

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 |

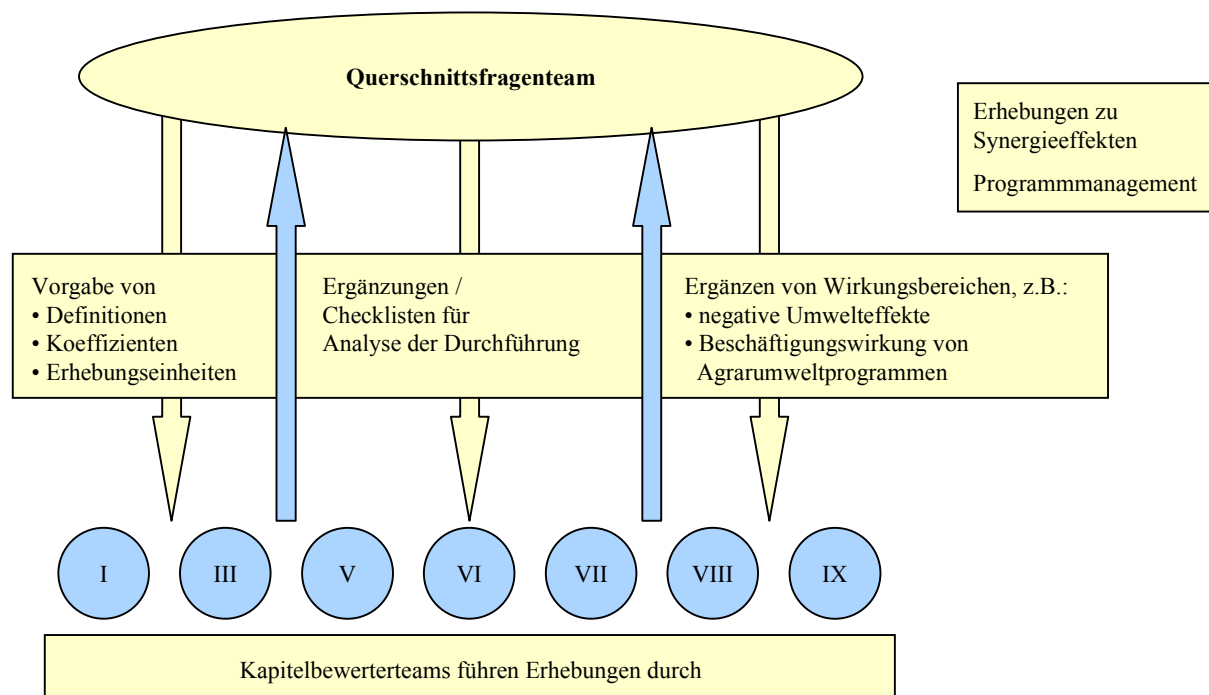
10 Kapitelübergreifende Bewertungsfragen

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

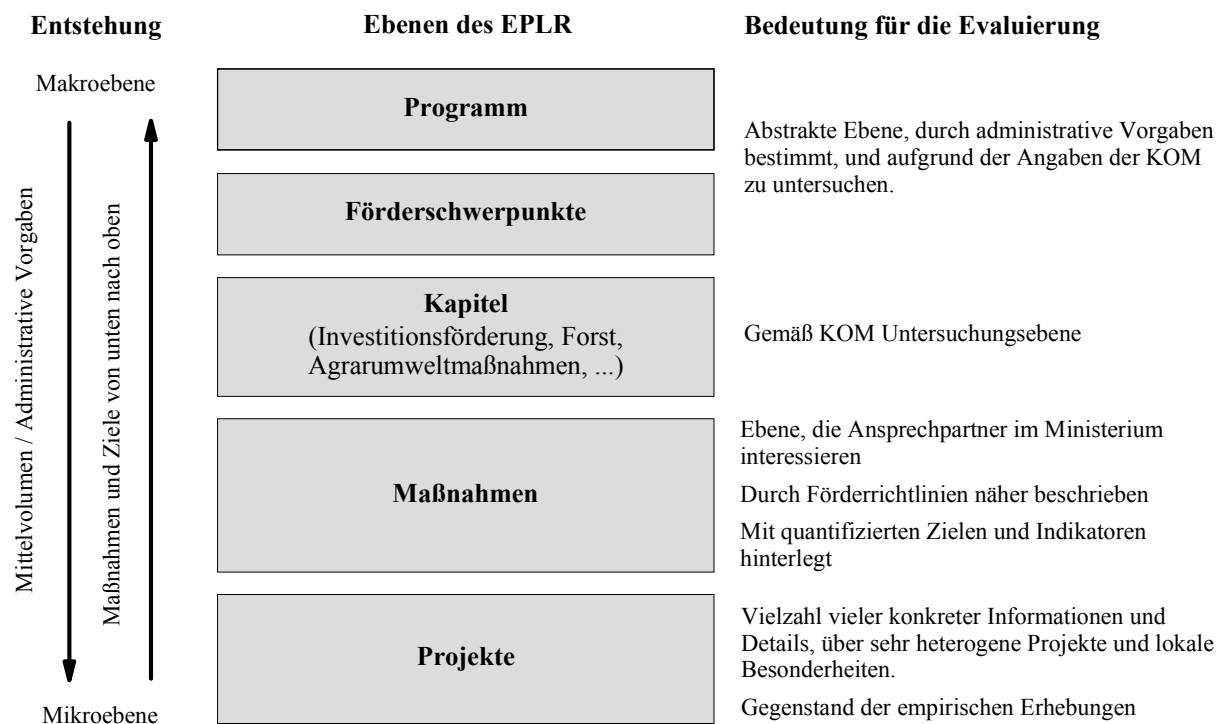
| Datenart | Datenquelle | Daten | | Datensatz- beschreibung | Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des | | | | | | |
|-----------------|--|------------|-------------|--|---|------------------------------|------------------------|----------|-----------|-----------|---|
| | | qualitativ | quantitativ | | 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 |
| | 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

