

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 8

Forstwirtschaft – Kapitel VIII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Sabine Bresemann

Institut für Ökonomie
Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft



Hamburg

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
8 Kapitel VIII – Forstwirtschaft	1
8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung	1
8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	1
8.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	4
8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	5
8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	5
8.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	6
8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs	6
8.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)	7
8.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)	8
8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	8
8.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	9
8.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	9
8.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle, Endabnahme und Sanktionen	11
8.5.4 Finanzmanagement	12
8.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	12
8.5.6 Aspekte der Inanspruchnahme	13
8.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	13
8.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	13
8.7.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung	13
8.7.2 Durchführungsbestimmungen	14
Literaturverzeichnis	15

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 8.1:	Bewilligungs- und Kontrollverfahren der forstlichen Förderung in Bremen	10
----------------	---	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 8.1:	Angebotene Maßnahmen im Förderbereich Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	2
Tabelle 8.2:	Angebotene Maßnahmen im Förderbereich Erstaufforstung	2
Tabelle 8.3:	Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und dem Entwicklungsplan der Freien und Hansestadt Bremen	4
Tabelle 8.4:	Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen, Jahre 2000 bis 2002	6

8 Kapitel VIII – Forstwirtschaft

Forstwirtschaft in Bremen

Die Gesamtwaldfläche Bremens beträgt rd. 400 ha. Davon sind 65 % Privat-, 31 % Kommunalwald und 4 % im Bundeseigentum. Mit einem Bewaldungsprozent von 1,8 % liegt Bremen extrem weit unter dem Bundesdurchschnitt (30 %). Bremen hat einen Laubwaldanteil von 80,7 % und einen Nadelwaldanteil von 19,3 %.

Gesetzliche Grundlage der Waldbewirtschaftung ist das Bundeswaldgesetz (vom 02.05.1975, zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 26.08.1998, BGBl. I S. 2521). Ein Landeswaldgesetz fehlt für Bremen. Besondere Programme zur Waldbewirtschaftung liegen in Bremen nicht vor.

Im Zuge der Agenda 2000 und der neuen Fördermöglichkeiten der Europäischen Union wurde der Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (Der Senator für Wirtschaft und Häfen, 2000) entwickelt. Zur Umsetzung des forstlichen Teils dieses Programms dient das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ in der jeweils gültigen Fassung.

8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung

Die forstliche Förderung ist aufgeteilt auf die zwei Förderbereiche

- Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen (Maßnahme i) und
- Förderung der Maßnahmen zur Erstaufforstung (Maßnahme h).

Die Beschreibung der Maßnahmen wird in Kapitel 8.1 getrennt vorgenommen. Danach erfolgt eine zusammenfassende Darstellung beider Förderbereiche.

8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

In den Tabellen 8.1 und 8.2 werden die in der zugrunde liegenden Richtlinie angebotenen Maßnahmen tabellarisch dargestellt. Der Maßnahmenart folgt in der mittleren Spalte eine kurze inhaltliche Beschreibung der Maßnahme, evtl. untergliedert in Teilmaßnahmen. In der rechten Spalte wird kurz auf die Förderhistorie der Maßnahmen eingegangen. An der Aufstellung wird deutlich, dass ein breites Spektrum an Maßnahmen gefördert wird und der größte Teil der Maßnahmen schon vor dem Jahr 2000 z.B. im Rahmen der GAK Bestandteil der forstlichen Förderung war.

Tabelle 8.1: Angebotene Maßnahmen im Förderbereich Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen

Maßnahmenkürzel, Maßnahmenart	Steckbriefartige Beschreibung mit den Hauptmerkmalen	Förderhistorie
WM Waldbauliche Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, - Jungbestandspflege, - Nachbesserungen, - Wertästung 	GAK
NWS Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden	<ul style="list-style-type: none"> - Bodenschutz- und Meliorationsdüngung, - Vor- und Unterbau (einschl. Naturverjüngung), - Wiederaufforstung (einschl. Naturverjüngung), - Vorarbeiten zu den beschriebenen Maßnahmen 	GAK
FZ Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse	<ul style="list-style-type: none"> - Erstmalige Beschaffung von Geräten, Maschinen und Fahrzeugen, - Anlage von Holzaufarbeitungsplätzen einschl. Anlagen zur Holzaufarbeitung und Erstellung von Betriebsgebäuden, - Verwaltungs- und Beratungskosten 	GAK
WE Forstwirtschaftlicher Wegebau	<ul style="list-style-type: none"> - Neubau oder Befestigung forstwirtschaftlicher Wege einschl. der dazugehörigen Anlagen 	GAK

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage des Entwicklungsplans und der Förderrichtlinien.

