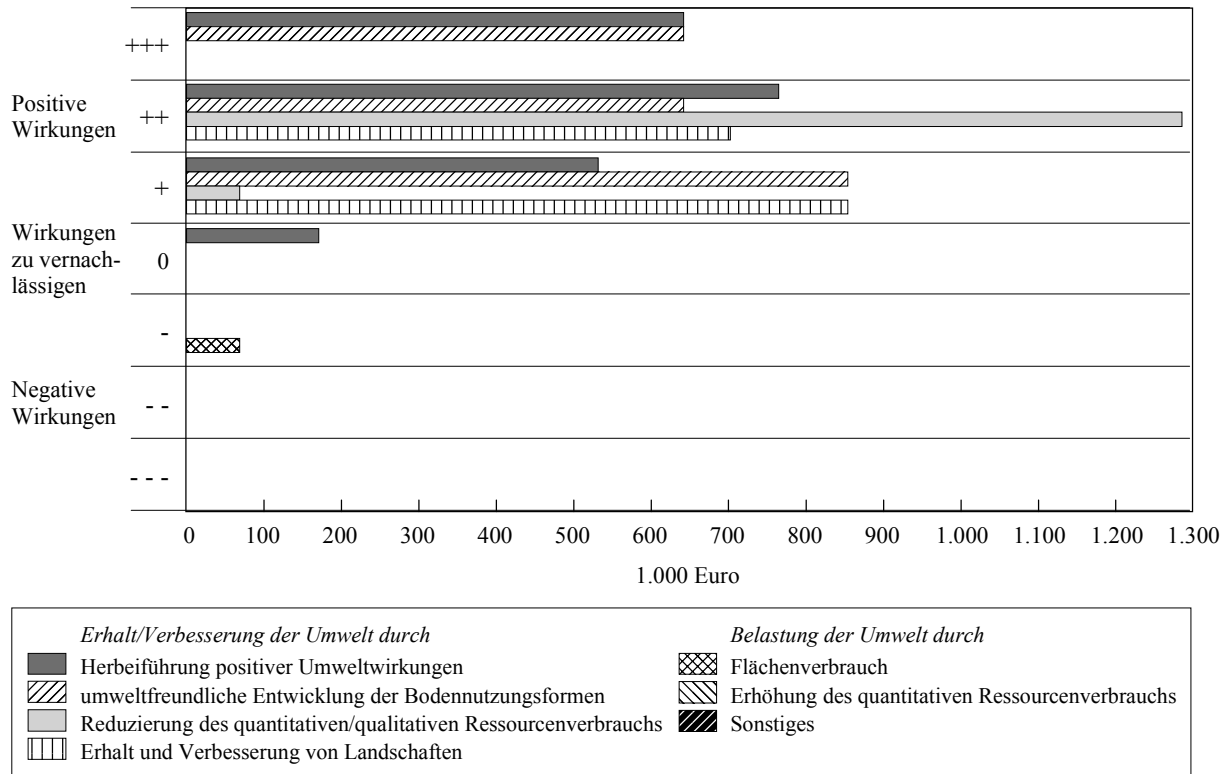
Die Wertschätzung der Landschaft und des Landschaftserlebens wurden im Rahmen der Stärken- und Schwächenanalyse als eine deutliche Stärke des ländlichen Raumes in Bremen herausgestellt. So ist die Verbesserung sowohl des Erscheinungsbildes als auch der Zugänglichkeit bei zahlreichen Maßnahmen ein Hauptziel. Bisher tragen die Maßnahmen C1 bis C4 sowie die investive Naturschutzmaßnahme zur Renaturierung der Beckedorfer Becke zum Landschaftserhalt bzw. ihrer Verbesserung bei. Immerhin werden hierdurch rund 80 % der bremischen LF genutzt.

Andere Maßnahmen, wie die forstwirtschaftlichen Maßnahmen, Dorferneuerungs-, Flurbereinigungs- und Wegebaumaßnahmen werden mit ihrem Potential zur Verbesserung der Vielfalt und kulturellen Eigenart der Landschaft sowie ihrer Verbesserung der Zugänglichkeit bisher nicht genutzt. MB-X-Tabelle 4.4 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs zusammen.

10.2.5.6 Fazit

Die große Bedeutung der Umwelt im Gesamtkontext des bremischen EPLR kann auch am Anteil der Programmmittel mit einer positiven Wirkungsrichtung gemessen werden. Danach fließen rund 80 % der Programmmittel der Jahre 2000 bis 2002 in Maßnahmen, die mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung gebracht werden können.

Abbildung 10.9: Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen auf den „Erhalt 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 (EG) Nr. 1260/1999 wird im Artikel 1 die Förderung der Chancengleichheit zum Querschnittsziel europäischer Fördermaßnahmen verankert.

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 spe-

zielle frauenpolitische Zielsetzungen und Wirkungen. Da der Aspekt der Chancengleichheit eng mit Beschäftigung verknüpft (EU-KOM, 1999d) und seit 1999 in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU verankert ist (BMFSFJ, 2002), wird vor allem hierauf abgehoben. Nach der EU-KOM (1999d) wird hierbei v.a. 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 Bremer EPLR zielt v.a. auf beschäftigungsrelevante Bereiche ab. Dies beinhaltet eine Förderung von Maßnahmen

- zur Schaffung von Beschäftigungsangeboten durch Diversifizierung im landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Sektor, z.B. in der örtlichen Versorgung einschließlich Direktvermarktung, im Kleingewerbe und in Dienstleistungsbereichen, im Landtourismus u.a. und
- zur verstärkten Einbindung/Beratung von Frauen und Männern in das Unternehmertum (Existenzgründungen) (WuH, 2000b, S. 39).

Tabelle 10.14: Förderung der Chancengleichheit - Zielanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung							C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	I/II	III	VII	IX							V	VI		VIII			
VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5	
Verbesserung der Chancengleichheit durch	Verbesserung des Lebensumfeldes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf																
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs sowie der Beschäftigungssituation			○ ○ ○ ○													

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein ausdrückliches frauenpolitisches Beschäftigungsziel verfolgt keine Maßnahme; es handelt sich jeweils nur um Nebenziele. Da bislang die Beschäftigungseffekte des Bremer EPLR zu vernachlässigen sind, können auch keine Wirkungen auf die Förderung der Chancengleichheit aufgezeigt werden.

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 werden bei der Abfrage genannt (siehe MB-X-Tabelle 1.5) und sind in Tabelle 10.15 zusammengefasst.

Tabelle 10.15: Sonstige Ziele - Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung							C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
		I/II	III	VII	IX							V		VI		VIII		
		VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5		
Sonstiges	Sonstige Ziele	○*			●**	●**						●***						●****
	Aktivierung des endogenen Entwicklungspotenzials				●			●										

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (s. Kapitel 3).

** Lösung von Landnutzungskonflikten (siehe Kapitel 9).

*** Schutz ländlicher Gebiete vor Überflutung.

**** Waldbildung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bislang realisierten Wirkungen werden in Tabelle 10.16 dargestellt. Wirkungen sind mit dem AFP, den durchgeführten AEP und den Dorferneuerungsmaßnahmen verbunden. Ansonsten sind keine Wirkungen feststellbar, was auf die geringe bis fehlende Inanspruchnahme zurückzuführen ist.

Tabelle 10.16: Sonstige Ziele - Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung							C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
		I/II	III	VII	IX							V		VI		VIII		
		VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5		
Sonstiges	Sonstige Wirkungen	+	*		+	**												
	Aktivierung des endogenen Entwicklungspotenzials				+++			+										

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 = ?

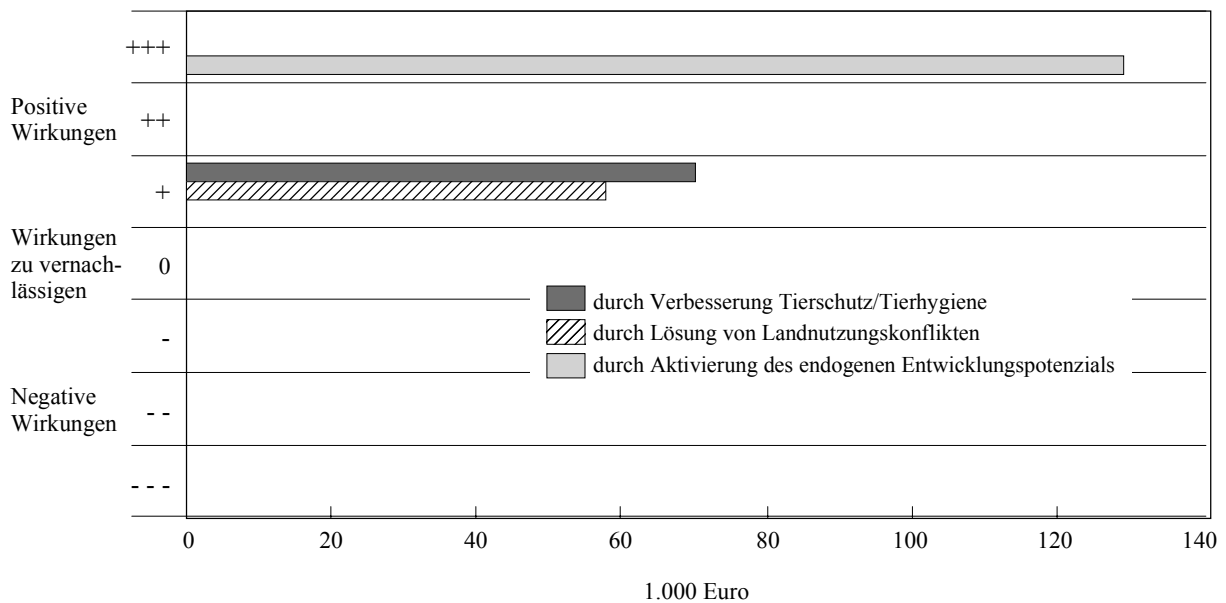
* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3).

** Lösung von Landnutzungskonflikten (siehe Kapitel 9).

Quelle: Eigene Darstellung.

Verschneidet man die bislang feststellbaren Wirkungen mit den eingesetzten Programmmitteln, so wird insgesamt der geringe Stellenwert der zusätzlich genannten Ziele/ Wirkungen deutlich (Abbildung 10.10).

Abbildung 10.10: Wirkungsrichtungen und öffentliche Aufwendungen im Bereich sonstiger programmspezifischer Ziele



Quelle: Eigene Darstellung.

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 zugrundeliegende Methodik mit ihren Stärken und Schwächen wurde in Kapitel 10.1 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 einer Gewichtung der Wirkungsrichtungen mit den jeweils eingesetzten Programmmitteln wird die entsprechend der Zielsetzung stark sektorale Ausrichtung des Bremer EPLR deutlich. Aufgrund der bisherigen Umsetzung (Förderschwerpunkt C) dominieren v.a. umwelt- und einkommensbezogene Wirkungen.

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

Querschnittsfrage 6 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, so dass 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 abgeschätzt. 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);
- Begleitsystem.

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 der 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 ist 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 schon in Kapitel 2.2.1 und 2.2.7 diskutiert. Auch wenn hier einige 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. Durch die integrierte Programmgestaltung sollen zudem Synergieeffekte aus dem

Zusammenwirken einzelner Maßnahmen erzielt werden, ebenso bei der Planung und Umsetzung von Projekten durch die Mobilisierung der lokalen Akteure (WuH, 2000b, S. 38).

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 hier leisten kann. An verschiedenen Maßnahmen teilzunehmen, war auch schon vor 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 Bremen ist eine Programmplanung in erster Linie ein Instrument der Öffentlichkeitsarbeit und dient der Information der Meinungsbildner. Im Prozess der Programmerstellung konnten Diskussionsprozesse intensiviert werden. Dies weckt auf der einen Seite Begehrlichkeiten; auf der anderen Seite konnte aber auch ein nachhaltiges Interesse und eine Akzeptanzsteigerung erzielt werden (WuH, 2003). Allerdings schlägt sich dieses nachhaltige Interesse bislang nur im Förderschwerpunkt C nieder.