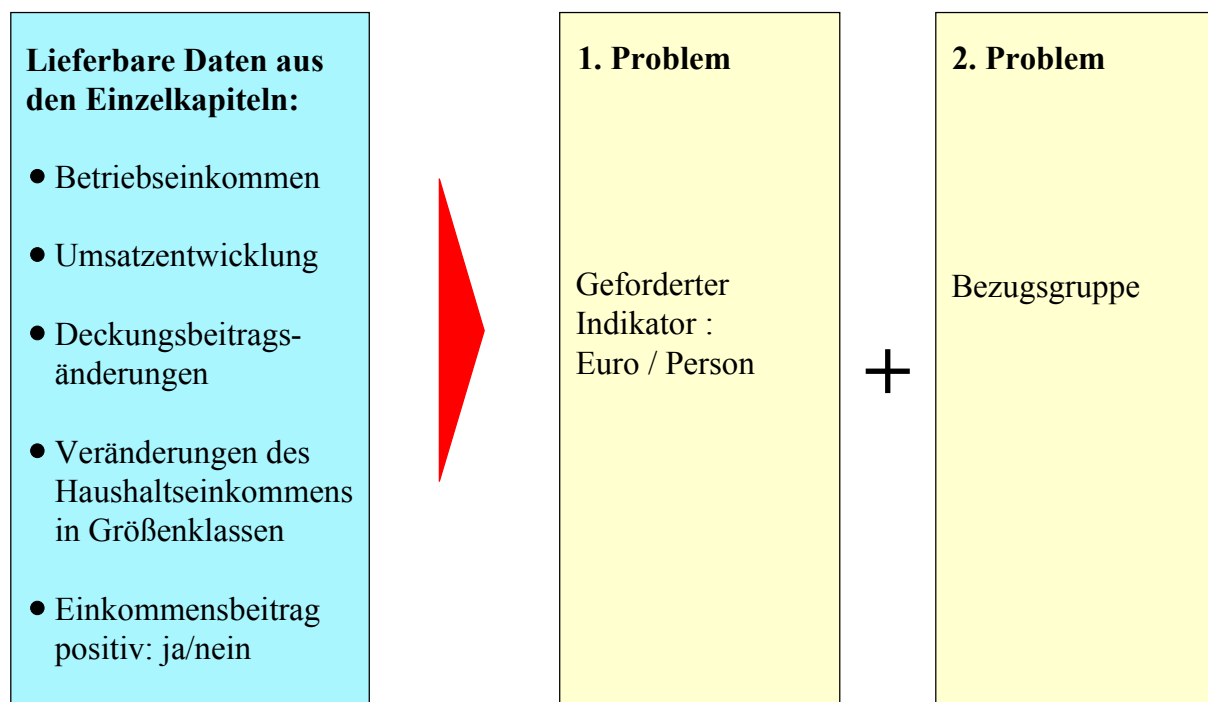
Durch das Bewertungskonzept der EU werden durch die Querschnittsfragen zusätzliche Zielkategorien in den Evaluationsfragestellungen der Einzelmaßnahmen eingeführt. Mit jeder neuen Zielkategorie müssen neue Wirkungsbeziehungen geprüft werden. Durch die zu erwartenden Interdependenzen – beispielsweise 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 |
| 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 |
| 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.