Tabelle 8.2: Angebotene Maßnahmen im Förderbereich Erstaufforstung

Maßnahmenkürzel, Maßnahmenart	Steckbriefartige Beschreibung mit den Hauptmerkmalen	Förderhistorie
EA Erstaufforstung	<ul style="list-style-type: none"> - Investitionszuschuss für Saat/Pflanzung einschl. Kulturvorbereitung und Schutz der Kulturen gegen Wild, - Zuschuss für einmalige Nachbesserung, - Zuschuss für Pflege der Erstaufforstung 	Neuanlage von Waldflächen nach GAK seit 1973

Quelle: Gottlob, 2003.

Im Folgenden werden Maßnahmearten mit ihren Teilmaßnahmen etwas detaillierter erläutert, soweit sich zu ihnen Aussagen in den betreffenden Programmen und Richtlinien finden lassen.

Waldbauliche Maßnahmen

Die Waldbaulichen Maßnahmen setzen sich aus den Teilmaßnahmen Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, Nachbesserungen, Jungbestandspflege, Kulturensicherung für Laubholz- und Mischwaldbestände und Wertästung zusammen.

Die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft bietet sich zur Steigerung des wirtschaftlichen Nutzens, zur Verbesserung der ökologischen Wirkungen und der Erholungsfunktion der Wälder an. Im Rahmen dieser Maßnahme werden Rein- in Mischbestände und Nadel-

holzbestände langfristig in Mischbestände umgebaut. Bei beiden erfolgt die Umstellung durch Vor- und Unterbau. In diesem Zusammenhang ist auch ein Teil der Nachbesserungen zu sehen, wenn die unterbauten Pflanzen witterungsbedingt ausfallen.

Die Teilmaßnahme Jungbestandspflege betrifft Bestände von über 2m Höhe bis zum Erreichen der Derbholzstärke von 7cm Brusthöhendurchmesser. Hier findet in erster Linie eine Selektion schlechter und kranker Bestandesmitglieder, ebenso wie eine Mischungs- und Stammzahlregulation statt. Vorhandene Waldbestände werden an Standort und Bestockungsziel angepasst (Der Senator für Wirtschaft und Häfen, 2000, S. 162).

Eine Wertästung wird i.d.R. bei Douglasie, Lärche und Fichte, aber auch bei Kiefer, Kirsche und gelegentlich Eiche vorgenommen, falls die Bestände eine entsprechende Qualität aufweisen. Dabei werden die die Stämme im Alter von 15 bis 30 Jahren auf 6 bis 12 m geastet, um möglichst astfreies, qualitativ hochwertiges Holz zu erzeugen.

Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden

Unter neuartigen Waldschäden versteht man eine nachhaltige Schädigung der Bestände, die durch hochgradig komplexe primäre und sekundäre Einflüsse hervorgerufen wird. Dabei wird der Immission von Luftschadstoffen eine zentrale Rolle zugemessen. Die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden setzen sich zusammen aus den Teilmaßnahmen Vorarbeiten, Bodenschutz- und Meliorationsdüngung, Vor- und Unterbau sowie Wiederaufforstung.

Bodenschutz- und Meliorationsdüngungen dienen dazu, die durch Stoffeinträge verursachte Versauerung des Bodens abzuschwächen bzw. zu stoppen. Die Versauerung des Bodens wirkt sich wiederum nachteilig auf die Waldbestände aus. Bodenschutz- und Meliorationsdüngungen werden daher unter anderem auch gefördert, um die durch die Schädigungen hervorgerufenen Kosten für die Waldbesitzer zu reduzieren.

Unter Voranbau versteht man den Vorausanbau der Baumart der folgenden Generation. Im Gegensatz dazu dient der Unterbau der Bestandespflege. Sind von den neuartigen Waldschäden Eichenbestände betroffen, müssen Unter- und Voranbau mit besonderem Augenmerk auf die dienende Funktion des Unterstandes beachtet werden. Für den Voranbau gilt ansonsten das für die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft bereits Gesagte.

Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse

Die Maßnahme setzt sich aus den Teilmaßnahmen Erstinvestitionen einerseits und Verwaltung und Beratung andererseits zusammen. Letztere beinhaltet überwiegend die Förderung der Geschäftsführungskosten eines forstlichen Zusammenschlusses.

8.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

In Tabelle 8.3 werden die Ziele der forstlichen Förderung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums der Freien und Hansestadt Bremen dem Zielsystem nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 zugeordnet.