Die Umsetzung der Maßnahmen in Bremen ist auf drei senatorische Dienststellen verteilt (siehe Kapitel 2.3.1.2). In die Umsetzung involviert ist des Weiteren die Landwirtschaftskammer, die sowohl für die Antragsannahme wie auch die Verwaltungskontrolle der Maßnahmen C1, C2, C3 und C4 zuständig ist. Davon unberührt bleibt aber die fachliche Zuständigkeit dieser Maßnahmen bei den senatorischen Dienststellen, so dass zwar aus administrativer Sicht eine Bündelung besteht, aus strategischer Sicht aber nicht zwingend eine Abstimmung erfolgt.

Die Programmkoordination und gleichzeitig die Zahlstellenfunktion liegt beim WuH. Die Koordination beschränkt sich auf finanzielle und administrative Angelegenheiten. Schon hier zeigen sich Defizite hinsichtlich der Organisation von Informationsflüssen und der Herstellung eines gleichen Informationsstandes bei allen Beteiligten. Aus diesem Grund wurden sog. Monatsgespräche institutionalisiert (siehe Kapitel 6.5.1). Die Programmkoordination sieht es allerdings nicht als ihre vorrangige Aufgabe an, eine inhaltliche Koordinierungsaufgabe zu erfüllen. Neben fehlenden Befugnissen gegenüber den anderen Dienststellen fehlen dazu auch die Kapazitäten.

So gibt es kein Gremium auf Ebene der senatorischen Dienststellen, in dem förderstrategische Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Bremer EPLR diskutiert werden. Aus diesem Grund bleibt die Erzielung von Synergieeffekten auch weitgehend dem Zufall überlassen.

Zu (3b): Als Möglichkeit zur Konsensfindung bzw. Problemlösung wird die AEP genannt. U.E. nach ist eine AEP grundsätzlich geeignet, einen abgestimmten und effizientem Einsatz der verschiedenen Förderinstrumente des EPLR Bremen vorzubereiten. Die bisherige Inanspruchnahme der Fördermittel zeigt jedoch, dass gerade die Instrumente, die zur Realisierung von AEP-Konzepten führen würden (Flurbereinigung, Dorferneuerung, Wegebau, AFP etc.) nicht bzw. wenig nachgefragt werden.

Allerdings kann eine AEP aufgrund der räumlichen Begrenzung eine strategische Diskussion auf Programmebene nicht ersetzen. Nur durch diese wird aber erst die Grundlage geschaffen, dass durch die Umsetzung von Maßnahmen in einem Programm tatsächlich ein Mehrwert gegenüber isolierten Maßnahmenansätzen erreicht wird. U.E. dürfte sich eine solche Diskussion auch nicht auf Bremen beschränken, da beispielsweise eine Effekt der kritischen Masse als eine wesentliche Voraussetzung für das Entstehen von Synergien erst bei einem länderübergreifenden Vorgehen zu erzielen ist.

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

Im Materialband werden in einer Matrix mögliche Synergien abgebildet (MB-X-Tabelle 1.1). Diese potentiellen Effekte werden einer Matrix (MB-X-Tabelle 1.2) gegenübergestellt, die nur diejenigen Haushaltshaltlinien berücksichtigt, in denen tatsächlich schon Projekte umgesetzt wurden.

Zusammenfassend ist hierzu anzumerken, dass die großen Synergiepotentiale im Bereich der ländlichen Entwicklung verpuffen, da

- der AEP die Umsetzungsmaßnahmen fehlen,
- integrierende Maßnahmen, wie die Flurbereinigung oder die Qualifizierung, nicht in Anspruch genommen werden.

Mögliche Synergieeffekte mit Maßnahmen des AFP (Flächenförderungen, Diversifizierung etc.), sind durch die geringe Inanspruchnahme und die Ausrichtung der Förderfälle kaum gegeben.

Starke Effekte sind lediglich im Bereich der Ausgleichszulage, der Ausgleichszahlungen und der verschiedenen Agrarumweltmaßnahmen zu verzeichnen, da alle Instrumente die gleiche Stoßrichtung verfolgen: Erhalt extensiver, umweltgerecht bewirtschafteter landwirtschaftlicher Nutzflächen. Entweder durch direkte Förderung einer bestimmten Bewirtschaftungsweise oder indirekt durch die Sicherung der derzeitigen Nutzungen und Betriebe (z.B. auch als potentielle Vertragspartner des Naturschutzes) durch Einkommenseffekte.

Die Förderkulissen sind zum Teil deckungsgleich und die Instrumente miteinander kombinierbar.

Ein gutes Zusammenspiel ist auch zwischen der Maßnahme B6 und den Agrarumweltmaßnahmen zu verzeichnen. Die Renaturierungsmaßnahmen der Beckedorfer Becke im Bereich des NSG Hammersbecker Wiesen ist in Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz bzw. der Extensivierung landwirtschaftlicher Nutzung eingebettet.

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 Bremen 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 Umland zu erreichen ist. Hier gibt es erste Ansätze, z.B. im Bereich von Region Aktiv.

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. Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung müssen daher kurzfristige Konsultationen der zuständigen senatorischen Stellen erfolgen und in der Förderperiode aufrecht erhalten bleiben (WuH, 2000a). Gemäß der Ex-ante-Bewertung beinhaltet die Strategie des Bremischen EPLR „die Auffassung der Kommission, wonach städtische und ländliche Gebiete einander ergänzen müssen. Durch den Einsatz der EU-Intervention sind Synergien zu fördern“ (WuH, 2000a). Hier wird auf wechselseitige Synergien und nicht auf asymmetrische Synergien abgestellt. Die Förderkulisse des Bremischen Ziel-2-Programms deckt sich in Teilen auch mit potentiellen Zielflächen des Bremischen EPLR. Das bremische Ziel-2-Programm hat bislang v.a. Finanzierungshilfen für KMU, zu technologie-orientierten Einrichtungen, zur Förderung des Fremdenverkehrs (Kreuzfahrtterminal, touristischer Radwanderweg), zur Förderung angewandter Umwelttechnologien und Infrastrukturprojekten im Umweltbereich umgesetzt (WuH, 2002). Potentiell interessant in Verbindung mit der EAGFL-Förderung erscheint ein Kompetenz- und Koordinationszentrum „Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen“ (<http://www.pronaro.de>). Schaut man sich die Struktur der bremischen Agrarbetriebe an und die Dominanz von Milch- und Fleischerzeugung, so wird deutlich, dass es hier wenig regional wirksame Synergien gibt.

Im Programmplanungsdokument wurde angemerkt, dass seit 1995 die Abnahme der landwirtschaftlichen Flächen an Dynamik gewonnen hat, v.a. aufgrund der landespoliti-

schen Leitlinien zur Erschließung neuer Gewerbe- und Wohngebiete im Ballungskern Stadt Bremen (WuH, 2000b, S. 10). Die Gewerbegebiete werden zwar nicht über das Ziel-2-Programm finanziert; das Ziel-2-Programm ist aber als ein Baustein der Wirtschaftspolitik des Landes Bremen zu sehen. Trotz der Ausrichtung des Ziel-2-Programms auf KMU, Umwelttechnologien und Wiederherrichtung von Brachflächen für Gewerbe bleibt das grundsätzliche Problem bestehen, dass die geförderten Maßnahmen einen Eingriff in Natur- und Landschaft darstellen (können), der dann auch entsprechende Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach sich zieht.

Ein weiterer Baustein der Bremer Wirtschaftspolitik ist das Integrierte Flächenprogramm für Gewerbe und Dienstleistungen in der Stadt Bremen (IFP). Dieses sieht eine jährliche Flächenbereitstellung und Vermarktung von ca. 50 ha Nettogewerbefläche vor (Wehling, 2002). Davon sind auch bislang landwirtschaftlich genutzte Flächen betroffen, sei es als Baugebiet oder als Fläche für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

So hat die Schlussfolgerung weiterhin Bestand, dass die Entwicklung der Landwirtschaft in einem Verdichtungsraum im Wesentlichen von den außerlandwirtschaftlichen Flächennutzungsansprüchen entschieden wird (Barthel et al., 1995). Daher sind im Kontext eines Stadtstaates die Möglichkeiten, positive Synergien zwischen Wirtschaftsförderung und EAGFL-Förderung zu erzeugen, auch begrenzt, da Wirtschaftsförderung (v.a. im infrastrukturellen Bereich und im Bereich von Betriebserweiterungen und -ansiedlungen) den Druck auf landwirtschaftliche Flächen tendenziell erhöht, und auf der anderen Seite v.a. durch die Flächenförderung der Faktor Boden sich verteuert.

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 Bremer EPLR profitieren zum überwiegenden Teil landwirtschaftliche Betriebe von der Förderung. Über 80 % der bisher ausgezahlten Fördermittel gingen an Landwirte¹³, schwerpunktmäßig an Futterbaubetriebe. Dabei können Landwirte gleichzeitig an mehreren Fördermaßnahmen teilnehmen. In welchem Umfang dies geschieht, wurde nicht ermittelt¹⁴. Dass überwiegend Landwirte Zuwendungsempfänger

¹³ Auch bei der Fördermaßnahme o können Landwirte Zuwendungsempfänger sein. Dies ist aber, mit Ausnahme der Umnutzung, nicht förderrelevant und wird daher auch nicht erfasst. Bei q (Abwasserbeseitigung) sind Landwirte indirekt begünstigt.

¹⁴ Grundsätzlich müsste es über eine Analyse der Kreuzchenliste der Zahlstelle möglich sein, zu ermitteln, welche Zuwendungsempfänger aus welchen Maßnahmen eine Förderung erhalten.

ger 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 entsprechend 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 Gebietskulissen,
- 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 für die flächenbezogenen Maßnahmen untersucht. Im Bereich der Ausgleichszahlung wird die Treffsicherheit als hoch bezeichnet, für die Ausgleichszulage wird keine eindeutige Aussage getroffen. Im Bereich des Vertragsnaturschutz gibt es keine Kulissenbildung. Es erfolgt aber eine gezielte Lenkung in aus fachlicher Sicht vorrangig förderwürdige Gebiete. Bezogen auf die MSL-Maßnahmen wird die Treffsicherheit als gut bis mittel bewertet (siehe Tabelle 6.7).

Fachplanungen liegen in erster Linie in Form naturschutzfachlicher Planungen dem Förderschwerpunkt C und der Maßnahme B6 zu Grunde (z.B. Rahmenkonzeption für Maßnahmen zur naturnahen Gestaltung der drei Geestbäche in Bremen Nord). Daneben gibt es die AEP und eine Dorferneuerungsplanung, deren Handlungsempfehlungen bislang aber noch nicht umgesetzt wurden. Es gäbe also die erforderlichen Grundlagen, ein Ranking von Projekten vornehmen zu können.

Derzeit besteht in Bremen allerdings weniger das Problem, bei einem Überhang an Projekten diejenigen auszuwählen, die am besten geeignet sind, die Ziele des Programms zu verwirklichen. Aufgrund der geringen Anzahl von Förderfällen können alle Projekte, die

den formalen Kriterien genügen, auch bewilligt werden, soweit der Landeshaushalt die dafür erforderlichen Kofinanzierungsmittel bereitstellen kann.

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

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten für die Fördermaßnahmen zur Kofinanzierung der öffentlichen Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität ab. U.E. greift der Indikator zu kurz, da er die Anstoßwirkung durch private und öffentliche Investitionen auf die weitere private Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt.

Durch die bisherige Schwerpunktsetzung des Bremer EPLR auf die zu 100 % aus öffentlichen Mitteln finanzierten flächenbezogenen Projekte ist die Hebelwirkung gering. Nur bei den Maßnahmen a und o werden private Projekte gefördert, deren Größenordnung z.Z. allerdings vernachlässigbar ist.

10.3.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte

Um von den Brutto- zu den Nettowirkungen zu gelangen, müssen noch Mitnahmeeffekte wie auch unerwünschte Verlagerungs- und Verdrängungseffekte in Abzug gebracht werden. Diesen Effekten gemeinsam ist, 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. Ausführungen zu den Verlagerungs- und Verdrängungseffekten wurden durch uns ergänzt.

Mitnahmeeffekte

Mitnahmeeffekte entstehen, wenn 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, 1999e, S. 79).

Die einzelnen Förderkapitel treffen keine Aussagen zu Mitnahmeeffekten, da es methodisch schwierig ist, die geeignete „policy-off-Situation“ abzubilden. Wie würden sich Betriebe ohne Förderung verhalten?

Die EU-KOM schlägt Vorher-Nachher-, Mit-Ohne- und normative Vergleiche vor. Bereits Vorher-Nachher-Vergleiche sind z.T. schwierig zu konstruieren, da beispielsweise in Bremen ein Großteil der Maßnahmen (Ausgleichszulage, Grünlandextensivierung) schon

im vorangegangenen Programmplanungszeitraum angeboten wurde. Noch anspruchsvoller ist der Mit-Ohne-Vergleich. So lassen sich bei vielen Maßnahmen keine Vergleichsgruppen konstruieren, um den Fördereffekt zu isolieren. Die jeweiligen Probleme wurden förderkapitelbezogen dargestellt und diskutiert. Die Grundprobleme in der Erfassung der Nettowirkungen stellt Tabelle 10.18 anhand einzelner Beispiele dar.

Tabelle 10.18: Methodische Schwierigkeiten in der Erfassung von Nettowirkungen

Einzelbetriebliche investive Maßnahmen	Agrarumweltmaßnahmen	Maßnahmen mit einem lokalen Entwicklungsansatz
<p>Die Förderung hat eine lange Tradition und Reichweite, dass es letztlich keinen Betrieb gibt, der seinen Förderanspruch noch nicht eingelöst hätte. Die Betriebe, die bislang keine Förderung erhalten haben, stellen keine geeignete Vergleichsgruppe dar, weil sie sich grundlegend in ihrer Struktur unterscheiden. Aus diesem Grund sind auch die Testbetriebsnetzdaten nur begrenzt einsetzbar. Auch gibt es das Problem, dass nicht geförderte Unternehmer keiner Auskunftspflicht unterliegen und demnach keine Vergleichszahlen vorliegen (bei Verarbeitung und Vermarktung).</p>	<p>Hier existiert mit den InVeKoS-Daten zumindest ein Grunddatensatz über alle Betriebe, so dass in Teilnehmer und Nichtteilnehmer differenziert werden kann. In der Verbindung mit Primärerhebungen kann zumindest eine erste Abschätzung der erzielten Verhaltensänderung durchgeführt werden.</p> <p>Zur Erfassung ökologischer (Netto-)Wirkungen reichen diese Daten jedoch nicht aus. Allerdings variieren die standörtlichen Voraussetzungen stark und die Flächen unterliegen vielfältigen exogenen Faktoren. Deshalb würde man auch mit dem aufwändigsten naturschutzfachlichen Monitoring kein Mehr an Erkenntnissen erzielen als auf der Grundlage der bislang vorliegenden partiellen Untersuchungsergebnisse. Sinnvoller wäre es, einzelne Fragestellungen, zu denen es bislang nur wenige Ergebnisse gibt, intensiver zu untersuchen.</p>	<p>Bei lokalen Vergleichen, die man v.a. für im Rahmen von Dorferneuerungs- oder Flurbereinigerungsverfahren durchgeführten Maßnahmenbündeln unternehmen müsste, ist es quasi unmöglich, ein Untersuchungsdesign zu entwickeln, mit dem die Nullvariante ohne Förderung darzustellen ist. Dazu sind die externen Einflüsse, die auf die lokale Entwicklung wirken, viel zu heterogen.</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

Die teilweise geringe Zahl von Förderfällen in Bremen setzt noch stärkere methodische Grenzen, da nicht einmal für die Förderfälle statistische Auswertungen durchgeführt werden können, geschweige denn sich sinnvolle Vergleichsgruppen in Bremen bilden lassen.

Grundsätzlich muss angemerkt werden, dass Mitnahmeeffekte sich nicht vermeiden lassen, wenn Administrationskosten¹⁵ und Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit mit berücksichtigt werden.

Verlagerungs- und Verdrängungseffekte

Bei **Verlagerungseffekten** handelt es sich um Wirkungen, die in einem bestimmten Gebiet zum Nachteil eines anderen Gebiets erzielt werden (regionale Betrachtungsweise). Zum Beispiel, 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, 1999a).

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, 1999a).

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

Für die Abschätzung von möglichen Verlagerungs- oder Verdrängungseffekten fehlen weitgehend die Informationen über nicht geförderte Sektoren bzw. Regionen, die gegebenenfalls von der EPLR-Förderung betroffen sein könnten.

Aufgrund der bisherigen Maßnahmenumsetzung des Bremer EPLR ist von einer vernachlässigenden Bedeutung des Verdrängungs- bzw. Verlagerungseffekts auszugehen.

¹⁵ Beispielsweise hat sich die EU-KOM selbst im Konsultationsverfahren bezüglich einer Agrarumweltmaßnahme in Niedersachsen, die standörtlich differenzierte Prämien anbietet, sehr kritisch zu Frage des Kontroll- und Verwaltungsgeschehens geäußert. „Es scheint der Kommission nicht möglich, diese Maßnahme im späteren Verfahrensgang zu begleiten und zu kontrollieren. **Die Kommission bittet daher, dass diese Maßnahme aus der Kofinanzierung genommen wird**“.

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 des Förderschwerpunktes C - bisher verhaltenen Maßnahmenumsetzung können diese indirekten regionalen Auswirkungen für Bremen 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. Tabelle 10.16 stellt die Maßnahmen heraus, die dies ausdrücklich zum Ziel haben und bereits Wirkungen erzielen konnten, wobei es bislang bei der Aktivierung blieb und die Realisierung anhand von konkreten Projekten bislang nicht erfolgte (siehe Kapitel 9).

10.3.6 Fazit

Aus inhaltlich/methodischer Sicht hat es sich 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, so dass eine generelle Aussage auf Programmebene nicht erfolgen kann.

Die Erfassung der Synergiewirkungen konnte bislang noch nicht umfassend erfolgen. Dies hat verschiedene Ursachen, die schon 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 ZAL beschrieben. Diese Rahmenbedingungen werden im Folgenden aufgegriffen und 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 geringen finanziellen Mittelausstattung ist der EPLR Bremen sehr breit angelegt. Es wurden nahezu alle Maßnahmen der GAK in die Kofinanzierung genommen, zusätzlich ergänzt um einige landesspezifische Maßnahmen. Aus Sicht des Landes ist dies verständlich, weil möglichst alle potentiellen Förderbereiche abgedeckt und alle Kofinanzierungsmöglichkeiten akquiriert werden sollten. Es ist aber die Frage zu stellen, ob nicht ein schlankeres Programm und die Konzentration auf einige wesentliche Maßnahmen sinnvoller gewesen wäre. Strategie des Landes ist es seit längerem, Mittel vorzuhalten, um einem potentiellen Bedarf entsprechen zu können. Mag diese Strategie bei der GAK noch nachvollziehbar und „nebenwirkungsfrei“ sein, so ziehen „Platzhalter“ bei einem EU-Programm einen administrativen Aufwand auch ohne stattfindende Förderung nach sich. Positiv zu werten sind die vielfältigen informellen Strukturen (Beispiele: Intensiver Austausch mit HH, mit gesellschaftliche Gruppen), die die Erstellung des Programm deutlich erleichtert haben, und die auch bei der Umsetzung weiterhin intensiv genutzt werden sollten (auch auf Sachbearbeitungsebene). Ebenso sollte der Austausch mit Niedersachsen oder anderen Flächenländern intensiviert werden, da hier aufgrund der besseren Personalausstattung ein größeres Spezialwissen vorherrscht.

10.4.1.2 Organisation der Durchführung

Interne Organisation

Die Umsetzung des EPLR in Bremen wird durch die knappe Personalausstattung und die Zersplitterung der Zuständigkeiten behindert. Kommunikationsdefizite zwischen den einzelnen senatorischen Dienststellen, Programmkoordination und Zahlstelle werden in allen Förderkapiteln herausgestellt. Die Bündelung von Zuständigkeiten in der LWK war sicher ein Schritt in die richtige Richtung. Auf der horizontalen Ebene ist aber unbedingt ein intensiverer Austausch erforderlich, um einen annähernd gleichen Informationsstand herzustellen. Lassen sich die internen Kommunikationsstrukturen sicher durch regelmäßiger Dienstbesprechungen, genauere Vorgaben für die Erfassung von Förderdaten oder gemeinsame Verteiler verbessern, so bleibt auf der Ebene der Programmkoordination das Problem bestehen, dass aufgrund der Arbeitsbelastung die externe Koordinationstätigkeit nur unzureichend wahrgenommen werden kann. Es kann auf der einen Seite als Vorteil gewertet werden, dass der Programmkoordinator viele Funktionen abdeckt, die in anderen Bundesländern von mehreren Personen ausgeübt werden. Auf der anderen Seite erfordern die komplexen EU-Regularien ein Spezialistentum und eine ständige zeitnahe Informationsweitergabe an alle beteiligten Stellen, was auf diese Weise nur schwer zu erreichen ist.

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. Des Weiteren sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, auf die v.a. im benachbarten Niedersachsen und in Hamburg als weiterem Stadtstaat vorhandenen Erfahrungen und Vorgaben einer zahlstellenkonformen Umsetzung, des Begleitsystems, der Erstellung der Lageberichte und der Abfassung von Programmänderungen zurückzugreifen, damit Bremen nicht weiterhin verspätet seinen Berichtspflichten nachkommt und durch erforderliche Nacharbeiten letztlich einen größeren zeitlichen und personellen Aufwand betreiben muss.

Es kann der Eindruck entstehen, dass versucht wird, bestimmte Probleme durch die Zeit lösen zu lassen und auf den Stadtstaatenbonus zu hoffen. So wurde in den Jahren 2001 und 2002 kein Antrag auf Programmänderung gestellt, obgleich eine Anpassung des finanziellen Umfangs der einzelnen Haushaltslinien an den tatsächlichen Bedarf durchaus sinnvoll gewesen wäre. Wäre diese permanente Anpassung des indikativen Finanzplans an die tatsächliche Inanspruchnahme regelmäßig erfolgt, hätte sicher zu einem früheren Zeitpunkt schon auffallen können, dass es gewisse Inkonsistenzen mit den Mittelabflüssen nach Haushaltslinien gibt.

Externe Organisationsstrukturen

Es existieren vielfältige Zusammenarbeitsstrukturen zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Ländern. Für die Programmkoordination am nützlichsten wurde von

den Programmkoordinatoren die Bund-Länder-Koordinierungsreferentengruppe eingeschätzt, die sich nach Bedarf mehrmals im Jahr trifft und alle wesentlichen umsetzungsrelevanten Fragestellungen bespricht (siehe Tabelle 10.21). 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 straffere Diskussionsführung angeregt. Sinnvoll könnte es u.E. auch sein, stärker in Unterarbeitsgruppen zu bestimmten Themen zu arbeiten, um die Verwaltungspraxis der Bundesländer schon im Vorfeld von Entscheidungen stärker zu berücksichtigen.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit dem BMVEL wurde sehr unterschiedlich bewertet. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern (siehe auch Kapitel 10.5.3.2.1) 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.