Tabelle 8.3: Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und dem Entwicklungsplan der Freien und Hansestadt Bremen

Zielsystem der EU VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 30		Ziele nach dem Entwicklungsplan des Landes Bremen - keine Zielhierarchie -	Quantifizierung der Ziele bis 2006
Tiret 1	Tiret 2		
Erhaltung und Entwicklung der wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Funktionen der Wälder in ländlichen Gebieten	a. Nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und Entwicklung der Forstwirtschaft	- Verbesserung des Waldzustandes - Stärkung der Wirtschafts-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes	- 100 ha Waldumbau und Bestandspflege
	b. Erhaltung und Verbesserung der Forstlichen Ressourcen		
	c. Erweiterung der Waldflächen	- Erhöhung des extrem niedrigen Waldanteils (1,8 % der Landesfläche)	- 10 ha Erstaufforstungsfläche
Nachhaltige Sicherung von Schutzfunktion und ökologischer Funktion bei vertraglicher Festlegung der Maßnahmen in Gebieten, wo die o.g. Funktionen der Wälder von öffentlichem Interesse sind und wo die Kosten für Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung dieser Wälder über deren Bewirtschaftungserlös hinausgehen			

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden werden die Ziele nach dem Entwicklungsplan näher erläutert.

Verbesserung des Waldzustandes

Intensive Bemühungen um die Waldflächen des Landes Bremen haben bereits zu einer Verbesserung des Waldzustandes geführt. Die Waldbestände sind stabiler gegen schädliche Einwirkungen geworden, wie die Ergebnisse der jährlichen Waldzustandserhebung zeigen (Der Senator für Wirtschaft und Häfen, 2000, S. 163). Durch das Fortführen dieser Bemühungen – z.B. Umbau immissionsgeschädigter Bestände – soll der Waldzustand weiter verbessert werden. Ziel des Umbaus ist es, lückige und verlichtete Bestände in Bestockung zu halten und die Leistungsfähigkeit der neu zu begründenden Bestände zu verbessern.

In Bremen ist neben den gesetzlichen Anforderungen an eine nachhaltige, ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung vor allem die Schonung des Waldes zur Wassergewinnung von Bedeutung.

Stärkung der Wirtschafts-, Schutz und Erholungsfunktion des Waldes

Aufgrund des geringen Waldanteils spielt die Forstwirtschaft als Wirtschaftsfaktor in der Freien und Hansestadt Bremen eine eher untergeordnete Rolle. Im Hinblick auf die Waldfunktionen haben die Wälder Bremens vorrangig Schutz- und Erholungsfunktion, die Nutzfunktion tritt sehr stark zurück (Der Senator für Wirtschaft und Häfen, 2000, S. 14). Gleichwohl ist Bremen bemüht, durch eine beständige Entwicklung der Forstwirtschaft alle drei Funktionen des Waldes zu sichern. Zudem sollen auch die Produktions-, Arbeits- und Absatzbedingungen in der Forstwirtschaft verbessert werden.

Erhöhung des extrem niedrigen Waldanteils

Die Freie und Hansestadt Bremen ist bestrebt, ihren geringen Waldanteil kontinuierlich zu steigern. Die Förderung der Erstaufforstung soll privaten Waldbesitzern Anreize geben, die Waldfläche zu vergrößern. Es wurden jedoch im Berichtszeitraum keine Erstaufforstungsmaßnahmen umgesetzt.

8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Die Arbeitsschritte lassen sich für die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen ebenso wie für die Erstaufforstung wie folgt strukturieren:

- Sichtung der vorhandenen Datenquellen und Grundlagen der forstlichen Förderung auf Eignung als Beitrag für die Bewertung; Überprüfung auf Vollständigkeit. Sichtung und Beschaffung der formellen und inhaltlichen Grundlagen für die forstliche Förderung in Form von Verordnungen, Programmen, Richtlinien, Dienstanweisungen sowie begleitenden Bewertungen und Vorgaben für die Bewertung seitens der EU.
- Beschaffung und Analyse der Sekundärdaten, insbesondere Daten der Begleit- und Monitoringsysteme (Zahlstellendaten, EU- und GAK-Berichterstattung).
- Auswertung und Analyse der Sekundärdaten.
- Analyse des Implementationsprozesses.
- Ausarbeitung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der finanzielle Vollzug aller Maßnahmen des EPLR wurde bereits in Kapitel 2.4 dargestellt. Dementsprechend war für die Maßnahme i (Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen) im Rahmen des Förderschwerpunktes C im genehmigten Finanzplan für die Jahre 2000 bis 2002 ein Betrag von 768.000 Euro angesetzt. Tatsächlich wurden die Mittel im indikativen Finanzplan während der drei Jahre aber reduziert. Die Planänderung geht

rückwirkend für die Jahre 2000 bis 2002 von rd. 205.000 Euro aus. Nach Rechnungsabschluss ergibt sich für diese drei Jahre eine tatsächlich ausgezahlte Summe von rd. 138.200 Euro. Daraus errechnet sich eine Mittelabflussquote von rd. 67 %. Die Kofinanzierung durch den EAGFL beträgt 40 %.

8.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Die Darstellung des erzielten Outputs erfolgt anhand einer Zusammenstellung der Daten des Senators für Bau und Umwelt für die Jahre 2000 bis 2002. Sie bezieht sich auf das Kalenderjahr und enthält neben der Anzahl der Förderfälle die Gesamthöhe der ausgezahlten Förderbeträge und die Fläche, auf der die Maßnahmen stattgefunden haben.

Tabelle 8.4: Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen, Jahre 2000 bis 2002

Maßnahme	Anzahl Förderfälle	Gesamtförderbetrag Euro	Fläche ha	Betrag pro ha Euro	Betrag pro Förderfall Euro
Waldbauliche Maßnahmen	2 50%	30.013 22%	19,5 67%	1.539	15.007
Neuartige Waldschäden	2 50%	108.223 78%	10,3 33%	10.507	54.112
Gesamt	4 100%	138.236 100%	29,8 100%	4.639	34.559

Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlstellendaten, 2000 bis 2002.

Betrachtet man die Anzahl der Förderfälle in der Tabelle 8.4, werden Waldbauliche Maßnahmen sowie Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden zu je gleichen Anteilen (50 %) gefördert.

Bezüglich der Auszahlungen liegt der Schwerpunkt bei den Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden. Bei einer Gesamtfördersumme von 138.236 Euro liegt deren Anteil bei 78 %. Die waldbaulichen Maßnahmen haben einen Anteil von 22 %.

Daraus ergibt sich, dass für den Förderbereich Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden ein deutlich höherer Betrag je Förderfall ausgezahlt wurde (54.112 Euro) als für

die waldbaulichen Maßnahmen (15.007 Euro). Bezogen auf die Fläche, lag der durchschnittliche Betrag für die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden bei 10.507 Euro je Hektar, für die waldbaulichen Maßnahmen lediglich bei 1.539 Euro/ha.

Bei einer geförderten Gesamtfläche von 29,5 ha hatten die Waldbaulichen Maßnahmen einen höheren Flächenanteil (67 %) als die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (33 %).

Die beschriebenen Maßnahmen wurden im Jahr 2000 gefördert. Seitdem sind keine weiteren Fördermittel für diese oder andere forstliche Maßnahmen in Anspruch genommen worden. Erstaufforstungsmaßnahmen wurden im Berichtszeitraum 2000 bis 2002 nicht durchgeführt.

8.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Folgende Outputindikatoren/ quantifizierten Ziele wurden in dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum bis 2006 aufgeführt:

- (1) Erhöhung des Waldanteils um 10 ha.

In dem Zeitraum 2000 bis 2002 wurden keine Erstaufforstungen durchgeführt (Gottlob, 2003, S. 5).

- (2) Verbesserung des Waldzustandes und Stärkung der Waldfunktionen auf 100 ha.

Im Zuge von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden wurden Vor- und Unterbau auf 19,5 ha durchgeführt. Zur Verbesserung des Waldzustandes sowie zur Stärkung der Multifunktionalität des Waldes trägt auch die Bestandespflege bei. Sie wurde im Zeitraum 2000 bis 2002 auf 10,3 ha durchgeführt. Insgesamt wurde durch die durchgeführten Maßnahmen ein Zielerreichungsgrad von bislang 30 % erreicht.

Zusammenfassende Bewertung

Das Ziel zur Erhöhung des Waldanteils wurde bislang nicht umgesetzt. Anders sieht es für das Ziel zur Verbesserung des Waldzustandes und zur Stärkung der Wirtschafts-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes aus. Insgesamt betrachtet wurde dieses Ziel bislang zu einem Drittel erreicht.

8.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Zielgruppen

Zielgruppen der Fördermaßnahmen sind grundsätzlich die in den Förderrichtlinien aufgeführten möglichen Zuwendungsempfänger. Diese sind:

- Inhaber land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe oder Grundbesitzer, außer Bund und Länder;
- Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes;
- ländliche Gemeinden.

Zuwendungsempfänger ist lediglich die Forstbetriebsgemeinschaft „Forstverband Wesermünde und Bremen“. Wie das Fachreferat bestätigte (schriftliche Mitteilung vom 03.03.2003), sind alle potentiellen privaten und kommunalen Zuwendungsempfänger in dieser einen Forstbetriebsgemeinschaft organisiert.