Zusätzlich zu 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. Diese 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 Bremen ist die Einbindung in ein solches Netzwerk sehr wichtig, 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 dem die mit der Umsetzung verbundenen Probleme (z.B. im Bereich Vertragsnaturschutz) diskutiert werden könnten. Bislang sind solche Diskussionsprozesse eher nach dem Zufallsprozess organisiert. Wir regen an, sie zu verstetigen, indem in regelmäßigen Abständen Treffen 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 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.

Das Bundesland Bremen ist in allen Gremien mit der gleichen Person oder gegebenenfalls einer Vertretung repräsentiert. Dies bringt Vorteile, weil ein breites Wissen über alle umsetzungsrelevanten Bereiche vorliegt. Es ist aber auch mit dem Nachteil verbunden, dass aus zeitlichen Engpässen das erforderliche Spezialwissen nicht aufgebaut werden kann.

10.4.1.3 **Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes**

Mit Ausnahme weniger Maßnahmen (A3, C2 und C4) werden alle Maßnahmen auf der Rechtsgrundlage der GAK durchgeführt. Bis auf die MSL-Maßnahmen und die Ausgleichszulage werden die übrigen Maßnahmen verhalten bis gar nicht in Anspruch genommen. Dies kann aber nicht auf die restriktiven Förderbedingungen der GAK zurückgeführt werden, da Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass die einzelnen Fördertatbestände der GAK einen relativ flexiblen inhaltlichen Spielraum lassen. Barthel et al. (1995) argumentieren zwar, dass zur gezielten Entwicklung der Landwirtschaft im Verdichtungsraum Bremen **stadtspezifische** Förderprogramme gebraucht werden, deren Entwicklung zumindest in größerem Umfang bisher aufgrund der angespannten Finanzlage des Haushalts nicht vorangetrieben werden konnte. U.E. sollte aber zunächst das bestehende Instrumentarium ausgeschöpft und gegebenenfalls modifiziert werden.

Die GAK war 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 das EU-Haushaltsjahr nach Brüssel gesandt werden. Abgesehen von den Problemen einer zeitlichen Taktung ist es aus Sicht der EvaluatorenInnen auch nicht erforderlich, die Fördergrundsätze ständig zu ändern. So mussten beispielsweise im Bereich des AFP schon mehrfach die Richtlinien angepasst werden. Hier wird vor-

geschlagen (siehe Kapitel 3), durch weniger Änderungen mehr Ruhe und Beständigkeit in das Fördergeschäft zu bringen.

10.4.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen

Unter Kapitel 2.3.3 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen der Bremer 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.

Bei den finanztechnischen Regelungen ist es ein Mix aus hausgemachten Problemen des Bundeslandes Bremen und Auswirkungen der EU-Regelungen, die die Umsetzung erschwert. Wir empfehlen, das Auszahlungssystem - soweit wie möglich - EDV-gestützt abzuwickeln und die Verwaltungs- und Kontrolltätigkeiten mit dem EU-Haushaltsjahr zu takten, so dass rechtzeitig ausgezahlt werden kann. Des Weiteren sollte darauf hingewirkt werden, dass die zur Kofinanzierung erforderlichen Haushaltstitel des Landes zur Verfügung stehen und gegenseitig deckungsfähig sind. Die Mittelplanung ist bei einem kleinen Programm wie Bremen schwierig steuerbar, da es nur wenige potentielle Begünstigte gibt und deren Investitionsplanungen nicht immer kompatibel mit den Haushaltsplanungen sind. Die nicht verausgabten Mittel sollten so früh wie möglich, spätestens bis zum 31.07. zurückgemeldet werden. Ansonsten können sie nicht mehr von anderen Maßnahmen aufgenommen werden und verfallen dadurch. Bremen meldet seine Mittel allerdings immer recht frühzeitig an den Bund, um sie anderen Bundesländern mit einem größeren Bedarf zur Verfügung zu stellen.

Eine Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips halten wir nicht für sinnvoll, weil dadurch das Hauptproblem Bremens, die mangelnde Inanspruchnahme, nur nach hinten verlagert wird, ohne dass die Notwendigkeit von (Gegensteuerungs-) Maßnahmen offenbar wird. Grund-

sätzlich sollte die Programmkoordination in Verbindung mit der Zahlstelle eine aktivere Rolle einnehmen, um die einzelnen senatorischen Dienststellen zu einem pro-aktiven Förderverhalten zu animieren. Die mangelnde Inanspruchnahme kann aber auch als positives Indiz dafür gewertet werden, dass ein Bedarf nicht existiert und somit nur ein geringer Problemdruck besteht.

Das Land Bremen hat, dies wurde in Kapitel 2.2.3 dargestellt, für seine Maßnahmen unterschiedliche Kofinanzierungssätze (40 bzw. 50 %) festgelegt. Dies erscheint nicht nachvollziehbar. Eine Umschichtung zwischen den Haushaltslinien ist einfacher möglich, wenn ein einheitlicher Kofinanzierungssatz existiert. Im Sinne der Flexibilität würden wir eine Anhebung des Kofinanzierungssatzes auf generell 50 % empfehlen. Angesichts der schwierigen Haushaltssituation des Landes sind bei Programmerstellung die finanziellen Möglichkeiten überschätzt worden, auch wenn bislang noch kein Projekt aufgrund mangelnder nationaler Kofinanzierung zurückgewiesen werden musste.

Bremen gehört zu den abgebenden Bundesländern. Dass viele Maßnahmen eher Platzhaltercharakter haben, wird schon daran deutlich, dass Bremen im Jahr 2000 keinen Vorschuss gezogen, sondern seine Mittel „verfallen“ lassen hat. Auch in den folgenden Jahren lag die Mittelinanspruchnahme deutlich unter den Planzahlen, wobei Bremen frühzeitig seinen Minderbedarf an den Bund meldet und die geringen Summen ohne Probleme von anderen Bundesländern aufgenommen werden können. Gemäß des von den Bundesländern vereinbarten „Umschichtungsmodells“ kann Bremen durch die frühzeitigen Meldungen Bonuspunkte bekommen und damit zumindest eine Option für spätere Mittelzuweisungen erwerben. Ob Bremen diese zusätzlichen Mittel benötigt, ist angesichts der bisherigen Programmumsetzung allerdings fraglich.

10.4.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften ist gerade für ein kleines Bundesland wie Bremen aufwendig. Für die Förderschwerpunkte A und B lässt sich hier keine abschließende Einschätzung treffen, da es sich bislang im Prinzip um Einzelfallbewilligungen handelte. Des Weiteren gibt es einen 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 allerdings noch nicht in einer entsprechenden Zahlstellendienstanweisung fixiert.

Bei der Evaluation der einzelnen Maßnahmen konnte herausgearbeitet werden, dass die detaillierten Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen in der konkreten Verwaltungspraxis keine generellen Probleme aufweisen. In diesem Zusammenhang wirkt sich eine Bündelung von Zuständigkeiten günstig aus. Allerdings sollten einzelne Detailrege-

lungen der EU überdacht werden. Dies betrifft beispielsweise die Prüfung der Guten fachlichen Praxis auf dem Gesamtbetrieb, wenn nur ein Bruchteil der Flächen überhaupt eine Förderung erhalten, oder die Frage der Sanktionsregelungen. Hier sieht die EU-KOM allerdings in der laufenden Programmplanungsperiode wenig Änderungsmöglichkeiten, sondern verweist auf erforderliche politische Änderungen (EU-KOM, 2002a).

Ein Beispiel für die hohen administrativen Kosten, die eine zahlstellenkonforme Abwicklung für ein kleines Bundesland wie Bremen mit sich bringt, ist das „Eintreiben“ und die Verwaltung der durch die Modulation freiwerdenden Mittel, die entsprechend für AUM zur Verfügung stehen. Das entsprechende EDV-Modul, mit dem die Mittel administriert werden, übersteigt die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel um ein Vielfaches (WuH, 2003). Dies ist allerdings u.E. in starkem Maße auch ein Problem des bundesdeutschen Föderalismus, der dazu beiträgt, dass für die gleichen Zwecke in fast jedem Bundesland eigene zahlstellenkonforme EDV-Systeme (oder sogar mehrere je Bundesland) existieren. Gerade ein Stadtstaat wie Bremen sollte mögliche Zusammenarbeitsstrukturen noch intensiver nutzen und gegebenenfalls wie Hamburg, das eng mit Schleswig-Holstein kooperiert, prüfen, ob sich gewisse Abwicklungsroutinen nicht auf Niedersachsen übertragen werden können.

Im Bereich des Förderschwerpunktes C wird eine Vielzahl von Maßnahmen und Verpflichtungen angeboten. Nach einem Wechsel in den Zuständigkeiten zu Beginn des Programmplanungszeitraums ist man jetzt wieder zu den eingespielten Zuständigkeiten zurückgekehrt. Die Bündelung der Zuständigkeiten in Gestalt der LWK ist sinnvoll und sollte auf Ebene der senatorischen Dienststellen und der Zahlstelle durch eine stärkere Abstimmung begleitet werden.

10.4.2.3 Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten

Das Land Bremen hat bislang nur eine Programmänderung im Jahr 2003 beantragt, obwohl es in den zurückliegenden Jahren stark vom indikativen Finanzplan abgewichen ist und einen deutlichen Minderbedarf zu verzeichnen hatte (siehe Kapitel 2.4). Hier zeigen sich Schwächen in der externen Programmkoordination, die sich auf die knappe Personalausstattung zurückführen lassen. Aufgrund des komplexen und zeitaufwändigen Verfahrens allein zum Ausfüllen der erforderlichen Formulare hat das Land Bremen in den Jahren 2001 und 2002 auf Stellen von Änderungsanträgen verzichtet. Die Neuregelung der Änderungsprozeduren und -inhalte wird hier hoffentlich eine Verwaltungsvereinfachung bringen (siehe auch MB-X-Tabelle 5.1). Die nicht beanspruchten Mittel wurden rechtzeitig an den Bund zur Verwendung in anderen Bundesländern gemeldet, inhaltliche Änderungen, die über die GAK-Änderungen hinausgingen, gab es nicht.

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, 2002b).

Im Falle Bremens, das bislang schwerpunktmäßig Maßnahmen im Förderschwerpunkt C umgesetzt hat, sind es v.a. Probleme, die in dem geringen Programmvolumen, dem breiten Programmansatz, der knappen Personalausstattung und den - trotz Stadtstaatenbonus - hohen Anforderungen der EU-KOM an die Administration eines EU-Programms resultieren. Diese Probleme lassen sich nur in den Griff bekommen, wenn intensiv mit anderen Bundesländern zusammengearbeitet wird und die internen Verwaltungsabläufe, Informationsflüsse und die Datenhaltung optimiert werden.

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 genom-

menen Maßnahmen sollte die Öffentlichkeitsarbeit verstärkt werden, sofern die erforderlichen Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stehen.

Auf Programmebene wird empfohlen, das Programmplanungsdokument auf der Webseite der WuH darzustellen. 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 (siehe Tabellen 10.19 bis 10.21) gibt ein subjektives Bild der Einschätzungen aus Sicht der sechs Bundesländer wieder. In einem Expertengespräch mit VertreterInnen der EU-Kommission¹⁶ wurden diese Aspekte und Einschätzungen diskutiert.