Werden die Förderbeträge auf die Waldfläche der Forstbetriebsgemeinschaft bezogen, so ergibt sich im Durchschnitt eine Förderung von etwa 119 Euro/ha/Jahr. Wird davon ausgegangen, dass die Förderung der Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse zu 68 % letztlich Privatpersonen und zu 32 % dem Körperschaftswald zufließt (entsprechend der Waldflächenanteile in der Forstbetriebsgemeinschaft, Mitteilung des Senators für Bau und Umwelt 2003), dann ergäbe sich eine durchschnittliche Förderung für den Privatwald von 81 Euro/ha/Jahr und für den Körperschaftswald von 38 Euro/ha/Jahr.

Zielregionen

Aufgrund der geringen Umsetzung wird auf eine Darstellung nach Zielregionen verzichtet.

8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die verwaltungstechnische Durchführung, insbesondere Antrag, Bewilligung, Auszahlung, Abrechnung, Kontrolle sowie evtl. Rückforderung und Verzinsung basieren in Bremen auf

- dem Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetz (§§ 49, 49a) ggf. unter Berücksichtigung der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung,
- der Bremischen Landeshaushaltsordnung (§ 44 LHO und den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO), den besonderen Regelungen der Landesrichtlinien,

- der Verordnung VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17.05.1999 und Durchführungsvorschriften,
- der Verordnung VO (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23.07.1999 und Durchführungsvorschriften,
- der Verordnung VO (EWG) Nr. 3508/92, und auf
- den Art. 6 und 7 der VO(EWG) Nr. 3887/92.

Die Durchführung der EG-Förderung von forstwirtschaftlichen Maßnahmen erfolgt gemäß den notifizierten „Grundsätzen für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen“ der GAK in der jeweils geltenden Fassung.

8.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die Fachzuständigkeit für die forstwirtschaftlichen Maßnahmen liegt beim Senator für Bau und Umwelt der Freien Hansestadt Bremen im Referat 32. Antragsannahmende Stelle sowie Bewilligungsbehörde ist ebenfalls der Senator für Bau und Umwelt, Referat 32. Für die forstfachliche Prüfung ist das Forstamt Syke in Amtshilfe zuständig. Die Bescheiderteilung erfolgt durch die Haushaltsabteilung, Referat 12 (Senator für Bau und Umwelt). Bei der EU-Zahlstelle sind die unabhängigen Kontrolleure eingerichtet, die für die Vor-Ort-Kontrolle zuständig sind. Die unabhängigen Kontrolleure sind funktionell sowie personell vom Antrags- und Bewilligungsverfahren getrennt. Die EU-Zahlstelle, die die Ausführung und Verbuchung der Zahlungen vornimmt, ist beim Senator für Wirtschaft und Häfen eingerichtet.

Das gesamte Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren ist in Abbildung 8.1 schematisch dargestellt.

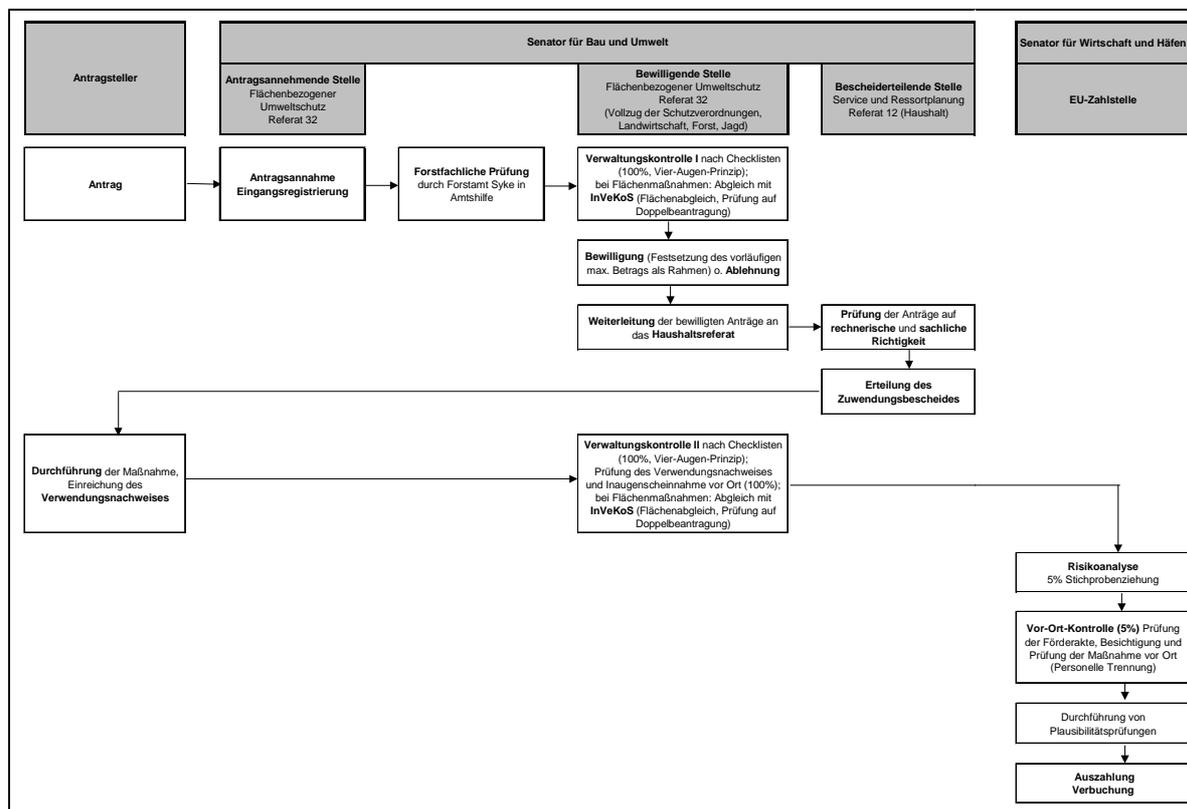
8.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Der Antrag auf Gewährung einer Zuwendung ist bei dem Senator für Bau und Umwelt, Referat 32, einzureichen. Dieser nimmt die Anträge an, registriert ihren Eingang und leitet sie an das Forstamt Syke weiter. Vom Forstamt Syke werden die Anträge in Amtshilfe auf ihre forstfachliche Richtigkeit geprüft. Anschließend leitet das Forstamt die Anträge weiter an die Bewilligungsbehörde (vgl. auch Abbildung 8.1).

Die Bewilligungsbehörde prüft die Anträge erneut und erteilt die Bewilligung oder Ablehnung unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Im Falle der Bewilligung wird ein vorläufiger Maximalbetrag als Rahmen bewilligt. Anschließend

leitet sie den gesamten Fördervorgang an die bescheiderteilende Stelle als nächsthöhere Verwaltungsebene weiter.

Abbildung 8.1: Bewilligungs- und Kontrollverfahren der forstlichen Förderung in Bremen



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Senators für Bau und Umwelt.

Die bescheiderteilende Stelle (Referat 12) prüft die bewilligten Anträge auf rechnerische Richtigkeit und stimmt die Fördervorgänge mit den GAK-Richtlinien ab. Bei rechnerischer und sachlicher Richtigkeit erteilt sie schließlich den Zuwendungsbescheid.

Erst nach erfolgter Bewilligung und Bescheiderteilung darf die/der AntragstellerIn mit der Durchführung der Maßnahme beginnen. Auf Antrag des Zuwendungsempfängers hin kann die Bewilligungsbehörde aber einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn genehmigen.

Nach Durchführung der Maßnahme reichen die Antragsteller die Verwendungsnachweise bei der Bewilligungsbehörde ein. Diese prüft die Unterlagen und entscheidet dann über das weitere Verwaltungsverfahren – Freigabe der Zahlung, Kürzung oder Versagung. Bei Freigabe der Zahlung leitet sie die zahlungsrelevanten Daten an die Zahlstelle weiter.

Die Zahlstelle wiederum ordnet die Auszahlung an den jeweiligen Zuwendungsempfänger an und verbucht die Fördermittel. Die Auszahlungen erfolgen laufend.

8.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle, Endabnahme und Sanktionen

Gemäß dem Entwicklungsplan sind die Bewilligungsbehörden angehalten, zwei Verwaltungskontrollen durchzuführen. Die erste erfolgt vor der Bewilligung (Überprüfung der Fördervoraussetzungen), die zweite vor der Auszahlung (Prüfung der ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahme).

Beide Verwaltungskontrollen werden vollständig, d.h. für 100 % der Anträge durchgeführt. Bei der ersten Verwaltungskontrolle wird die Übereinstimmung der im Antrag beschriebenen Maßnahme mit sämtlichen förderrelevanten Bestandteilen der entsprechenden Landesrichtlinie durch die bewilligende Stelle kontrolliert. Bei der zweiten wird nach Aktenlage und Inaugenscheinnahme vor Ort geprüft, ob die Auflagen und Bedingungen des Zuwendungsbescheides eingehalten worden sind.

Neben den Verwaltungskontrollen werden stichprobenartig jährlich bei mindestens 5 % der Begünstigten des Gesamtprogramms nach Abschluss der Maßnahme und vor Auszahlung der Zuwendung Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Diese Kontrollen erstrecken sich auf sämtliche Antragsgegenstände. Sie werden von unabhängigen Kontrolleuren durchgeführt. Entsprechend der Empfehlung der Kommission (Vier-Augen-Prinzip) wird diese Prüfung nicht von Personen vorgenommen, die an der Verwaltungskontrolle (einschließlich der Inaugenscheinnahme) beteiligt waren. Die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe erfolgt aufgrund maßnahmenspezifischer Risikoanalysen in der EU-Zahlstelle.