Programmerstellung

Die Erstellung eines komplexen Programms war für alle Beteiligten neu und die äußeren Rahmenbedingungen, was den Zeitrahmen und den Konkretisierungsgrad der Vorgaben betraf, nicht günstig. Hierauf wurde schon in Kapitel 2.3.1.1 eingegangen. In einer solchen Phase sind Informationstransfer und Hilfestellung bei Problemen wesentlich. Grund-

¹⁶ Vertreter der Direktion E: Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der DG-Agri, geographische Zuständigkeit des Referats: Deutschland, Irland, Luxemburg und die Niederlande.

sätzlich wird die Tätigkeit des Bundes positiver bewertet als die der EU-Kommission. 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. Ein Beispiel war die Frage der „Guten fachlichen Praxis“ und der Festlegung von Kontroll- und Sanktionsregelungen. Der Bund hat darüber hinaus für einzelne Begrifflichkeiten verbindliche Definitionen vorgegeben.

Tabelle 10.19: 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. Zwei Aspekte sollen herausgegriffen werden, die eng zusammenhängen:

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

Hinsichtlich dieser beiden Aspekte ist die Einschätzung der Programmkoordination der evaluierten Bundesländer uneinheitlich. Einige Bundesländer sind der Auffassung, dass die EU-Kommission zu wenig vereinheitlichende Vorgaben macht. Das Probleme liegt dabei z.B. in individuellen, persönlichen Aussagen von MitarbeiterInnen der EU-KOM,

die sich später als nicht haltbar erweisen. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit zwischen Bundesland und EU-Kommission ist daher, dass verlässlich abgestimmte Standpunkte zeitnah weitergegeben werden.

Das Bundesland Bremen vertritt hier eher eine abwartende Position, da es sich in starkem Maße an andere Bundesländer und die GAK als Rahmenregelung anlehnt und das Programm einen geringeren Stellenwert innerhalb des Bundeslandes einnimmt, als es bei den Flächenstaaten der Fall ist, die sich einem wesentlich stärkeren (auch politischen) Druck ausgesetzt sehen, die Programme in der vorgelegten Form schnell genehmigt zu bekommen. Durch diese Position sind viele Sachverhalte schon geklärt, so dass hier keine Reibungsverluste mit der Kommission entstehen.

Programmgenehmigung

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

Die EU-KOM hat gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 einen sechsmonatigen Zeitraum zur Prüfung. Die Zeitdauer für die Genehmigung des bremischen EPLR betrug über neun Monate. Angesichts des geringen finanziellen Umfangs des Programms ist dies ein wenig verwunderlich. Allerdings ist der EPLR sehr breit angelegt, so dass trotz des auf die einzelnen Maßnahmen entfallenden geringen Mittelvolumens jede Maßnahme mit ihren Fördervoraussetzungen zu prüfen ist. Der Mittelaufwand eines EPLR alleine ist also kein Kriterium für den damit verbundenen Prüfaufwand. Insgesamt verlief das Genehmigungsverfahren aus zurückschauender Sicht des Bundeslandes Bremen ohne größere Probleme (WuH, 2003).

Tabelle 10.20: 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 soweit abgeschlossen, dass klarere Positionen vorhanden waren, wie ein EPLR strukturiert sein sollte. 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), so dass 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 2080/1992,
- unterschiedliche Kofinanzierungssätze im Rahmen der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung,
- uneinheitliche Zuordnung der Maßnahme Dorferneuerung zu Haushaltslinien,
- unterschiedliche Einschätzung bezüglich der Möglichkeit von vertikalen top-ups bei der Ausgleichszahlung gemäß Art. 16.

Das Empfinden der Bundesländer im Rahmen des Konsultationsverfahrens war davon geprägt, dass sie ein starkes Interesse an einer raschen Genehmigung ihrer Programme hatten und die EU-KOM - aus Sicht der Bundesländer - dies strategisch genutzt hat, um bestimmte Anforderungen durchzusetzen. Im Fall von Bremen mit seiner eher abwartenden Haltung haben diese Konfliktlinien allerdings keine Rolle gespielt.

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 unter Kontrolle des EU-Rechnungshofes, der die Genehmigungspraxis von Programmen prüft¹⁷. 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 bezüglich der Rolle der EU-KOM und ihrer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wäre ein falsches Verständnis von Partnerschaft.

Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Programmerstellungen und Programmgenehmigungsverfahren

In den Gesprächen mit der Programmkoordinationsebene 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 große Teil der Änderungsanträge sich bislang mit finanziellen Mittelumschichtungen beschäftigt hat, wäre dies eine deutlich Flexibilisierung und Arbeitserleichterung.

¹⁷ Mitte 2003 hat der EU-Rechnungshof einen Sonderbericht über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 veröffentlicht.

- 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.

- 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 10.5.1.2 gewürdigt.

In den Gesprächen mit der Programmkoordinierungsebene sollte der Nutzen verschiedener Gremien einer Bewertung unterzogen werden (siehe Tabelle 10.21).

Tabelle 10.21: 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;
- von den Inhalten unterscheidet sich der Begleitausschuss nur unwesentlich von den Bund-Länder-Koordinierungsreferenten-Treffen (PKR), 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 einfütern 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.

Einzelheiten der Durchführungsbestimmungen werden häufig durch die EU-KOM verändert 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, 2002c). 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, 2002d). 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, so dass 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 10.5.2.3) 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, das bei EU-Angelegenheiten, die im untersuchten Politikfeld zumindest auf der administrativen Ebene hauptsächlich die Bundesländer betreffen, einen hohen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand erfordert, damit im STAR-Ausschuss auch tatsächlich die aus Bundesländersicht relevanten Themen diskutiert und problematisiert 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: 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, so dass 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 Bremen ist die Beteiligung zur Erstellung des EPLR als sachgerecht zu bewerten, da unter anderem ein Einfluss der Beteiligung auf die Programmgestaltung zu erkennen (siehe Kapitel 2.3.1.1) ist. Im Rahmen der Umsetzung auf Programmebene gibt es keine weiteren Aktivitäten hierzu. Für einzelne Fördermaßnahmen gibt es aber durchaus spezifische Beteiligungsverfahren (allerdings auf wenig formalisierte Weise).

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 Auseinandersetzung schwer handhabbar: Betroffenheit und damit Wille zur Beteiligung entsteht eher durch Maßnahmen.

Eine Erfordernis zur Beteiligung wäre aus unserer Sicht aber auch in einem Stadtstaat gegeben:

- formalisierte und öffentliche Beteiligungsverfahren sind für die Transparenz von Einflussgrößen erforderlich;
- zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung ist eine Beteiligung ratsam, um gemeinsam Konsequenzen zu ziehen und Kenntnis über den Stand zu vermitteln;
- ein Vorteil gemeinsamer Veranstaltungen besteht für die Programmkoordinierungsebene 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 (AK AEP o.ä. für Information, Stimmungen und Anregungen für den EPLR);
- Abfrage von Interessen bei den WiSo;
- die gemeinsame Bearbeitung bestimmter Fragestellungen, wie z.B. „Wie ist das Grünland zu erhalten?“, „Wie kann der Konflikt Landwirtschaft – Erholung - Naturschutz 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. Eventuell könnten solche Veranstaltungen durch den Extensivierungsbeirat durchgeführt werden.

10.4.4 Fazit

Unter dem Stichwort „vertikale Partnerschaft“ wurde v.a. die Funktion des Begleitausschusses und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM 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 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 in-

nerhalb der EU-KOM, so dass 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 ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Schwerpunkt sollte auf maßnahmenbezogene Diskussionen gelegt werden. 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.

Es besteht das Problem, dass die Daten, die die verschiedenen Begleitsysteme liefern, nicht aufeinander abgestimmt sind. So passen die Daten, die auf Programmebene vorliegen, nicht mit den maßnahmenbezogenen Informationen über den Vollzug zusammen.

Welches die Ursachen sind, konnten wir nicht klären. Wir regen aber an, die unterschiedlichen Erfassungssysteme besser aufeinander abzustimmen und die Anforderungen genauer zu spezifizieren.

Des Weiteren empfehlen wir, stärker mit anderen Bundesländern und dem BMVEL zusammenzuarbeiten, um die bestehenden Defizite hinsichtlich der Interpretation der in den unterschiedlichen Begleitsystemen geforderten Indikatoren abzubauen. Das auf diese Weise generierte Wissen ist dann auch an die senatorischen Dienststellen entsprechend weiterzugeben.

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, v.a. das Zusammenwirken der verschiedenen Maßnahmen in ihrem lokalen Kontext zu untersuchen.

Die Matrix der Synergiewirkungen (siehe MB-X-Tabellen 1.1 und 1.2) bietet hierfür die geeignete Grundlage für weitere empirische Untersuchungen. Ein Kriterium zur Auswahl

der Fallstudienregion ist ein möglichst vielfältiges Maßnahmenspektrum, der in der betreffenden Region zum Einsatz kommt. Aus unserer Sicht bieten sich für Fallstudien v.a. die beiden Regionen an, die Gegenstand von AEP waren. In dieser Fallstudienregion kann ein Mix verschiedener Untersuchungsinstrumente zum Einsatz kommen. Vorrangig sollen 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 senatorischen Dienststellen 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 Bremer EPLR ein sinnvolles Vorgehen.

Literaturverzeichnis

- Alle Nordlichter (2002): Regionales Entwicklungskonzept "Nordlichter-Region Weserland". Bremen.
- 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.
- Barthel, E.; Bredemeier, K. (1995): Flächenverlust, ökologische Ausgleichsmaßnahmen und Naturschutzgebiete als Einflussfaktoren auf die Landwirtschaft in Bremen. In: KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (Hrsg.): Umweltverträgliche Landbewirtschaftung in Verdichtungsräumen. Arbeitspapier, H. 213. S. 55-83.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR Pro, Raumordnungsprognose Bevölkerung. Bonn. CD-ROM.
- 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.
- Bremische Bürgerschaft, Landtag 15. Wahlperiode (2000): Landwirtschaft und Naturschutz in Bremen: Nachhaltige Entwicklung im Europa der Regionen, Mitteilung des Senats vom 21. März 2000. Bremen.
- Brocksieper, R. (1987): "Der ländliche Raum - Ein ökologischer Ausgleichsraum?". Beiträge der ARL, H. 101. Hannover.

- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- 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, Generaldirektion Landwirtschaft (1999a): 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, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Evaluation design and management. MEANS Collection, H. 1. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999c): 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. (1999d): Evaluating socio-economic programmes, Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. MEANS Collection, H. 2. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999e): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. 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, 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 den 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, Abteilung F. 3. (2002b): 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 (2002c): 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 (2002d): 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, 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]. DeGeE-val, zu finden in <http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge>. [zitiert am 15.5.2003].
- GfL & LWK, Planungs- und Ingenieurgesellschaft; Landwirtschaftskammer Weser-Ems (2003): Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) Weser- und Ochtumniederung. Bremen.
- 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.
- lak-Energiebilanzen, Länder Arbeitskreis Energiebilanzen (2003): CO₂-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch (Quellenbilanz) in ausgewählten Bundesländern 2000 [online]. zu finden in <www.lak-energiebilanzen.de/co/tab.1.htm>. [zitiert am 15.5.2003].
- Lang, J.; Naschold, F.; Reissert, B. (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin.
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003): Agrarreport Schleswig-Holstein 2003. Kiel.
- 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.
- 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.

- 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>.
- 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, H.-W. (2002): Strategien zur Verbesserung der Arbeitsplatz- und Einwohnerentwicklung im Land Bremen, Bericht der Steuerungsgruppe Arbeitsplätze/Einwohner. BAW-Diskussionsbeiträge, H. 7. Bremen.
- Wehling, W.; Peters, P.; Wiebe, S. (2002): Arbeitsplätze schaffen - Einwohner gewinnen, Analysen und Strategien für einen Stadtstaat. In: BAW, Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): BAW-Monatsbericht, H. 10. Bremen, S. 1-7.
- Wehling, W. (2003): Regionalbericht Bremen/Bremerhaven 2002. BAW-Monatsbericht, H. 1. Bremen.
- WuH, Senator für Wirtschaft und Häfen Abteilung Regionale Wirtschaftsförderung (2000a): Ex-ante-Evaluation zum "Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes" gemäß VO 1257/1999.
- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2000b): Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999. Bremen.

WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2002): Ziel 2 (2000-2006), Jährlicher Durchführungsbereich für das Jahr 2001, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), K(2001)774. Bremen.

WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen, Programmkoordination in Bremen, mündlich am 19.02.2003.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen 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

Anhangsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
Anhang 1 - Methodisches zur Programmbewertung	1
MB-X-Text 1.1 - Synergieeffekte	1
MB-X-Text 1.2 - Strukturierung der Bewertung auf Programmebene (Arbeitspapier)	6
Anhang 2 - Ziele und Wirkungen auf Programmebene	16
Anhang 3 - Querschnittsfrage 2: Beitrag des EPLR Bremen zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben	18
MB-X-Text 3.1 - Arbeitspapier: Bemessung des Arbeitsplatzzuwachses (kapitelübergreifende Bewertungsfrage 2)	18
Anhang 4 - Beitrag des EPLR Bremen zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	22
MB-X-Text 4.1 - Landwirtschaft und Klimarelevanz	27
Anhang 5 - Umsetzung	34
MB-X-Text 5.1 - Ergebnisse der Expertengespräche auf Programmkoordinationsebene und in der GD-Agri bezüglich der Rolle des Begleitausschusses	34
MB-X-Text 5.2 - Verbesserungsvorschläge für künftige Programmerstellungen	38
Anhang 6 - Fragebögen und Interviewleitfäden	42
MB-X-Text 6.1 - Leitfaden für Gespräch mit EU-Kommission, DG Agri	42
MB-X-Text 6.2 - Interviewleitfaden für das Gespräch mit Programmkoordinatoren	48
Literaturverzeichnis	58

Abbildungsverzeichnis

Anhang 1

MB-X-Abbildung 1.1: Beschäftigungswirksame Programmmittel (Beispiel)	9
--	---

Tabellenverzeichnis

Anhang 1

MB-X-Tabelle 1.1: Erwartbare Synergiewirkungen des Bremer EPLR	3
--	---

MB-X-Tabelle 1.2: Tatsächlich darstellbare Synergiewirkungen des Bremer EPLR	4
--	---

MB-X-Tabelle 1.3: Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung AFP in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2a)	12
---	----

MB-X-Tabelle 1.4: Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (AFP) in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2b)	13
---	----

MB-X-Tabelle 1.5: Relevanzabfrage	14
-----------------------------------	----

Anhang 2

MB-X-Tabelle 2.1: Ziele des EPLR Bremen auf Programmebene	16
---	----

MB-X-Tabelle 2.2: Wirkungen des EPLR Bremen auf Programmebene	17
---	----

Anhang 4

MB-X-Tabelle 4.1: Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (Indikator 5-1.1)	22
---	----

MB-X-Tabelle 4.2: Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte und auf Umweltziele (Haupt- und Nebenziele) (Indikator 5-1.2)	23
---	----

MB-X-Tabelle 4.3: Fördermaßnahmen, die positive Änderungen der Bodennutzung herbeigeführt haben (Kriterium 5.2)	24
---	----

MB-X-Tabelle 4.4: Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten (Kriterium 5-4.)	25
---	----

MB-X-Tabelle 4.5: Bedeutungsfelder des Erhaltes und der Verbesserung von Landschaften	26
---	----

MB-X-Tabelle 4.6:	Anteile einzelner Gase an Treibhausgasemissionen und Beitrag der Landwirtschaft	28
MB-X-Tabelle 4.7:	Reduktionsziele der Bundesrepublik Deutschland der für die Landwirtschaft relevanten Kyotogase	28
MB-X-Tabelle 4.8:	Umrechnungsfaktoren für CO ₂ -Äquivalente	28
MB-X-Tabelle 4.9:	Mögliche Ansatzpunkte zum Klimaschutz im Rahmen eines EPLR	32
Anhang 5		
MB-X-Tabelle 5.1:	Übersicht über die veränderten Regelungen zu Programmänderungen	36
MB-X-Tabelle 5.2:	Finanztechnische Regelungen und Verwaltungs- und Kontrollschriften und ihre Auswirkungen auf die Programmumsetzung	40

Anhang 1 - Methodisches zur Programmbewertung

MB-X-Text 1.1 - 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 (Mittelleffizienz) 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) Impulseeffekt: 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 Bremen.

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 potentieller 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.

Die Herausarbeitung potentieller Synergieeffekte (siehe MB-X-Tabelle 1.1) erfolgte auf der Grundlage des Bremer EPLR und der Förderrichtlinien. Auch in den Expertengesprächen und den Befragungen wurden z.T. mögliche Synergien abgefragt. Diese können aber zunächst nur als erste Hinweise gewertet werden. Wie schon gesagt, bleibt die systematische Untersuchung möglicher Synergieeffekte der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

MB-X-Tabelle 1.1: Erwartbare Synergiewirkungen des Bremer EPLR

		A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung							C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft								
		a	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e		f		h	i		
		A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5			
A: Produktionsstruktur	a	A1, A2																		
	c	A3	2					<i>1</i>							2	<i>1</i>				
	g	A4, A5	1	0																
B: Ländliche Entwicklung	r1	B1	1	0	0		2	2	<i>1</i>	2	<i>1</i>					<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	
	k	B2	1	0	0	0					2						<i>1</i>	<i>1</i>		
	o	B3	1	0	0	0	1													
	p	B4	1	1	0	0	0	2												
	r2	B5	1	0	0	0	2	1	0											
	q1	B6	0	0	0	0	0	0	0	0										
	q2	B6	0	0	0	0	0	1	0	0	0									
	u	B7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0								
C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	e	C1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0								
		C2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1						
	f	C3	1	2	2	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0					
		C4	1	1	1	0	0	0	1	0	2	0	0	1	2	2				
	i	C5	h	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0		
			i	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	

Kursiv: asymmetrische Synergie.

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 1.2 zeigt für das Bremer EPLR in Teilbereichen Synergieeffekte. Dabei wurden nur die Haushaltlinien/Maßnahmen berücksichtigt, in denen schon Projekte umgesetzt wurden.

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.

MB-X-Tabelle 1.2: Tatsächlich darstellbare Synergiewirkungen des Bremer EPLR

		A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung							C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
		a	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e		f		h	i
		A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5	
A: Produktionsstruktur	a	A1, A2																
	c	A3																
	g	A4, A5																
B: Ländliche Entwicklung	r1	B1	1					<i>I</i>		<i>I</i>					<i>I</i>	<i>I</i>		
	k	B2																
	o	B3	0			0												
	p	B4																
	r2	B5																
	q1	B6	0			0		0										
	q2	B6	0			0		1		0								
	u	B7																
C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	e	C1	1			0		0		0	0							
		C2	0			0		0		0	0		1					
	f	C3	0			0		0		2	0		1	0				
		C4	0			0		0		2	0		1	2	2			
	h	C5																
	i																	

Kursiv: asymmetrische Synergie.

Quelle: Eigene Darstellung.

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-Tabellen 1.1 und 1.2) 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) andere 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 einzelbetrieblicher Investitionsförderung und beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen. Die Qualifizierung von LandwirtInnen z.B. in verbesserten Managementtechniken hat einen positiven Effekt auf die Effizienz von betrieblichen Investi-

tionen. Auf der anderen Seite hat die einzelbetriebliche Investitionsförderung einen zu vernachlässigenden Einfluss auf den Qualifizierungsstand der LandwirtInnen.

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 (Pffiffer 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 Schadschwelle gehalten werden können (Thies und Tschardtke 1999 in Pffiffer 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 1.2 - 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 graphischen Darstellung der Zielstruktur des Programms. Eventuell wird eine Wichtung der Ziele mit dem eingesetzten Finanzvolumen für die Maßnahmen vorgenommen.

Diese Zieldarstellung dient auch als Meßplatte 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:

<div style="text-align: center;"> Wirksame Förder- summe </div> <div style="text-align: right;"> Wirkungsgrad </div>	Vernachlässigbar	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).

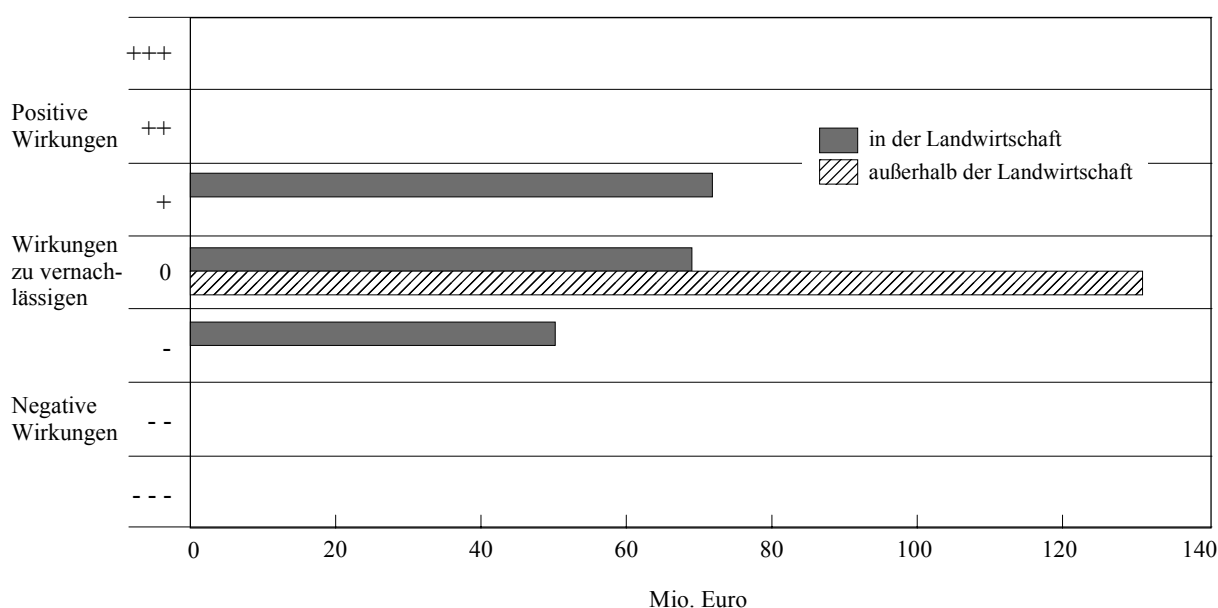
Tabelle 2 a

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 1.1: 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 bis 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 (sogenannte 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 (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 Maßnahmentearten werden welche Wirkungen erreicht?
 - Welche Ziele und Handlungsfelder finden keine oder zu wenig Berücksichtigung?