Bei flächenbezogenen Beihilfen, wie bei forstlichen Maßnahmen z.B. im Falle der Erstaufforstung, greift zusätzlich das sogenannte Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS). Hierbei werden sämtliche beantragte Flächen auf der Grundlage einzureichender Flächenverzeichnisse auf Übereinstimmung der beantragten Flurstücke mit dem Flächenverzeichnis sowie Größe und Kulturart gemäß den Bestimmungen der InVeKoS-Regelungen kontrolliert. Außerdem wird die Einhaltung der durch die Bewilligung auferlegten Flächennutzungsaufgaben geprüft. Das InVeKoS wird als Querkontrolle zwischen sämtlichen relevanten Maßnahmen in der EU-Zahlstelle durch überregionalen Abgleich landes- und bundesweit durchgeführt.

Werden dann im Rahmen der Kontrollen Abweichungen von bzw. Verstöße gegen die Förderregelungen festgestellt, erfolgen gemäß der einschlägigen vorgenannten Rechtsgrundlagen Sanktionen. Diese sehen je nach Tatbestand unter anderem den Widerruf oder die Rückforderung der Zuwendung, und ggf. die Verzinsung der zu unrecht gewährter Mittel vor. Werden beispielsweise Verpflichtungen nicht oder nur teilweise vom Zuwendungsempfänger eingehalten, so leitet die Bewilligungsbehörde einen Widerruf oder das Rückforderungsverfahren ein. Ein Rückforderungsanspruch wird vor allem dann geltend

gemacht, wenn eine auflösende Bedingung eingetreten ist oder die Zuwendung durch unrichtige oder unvollständige Angaben erwirkt wurde. Des Weiteren wird eine Rückforderung in Anspruch gestellt, wenn die Zuwendung nicht oder nicht mehr für die vorgesehenen Zwecke verwendet wird. Gleiches gilt für Auflagen (Verpflichtungen), sofern diese nicht oder nicht innerhalb des festgesetzten Zeitraumes erfüllt werden. Bei falschen Angaben in den Anträgen, die nicht unverzüglich der bewilligenden Stelle mitgeteilt oder bewusst falsch angegeben werden, handelt es sich um Subventionsbetrug, der strafrechtlich i.S. des § 264 Strafgesetzbuch verfolgt werden kann. Darüber hinaus gilt bei falschen Angaben aufgrund grober Fahrlässigkeit sowie bei absichtlich gemachten falschen Angaben die Regelung des Art. 48, Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1750/1999. Hierbei kann der betroffene Zuwendungsempfänger sowohl im betroffenen Jahr sowie im darauf folgenden Jahr von der Förderung ausgeschlossen werden. Für die flächenbezogene Förderung (Erstaufforstung) gelten außerdem die Sanktionen gemäß den InVeKoS-Regelungen (VO (EWG) Nr. 3887/92 bzw. VO (EG) Nr. 2419/2001).

Für das Sanktionssystem ist die EU-Zahlstelle zuständig. Die EU-Zahlstelle stellt sicher, dass die entsprechenden Rückforderungen (inkl. Zinsen) und Sanktionen zeitnah dem E-AGFL wieder gutgeschrieben werden.

Zusätzlich zu den Verwaltungs- und Kontrollmaßnahmen überprüft die von der Zahlstelle unabhängige Bescheinigende Stelle die Bewilligungs-, Verbuchungs- und Zahlungssysteme der einzelnen Maßnahmen sowie die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Buchführung.

8.5.4 Finanzmanagement

Für die Sonstigen Forstwirtschaftlichen Maßnahmen ist für die gesamte Förderperiode gemäß dem neuen indikativen Finanzplan ein Mittelvolumen von rd. 1,2 Mio. Euro veranschlagt worden, davon knapp 0,5 Mio. Euro aus EU-Mitteln. Dieses Mittelvolumen wird intern bedarfsgerecht durch das Fachreferat beim Senator für Bau und Umwelt verteilt. Es wird kein detaillierter indikativer Finanzplan auf Maßnahmenebene festgelegt.

8.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und die entsprechenden Durchführungsvorschriften sehen verbindliche Begleitsysteme für die Umsetzung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum vor. Diese Begleitsysteme sind:

- das sog. Zahlstellenverfahren (erfasst die Auszahlungen)
- ein finanzielles und physisches Begleitsystem (erfasst die Bewilligungsdaten).

Die Förderung sowohl der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen als auch der Erstaufforstung ist in beide Begleitsysteme integriert.

Im Rahmen der Evaluierung wurden aufgrund der geringen Umsetzung die Daten einzel-fallbezogen von dem Senator für Bau und Umwelt übermittelt.

8.5.6 Aspekte der Inanspruchnahme

Im Rahmen eines strukturierten Interviews auf Fachreferatsebene wurde nach einer Beurteilung der Verfahrensabläufe gefragt, deren wichtigste Ergebnisse hier kurz dargestellt werden.

Kritisiert wurde vom Fachreferat der hohe Verwaltungs- und Kontrollaufwand, der vor allem den EU-Vorschriften angelastet wird. Nach Einschätzung des Fachreferates ist der gegenwärtige Verwaltungs- und Kontrollaufwand deutlich höher als gegenüber der Vorgängerperiode.

Neben dem hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand weist das Fachreferat auf finanz-technische Probleme hin, die die Umsetzung der Maßnahmen erschwert. Hierzu zählt das Jährlichkeitsprinzip und die Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre von EU und Land. Das Rechnungsabschlussverfahren wird als schwierig empfunden.

8.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Aufgrund der geringen Umsetzung wird auf eine Bearbeitung des EU-Fragenkataloges verzichtet. Die durchgeführten Maßnahmen tragen hauptsächlich zu einer ökologischen Strukturverbesserung bei und dienen damit in erster Linie der Stärkung der ökologischen Funktionen von Waldflächen.

8.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

8.7.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Überwiegend wurden die angebotenen Maßnahmen schon in der Vorgängerperiode nach den Fördergrundsätzen der GAK gefördert.

In der Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Inanspruchnahme und den erzielten Wirkungen werden bei einer Mittelabflussquote von nur 67 % lediglich die Waldbaulichen Maßnahmen und die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden mit einem Zielerreichungsgrad von bislang 30 % umgesetzt. Forstlicher Wegebau und Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse wurden im Berichtszeitraum nicht gefördert, ebenso wenig wie Erstaufforstungsmaßnahmen. Sowohl den vorgesehenen forstlichen Zielen im Entwicklungsplan (Tabelle 8.3) als auch dem kapitelübergreifenden Ansatz des Programms zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des ländlichen Raums wird die derzeitige Ausrichtung und Umsetzung damit kaum gerecht.

Bei dieser Bewertung ist jedoch der geringe Waldanteil und die untergeordnete Bedeutung der Forstwirtschaft in Bremen zu berücksichtigen. Während für die Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse auch kein Bedarf gegeben zu sein scheint, da sämtliche potentielle Zuwendungsempfänger bereits in dem vorhandenen Zusammenschluss organisiert sind (siehe 8.4.3), kann das Angebot für Wegebaumaßnahmen in dem verbleibenden Programmzeitraum durchaus noch in Anspruch genommen werden.

Erstaufforstung soll durch private Neuwaldbildung erfolgen. Erstaufforstungsentscheidungen werden, Rationalität des Handelnden vorausgesetzt, aufgrund betrieblicher Erwägungen getroffen. Wegen dieser individuell geprägten Rahmenbedingungen ist die Inanspruchnahme der Förderung der Erstaufforstung wenn überhaupt nur schwer planbar. Die institutionellen und administrativen Rahmenbedingungen zur Förderung der Erstaufforstung sind gegeben. Das Förderangebot kann im Programmplanungszeitraum grundsätzlich noch in Anspruch genommen werden. Zur Forcierung der Aufforstungstätigkeit bietet sich die erneute Gewährung einer Erstaufforstungsprämie an. Von der Höhe dieser Prämie ist es letztendlich abhängig, ob Erstaufforstung auf einer Fläche die Alternative mit einem höheren Einkommensbeitrag ist und damit der Vorrang gegenüber den konkurrierenden Nutzungsarten erhält. Vor dem Hintergrund des limitierten Flächenpotentials wird ohne PrämienGewährung das Interesse an Erstaufforstungen nur marginal sein (Gottlob, 2003, S. 5f.).

8.7.2 Durchführungsbestimmungen

Der Verwaltungs- und Kontrollaufwand ist im Vergleich zu dem Förderumfang der forstlichen Maßnahmen überdimensioniert. Die von der EU geforderte funktionelle und personelle Trennung im Bewilligungs- und Kontrollverfahren sowie die Problematik, dass die landesspezifischen Bestimmungen an die der EU anzupassen sind, tragen dazu bei.

Literaturverzeichnis

Der Senator für Wirtschaft und Häfen (2000): Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999.

Gottlob, Th. (2003): Zwischenbewertung der Förderung der Erstaufforstung in Bremen (2000 – 2002). Unveröffentlicht.