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

Querschnittsfragen	Frage 1				Frage 1a				Frage 2		Frage 3		Frage 4				Frage 5						*Sonderliche Wirkungen																			
	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																		
Wirkungsfelder	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 Unternehmens bei Frauen		in der Landwirtschaft		außerhalb der Landwirtschaft		durch Produktivitäts-verbesserungen / Kostensenkungen				durch Verbesserung der Qualität oder Verschöpfung		durch positive Umsatz-, Preisentwicklung		positiven Umwelthaltungen allgemein durch Maßnahmen mit umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen						Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcennutzens		Erhalt und Verbesserung von Landschaften		Erhöhung des quantitativen Ressourcennutzens		sonstiges**	
	Kriterien	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					
Wirkungseigenschaften	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																																										
Hamburg																																										
Bremen																																										
NRW																																										
Schleswig-Holstein																																										
Hessen																																										

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

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 1.4: 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**																																		
	Erhalt der Landbevölkerung				Verbesserung der Chancengleichheit durch				Sicherheit und Verbesserung der Beschäftigung		Sicherheit und Verbesserung des Einkommens		Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse				Erhalt/Verbesserung der Umwelt					Belastung der Umwelt																																	
Wirkungsfelder	durch ausgewogenes Altersprofil der begünstigten Bevölkerung				Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld				Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Frauen		Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen		in der Landwirtschaft		außerhalb der Landwirtschaft		durch positive Umsatzerlöse				Erhalt und Verbesserung von Landschaften				Belastung der Umwelt																														
	durch geschlechter-spezifisch ausgeglichenes Profil der begünstigten Bevölkerung				durch Verringerung der Abwanderungsrate				**Sonstiges				in der Landwirtschaft		außerhalb der Landwirtschaft		durch Produktivitäts-verbesserungen / Kostensenkungen				Wertschöpfung				durch positive Umsatzerlöse				Präsentation				allgemein durch Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen				umweltfreundliche Entwicklung der Bodenutzungsformen				Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcennutzens				durch Erhöhung des quantitativen Ressourcennutzens				durch Flächenverbrauch				Sonstiges **		
Kriterien																																																							
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 1.5: 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. Deckungsbeitrag, 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	
	ja	nein	mid-term	ex-post	direkt	dauerhaft		
	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 Bremen auf Programmebene

Förderschwerpunkt	Kapitel	Maßnahmenkürzel	Querschnittsfragen		Frage 1		Frage 2		Frage 3		Frage 4			Frage 5			Zusatzfrage		Sonstiges									
			Wirkungsfelder	Kriterien	Maßnahmenkürzel	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	Verbesserung der Chancengleichheit durch	Sonstige Ziele	Aktivierung des endogenen Entwicklungspotenzials															
A: Produktionsstruktur	I / II	a, b	A1	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	in der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	auf der Landwirtschaft		durch Produktivitäts-verbesserungen / Kostensenkungen	durch Verbesserung der Qualität oder Verschöpfung	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	positiven Umwirkungen mit	umweltfreundliche Entwicklung	quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	Verbesserung des Lebensumfeldes	Verbesserung der Chancengleichheit durch	Sonstige Ziele								
			A2																									
			A3																									
			A4																									
			A5																									
	IX	k	B1																									
			B2																									
			B3																									
			B4																									
			B5																									
B: Ländliche Entwicklung	II	q	B6																									
			B6																									
			B6																									
			B6																									
			B6																									
C: Agrar-, Umwelt- und Ausreisemaßnahmen sowie Forstwirtschaft	V	e	C1																									
			C2																									
			C3																									
			C4																									
			C5																									
VIII	i																											

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.
 1) Bei der Einzelförderung wird das Hauptziel der Wahlbildung zu den allgemeinen Umwelteffekten gerechnet.

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Förderschwerpunkt	Kapitel	Maßnahmenkürzel	Querschnittsfragen		Frage 1		Frage 2		Frage 3		Frage 4			Frage 5				Zusatzfrage				Sonstiges					
			Wirkungsfelder	Kriterien	Maßnahmenmittel	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtischen 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 Umwelt durch	Verbesserung der Umwelt durch	Verbesserung der Umwelt durch	Verbesserung der Umwelt durch	Verbesserung der Umwelt durch	Verbesserung der Umwelt durch	Verbesserung der Umwelt durch	Verbesserung der Umwelt durch	Verbesserung der Umwelt durch	Verbesserung der Umwelt durch	Verbesserung der Umwelt durch	Verbesserung der Umwelt durch	Verbesserung der Umwelt durch			
A: Produktionsstruktur	I/II	a, b	A1	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	durch Verschöpfung oder Wertschöpfung	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	allgemein durch Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Reduzierung des Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	Fischereiverbrauch	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs	Sonstiges	Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld	Verbesserung des Arbeitsmarktinzugs für Frauen	Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen/Familien	Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmens bei Frauen	Sonstige Wirkungen	Entwicklung des endogenen Entwicklungspotenzials			
			A2	(-) ¹⁾	0	0	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(-)										
			A3																								
			A4																								
			A5																								
			B1																								
			B2																								
			B3	0	++	+	0	0	0	0	0	0	0	+												+	
			B4																								
			B5																								
B: Ländliche Entwicklung	IX	r2	B6		++	++																					
			B6																								
			B6		+++	+++																					
			u																								
			e	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
			e																								
			e																								
C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	V	e	C1	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)			
			C2																								
			C3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
			C4	0	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++
VIII	h	C5																									
		C5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
		C5																									

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, Es-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht (siehe Kapitel 3). * Verbesserung Tiererschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3). ** Lösung von Landnutzungsconflikten (siehe Kapitel 9).

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 3 - Querschnittsfrage 2: Beitrag des EPLR Bremen 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	<p>Erfassung der bewilligten Fördermittel durch Abfrage bei den Bewilligungsstellen (KB)</p> <p>Erfassung der bereits abgeschlossenen Förderfälle</p> <p>Erfassen des förderfähigen Investitionsvolumens (Aufgeteilt nach Finanzquellen)</p> <p>Um die Hebelwirkungen von Maßnahmen (Leverage effect¹) 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.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 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.

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

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).

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 (Expansion 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.

³ Eventuelle Quelle: Matching Ansatz der GRW Förderung.

Substitutions-/Verdrängungseffekte: die EU versteht hierunter die Beschäftigung förderfähiger Personen zulasten 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 allgemeingültige/anerkannte Methode zur Ermittlung dieser Effekte.

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

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

f	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
C3 C4	Agrarumwelt und Vertragsnaturschutz	1,286	100	2.304 ha
q1	Anlage von Gewässerrandstreifen und naturnaher Gewässerausbau	0,061	100	Renaturierung der Beckedorfer Beeke auf einer Länge von 180 m mit Anlage eines Uferstrandstreifens, Wirkung wird durch die Zugrundelegung eines naturschutzfachlichen Gesamtkonzeptes verstärkt.
q2	Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen	0,061	100	Bau von zwei Schmutzwasserdruckentwässerungsanlagen, zur Erhöhung der Anschlussquote von derzeit bereits 99,6 %. Die Maßnahmen dient eindeutig der Verbesserung der hygienischen Anforderungen der Bevölkerung. Eine qualitative Veränderung der Abwasserreinigung wird sich aufgrund der geringen zusätzlichen Wassermengen jedoch nicht ergeben.
Summe der Fördergelder			1,408	

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 2000 bis 2002	Anteil der anrechenbaren Förderfälle gemäß Zielsetzungen oder Wirkungen	Anrechenbare Fördermittel	Hauptwirkungen
a A1 Investitionsförderung (HZ)	0,07	7 Projekte	nicht quantifizierbar	Momentan keine Abgrenzung der anrechenbaren Fördermittel möglich.	Verbesserung der Wirtschaftsdüngerlagerung und -ausbringung, Energie- und Wasserverbrauchsreduzierung
e1 C1 Ausgleichszulage (HZ)	0,392	4.658 ha	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme positive Wirkungen zumindest für den Erhalt von Landschaften verbunden.	bis zu 0,392	Für die Zahlung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten werden keine Standards festgelegt, die über die „Gute fachliche Praxis“ hinausgehen. Daher ist ihre Lenkungswirkung hinsichtlich einer umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis eher gering. Positive Umwelteffekte können entstehen, wenn sehr extensiv bewirtschaftete Flächen in der Produktion gehalten werden und damit Vertragspartner für AUM erhalten bleiben.
e C2 Ausgleichszahlung (HZ)	0,392	1.263 ha	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme eher konservierende Wirkungen verbunden	bis zu 0,392	Umweltwirkungen nicht oder nur in geringem Umfang, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Lediglich außerhalb der Schutzgebiete können durch die freiwillige Teilnahme Wirkungen für die Umwelt erzielt werden. Der Anteil dieser Flächen ist nicht bekannt. Prinzipiell kann die Ausgleichszahlung die Durchsetzbarkeit und Akzeptanz hoheitlicher Einschränkungen fördern.
o B3 Dorfenerneuerung	0,071	14 Projekte	nicht quantifizierbar	bis zu 0,071	Wirkung hinsichtlich Landschaftsästhetik
Summe	0,854				

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 4.3: Fördermaßnahmen, die positive Änderungen der Bodennutzung herbeigeführt haben (Kriterium 5.2)

Fördermaßnahmen, die positive Änderungen der Bodennutzung herbeigeführt haben	Öffentliche Aufwendungen in Mio. Euro (2000 - 2002)	Flächenangaben in ha	Angaben zum Output
a A1 Investitionsförderung (HZ)	0,07	nicht quantifizierbar	Indirekt über die Verbesserung der Wirtschaftsdüngerlagerung und -ausbringung
e1 C1 Ausgleichszulage (HZ)	0,392	4.658	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme keine nennenswerten Umweltwirkungen verbunden, eine Nutzungsaufgabe kann jedoch vermindert werden.
e C2 Ausgleichszahlung (HZ)	0,392	1.263	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme positive Wirkungen zumindest für den Erhalt von Landschaften verbunden.
f C3 Agramwelt und Vertragsnaturschutz C4	1,286	2.304	Davon 1.734 ha durch AUM auf gewöhnlichen landwirtschaftlichen Flächen und 570 ha gezielt durch Vertragsnaturschutz und Stilllegungsflächen auf besonderen Habitaten.
Summen	2,14	8.225	
Abzug Überlagerung AUM und Ausgleichszulage		6.765	

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 4.4: 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	Gesamtflächenanteil, wenn quantifizierbar, in ha	Kohärenz	Vielfalt	kulturelle Eigenart	Landschaftserleben, Zugänglichkeit
e1 C1 Ausgleichszulage (HZ)	Maßnahme trägt zum Erhalt bestimmter Nutzungsformen bei, dabei ist zu bedenken, dass diese Nutzungsaufgaben aufgrund des hoheitlichen Schutzes einzuhalten wären. Nicht hoheitlich geregelt werden kann aber die Aufrechterhaltung einer Nutzung. Wieweit diese ohne AZ gefährdet wäre kann z.Z. nicht quantifiziert werden.	4.658	4.658		4.658	
e C2 Ausgleichszahlung (HZ)	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme positive Wirkungen zumindest für den Erhalt von Landschaften verbunden.	1.263	1.263			
f C3 Agrarumwelt und C4 Vertragsnaturschutz	Insgesamt tragen alle Maßnahmen zum Schutz und Erhalt der Landschaft bei, sie können aber den einzelnen Bedeutungsfeldern unterschiedlich zugewiesen werden. (vgl Kapitel 6, Abbildung 6.15 ff). 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 (Siehe hierzu auch Tabelle 6.7 in Kapitel 6).	2.339	2.339	599	480	
q Umweltschutz und Landschaftspflege	Positive Auswirkungen der Beckedorfer Beeke Renaturierung auf den Talraum, mehr Naturmähe und Vielfalt.	10	10	10		im Naherholungsgebiet mit hoher Bedeutung gelegen (NSG Hammersbecker Wiesen)
Summe der quantifizierbaren Flächen		8.270	8.270	609	5.138	
Abzug Überlagerung AUM und Ausgleichszulage		6.810				

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 4.5: 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?)	<ul style="list-style-type: none"> - Flächen mit standortangepassten Nutzungen - Flächen mit Schutzmaßnahmen für den Landschaftswasserhaushalt 	<ul style="list-style-type: none"> - Förderung des Laubwaldes - Feuchtgrünlandförderung - Wiedervernässungsmaßnahmen
	Verbesserung / Erhalt der Natürlichkeit der Wirkung von Landschaft durch den Eindruck von Ungestörtheit und Fehlen eines menschlichen Einflusses	<ul style="list-style-type: none"> - Flächen, auf denen Alterungsprozesse / Selbstorganisiertheit der Natur /Dynamik stattfinden - Flächen /Projekte, mit denen Renaturierungsziele verbunden sind - Flächen /Projekte, mit denen naturnahe Bewirtschaftung verbunden ist 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 : <ul style="list-style-type: none"> - 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. 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - Erhalt kulturhistorischer Landschaftselemente - Entwicklung der Verteilungsmuster von Nutzungen - Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzungsfläche (Flächenaufgabe, Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen, Verteilungsmuster Grünland-Acker, Verwandlung landwirtschaftlicher Nutzfläche in Siedlungsfläche) 	<p>Erhalt landwirtschaftlicher Nutzungen in von Aufgabe bedrohten Gebieten</p> <p>Erhalt nutzungsgebundener Lebensräume</p>
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.	<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der Zugänglichkeit / Erlebbarkeit der Landschaft - Erhalt und Verbesserung von Landschaften für Erholungszwecke 	<ul style="list-style-type: none"> - 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. CH₄-Emissionen aus Viehwirtschaft und Reisanbau sowie N₂O-Emissionen aus landwirtschaftlich genutzten Böden.
- „Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft“ beinhaltet:
 - Emissionen und Entzug von CO₂ als Folge forstwirtschaftlicher Maßnahmen,
 - Emissionen verschiedener Treibhausgase aufgrund der Umwandlung vorhandener Wälder und natürlichen Graslandes für andere Arten der Bodennutzung,
 - Entzug von CO₂ aufgrund der Aufgabe zuvor bewirtschafteter Flächen sowie
 - CO₂-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 CO₂-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 4.6 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 4.6: Anteile einzelner Gase an Treibhausgasemissionen und Beitrag der Landwirtschaft

Anteil der ...	CO ₂	CH ₄	N ₂ O
Gase an Treibhausgasemissionen insgesamt (1998), berechnet nach CO ₂ 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 4.7 fasst die Reduktionsziele der Bundesrepublik für die landwirtschaftsrelevanten Kyotogase zusammen.

MB-X-Tabelle 4.7: 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 ₂ O	2008 - 2012	21 %

* nationales Ziel

Quelle: Eigene Darstellung.

CO₂-Äquivalente oder auch Global-warming-potential

Die verschiedenen Gase sind mit unterschiedlichen Wirkungen pro Erfassungseinheit verbunden. Als Umrechnungseinheit zur Aufsummierung verschiedener klimarelevanter Gase wurden CO₂-Äquivalente festgesetzt, die dem Treibhauspotential von CO₂ bezogen auf 1.000 Jahre entsprechen. MB-X-Tabelle 4.8 gibt die Umrechnungseinheiten wieder, die auch der Zwischenbewertung zugrunde gelegt wurden.

MB-X-Tabelle 4.8: Umrechnungsfaktoren für CO₂-Äquivalente

Treibhausgas	Umrechnungsfaktor für CO ₂ Äquivalent nach Bundesregierung (2000)*
Methan CH ₄	21
Lachgas N ₂ O (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 Kohlenstoffsенке, da mehr nachwächst, als verbraucht wird. Dadurch erfolgt eine Bindung von ca. 4 % der CO₂-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 CO₂ 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

CO₂-Quellen und Einsparpotentiale

- Abhängig von der Intensität des Vorleistungseinsatzes führt die Reduzierung des Einsatzes von Düngemitteln, Pflanzenschutzmittel, Kraftfutter etc. in extensiven Bewirtschaftungsformen zu CO₂-Einsparungen.
- 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 Speicherkapazität, Erhöhung der Vorräte (d.h. humusanreichernde Produktionsverfahren).

N₂O-Quellen

- Direkte Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden (94 %) (Sensi, 2003) und aus der Nutztierhaltung (6 %).
- Indirekte Emissionen als Umwandlungsprodukt der flüchtigen Ammoniak-, Nitrat- und NO_x-Verbindungen, Umrechnungen nicht möglich. Laut Köpke (2002, S. 9) besteht aber eine enge Korrelation zwischen emittiertem N₂O 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 An-

teil, der anaerob abgebaut (Klima, Verfahren der Mistlagerung und –behandlung) wird.

- Größtes Potential 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 Potential der CO₂-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 CO₂-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 CO₂-Emissionen sind, bei systemüblichen Flächenanteilen einzelner Fruchtarten und Futtermittelzukaufen, 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 Förderstränge

MB-X-Tabelle 4.9 gibt einen Überblick über die Handlungsmöglichkeiten im Rahmen eines EPLR zur Reduzierung klimarelevanter Gase.

MB-X-Tabelle 4.9: Mögliche Ansatzpunkte zum Klimaschutz im Rahmen eines EPLR

Treibhausgas	Quellen	Maßnahmentypen	Kapitel I	Kapitel III	Kapitel V/VI	Kapitel VII	Kapitel VIII	Kapitel IX
CO ₂	<ul style="list-style-type: none"> - Vorleistungsnachfrage - PSM Produktion - Düngemittelproduktion - Saatgutherstellung - Futtermittel - Medikamente Primärenergieverbrauch <ul style="list-style-type: none"> - Produktionsverfahren - Gebäuden - Transport Waldumwandlung <ul style="list-style-type: none"> - Verarbeitungsprozesse 	Reduzierung des Verbrauchs von fossilen Energieträgern <ul style="list-style-type: none"> a) Einsparung b) Substitution Erhalt und Vermehrung von CO ₂ Senken	Förderung der Energieeinsparung (Wärme und Kälte-dämmungsmaßnahmen) 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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 4.9

Treibhausgas	Quellen	Maßnahmentypen	Kapitel I	Kapitel III	Kapitel V/VI	Kapitel VII	Kapitel VIII	Kapitel IX
N ₂ O	Direkte Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden und aus der Nutztierhaltung Indirekte Emissionen als Umwandlungsprodukt der flüchtigen Ammoniak, Nitrat NO _x 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 Düngemittelseinsatzes			

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 auseinandersetzen 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 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 Gesamtbeitrags der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben ändern, wenn die Gemeinschaftsbeteiligung auf den zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben beruht, wobei die Be-

		rechnung auf der Grundlage des Finanzierungsplans im Anhang zur Kommissionsentscheidung zur Genehmigung des EPLR in ihrer zuletzt geänderten Fassung erfolgt.
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
	Maßnahmen mit einer Mittelausstattung von weniger als 5 % des Gesamtbetrags des Programms für den gesamten Planungszeitraum sind ausgenommen	gestrichen
Zeitraumen		
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 kumulierten Änderungen dürfen die 15 %- oder 20 %-Grenze nicht überschreiten.
sonstige Änderungen		
werden der KOM mindestens zwei Monate vor in Kraft treten mitgeteilt	gleich	drei Monate

MB-X-Text 5.2 - Verbesserungsvorschläge für künftige Programm- erstellungen

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 einge-zogen 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 und Verwaltungs- und Kontrollschriften und ihre Auswirkungen auf die Programmumsetzung

Kategorien	Maßnahmen	Jährlichkeitsprinzip	Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre	Möglichkeiten der Mittelschichtungen	Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen	Rechnungsabschlussverfahren	Kontroll- und Dokumentationspflichten	Programmänderungen	Verwaltungs- und Kontrollvorschriften
Bereits vor 2000 dem EAGFL-Garantie kofinanzierte Maßnahmen	f C3 C4	kein grundlegendes Problem, nur dann wenn VOK nicht vor Ende des EU-Haushaltsjahres durchgeführt werden können.	nicht relevant	erst im Rahmen der Programmänderung 2003 genutzt	nicht relevant	generelles Problem bei kleinen Maßnahmen; Bündelung der Zuständigkeiten Schritt in die richtige Richtung, Verknüpfung mit InVeKoS-Datenbank könnte weitere Vorteile bringen	mehr Aufwand durch GFP, 4-Augen-Prinzip, erhöhter Kontrollaufwand vor Ort, „Feuerwehrverhalten“.	erst im Rahmen der Programmänderung 2003 genutzt	
Bereits vor 2000 bestehende, aber aus dem EAGFL-Ausrichtung kofinanzierte Fördermaßnahmen	a, b A1 A2	kein Problem	Bewilligung kann erst nach Verabschiedung des Haushaltes des Landes Bremsens erfolgen	s.o.	s.o.	sachgerecht	sachgerecht	s.o.	
e	C1	kein Problem				Verknüpfung mit Flächenantrag und Zuständigkeit der LWK voll	für kleines relativ hoher Aufwand	BL	

Fortsetzung MB-X-Tabelle 5.2:

Kategorien	Maßnahmen	Jährlichkeitsprinzip	Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre	Möglichkeiten der Mittelschichtungen	Erstattungsprinzip	Rechnungsabschlussverfahren	Kontroll- und Dokumentationspflichten	Programmänderungen
Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen	C2	Problem, weil aufgrund von EDV-Problem wahrscheinlich zwei Zahlungen in einem HJ getätigt werden müssen.	keine Probleme		nicht relevant	Abwicklung seit 2002 über LWK, sinnvolle Bündelung	erhöhter Verwaltungsaufwand (v.a. durch Abstimmung mit HANEG)	s.o.
<p>i* C5 Viel zu geringe Anzahl von Projekten, als dass Aussagen abgeleitet werden könnten.</p> <p style="text-align: center;">* rI BI q B6</p>								
Bereits vor 2000 bestehende Maßnahmen ohne nennenswerte Inanspruchnahme	B3	Viel zu geringe Anzahl von Projekten, als dass Aussagen abgeleitet werden könnten.						
Neue Maßnahmen	A3	Wird aufgrund mangelnder Inanspruchnahme aus dem Programm genommen						
Programmebene		Bezogen auf die CIRCA-Tabelle, je kleiner das Programmvolumen, desto unberechenbarer ist die Vorschau der Mittel	ist ein generelles Problem	Änderungsantrag 2003 genutzt	kein Problem, es gibt sowieso nur wenig investive Maßnahmen	Bürokratisierung ist für eine kleine Zahlstelle eigentlich nicht handhabbar; differenzierte Auslegung bei Kontrollen der EU schwierig einzuschätzen; es gibt keine einheitliche Software bzw. Antragsformulare	Sanktionen: EU-Regelungen entsprechen nicht der LHO (LHO geht viel weiter), so dass zwei Verwaltungsakte erforderlich werden	Programmänderungen bislang nicht genutzt, weil zu großer Aufwand

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

* teilweise

Quelle: Eigene Darstellung

Anhang 6 - Fragebögen und Interviewleitfäden

MB-X-Text 6.1 - Leitfaden für Gespräch mit EU-Kommission, DG Agri

Gesprächsteilnehmerinnen: Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Regina Grajewski, Barbara Fähmann, 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 (Haushaltlinien 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

Bevorzugt 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 Antragsunterlagen

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 potentielle 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 Bagatellgrenzen 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 6.2 - 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)

07 *Welche Verbesserungsvorschläge hätten Sie für zukünftige Programmerstellungen?*

- 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 Verwaltungsvereinfachung 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?

20 *Regelungen zu Änderungsnotifizierungen (Art. 44)*

- 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 Kofinanzierungsätze 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
- Mid-term Bewertung der Agenda 2000: Was ist Ihrer Meinung nach wesentlich? Was fehlt?

Wie kann ein auf einen langen Zeitraum ausgerichtetes Förderprogramm auf „schnelle 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 Kofinanzierungsätze 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?

Beschreibung des Beteiligungsverfahrens bei**46**

- 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.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Technical solutions for evaluation within a partnership framework. MEANS Collection, H. 4. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999c): 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. (1999d): Evaluating socio-economic programmes, Evaluation design and management. MEANS Collection, H. 1. 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.

- 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.
- IfS, Institut für ländliche Strukturforchung; 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.
- Isermeyer, F.; Nieberg, H. (1996): Zur Problematik der Mitnahmeeffekte bei Agrarumwelt- und Extensivierungsprogrammen. FAL BAL Braunschweig.
- 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.
- Sensi, A. (2003): Landwirtschaft und Klimawandel [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/de/clima_de/report.htm>.
- 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.