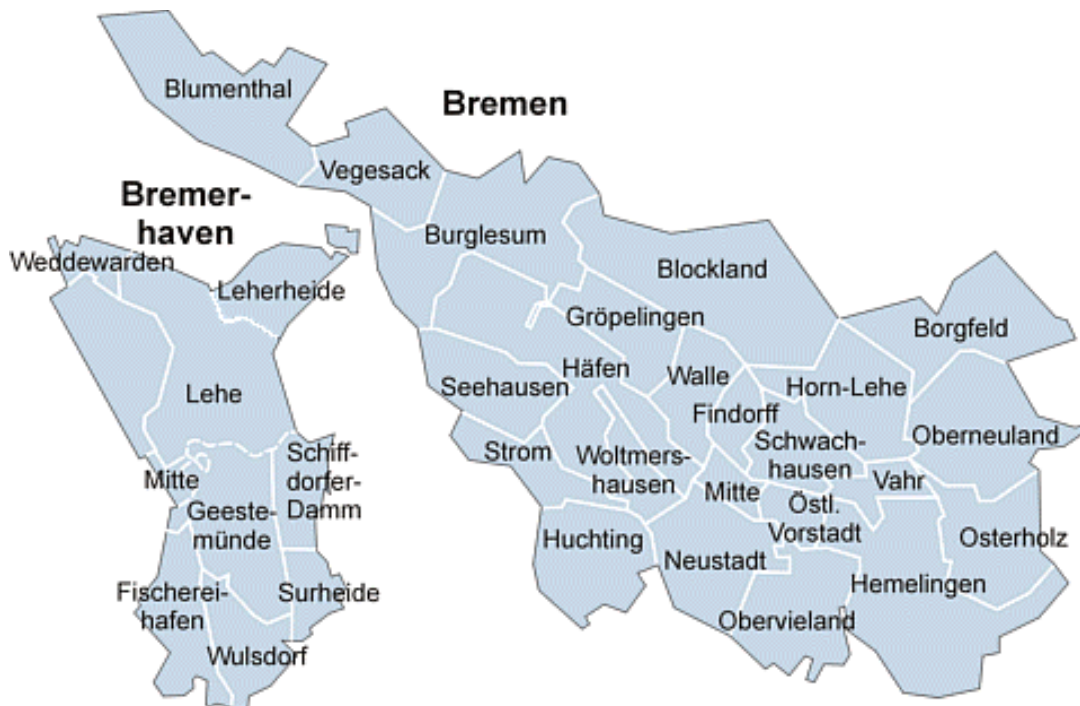
10.2.1.1 Kriterium 1-1. (neu): Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten

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

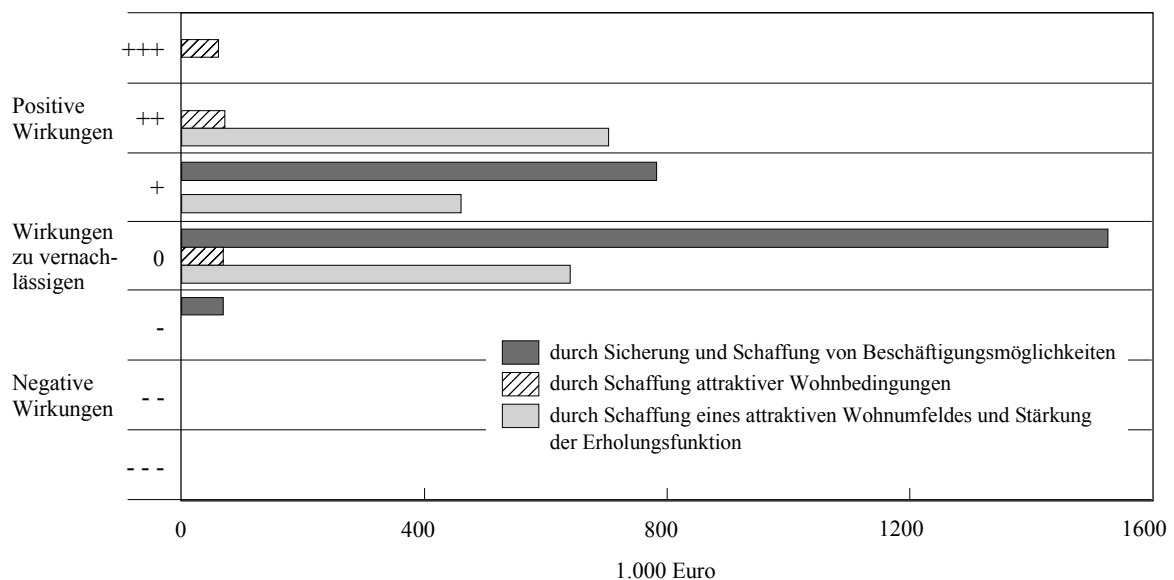
Die Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und die Stärkung der Erholungsfunktion ist ein Nebenziel vieler Maßnahmen. Bei den Maßnahmen Dorferneuerung, Anlage von Gewässerrandstreifen/naturnaher Gewässerausbau und die Agrarumweltmaßnahmen ist dies ein Hauptziel bzw. Nebenziel, wobei bei der Dorferneuerung 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.

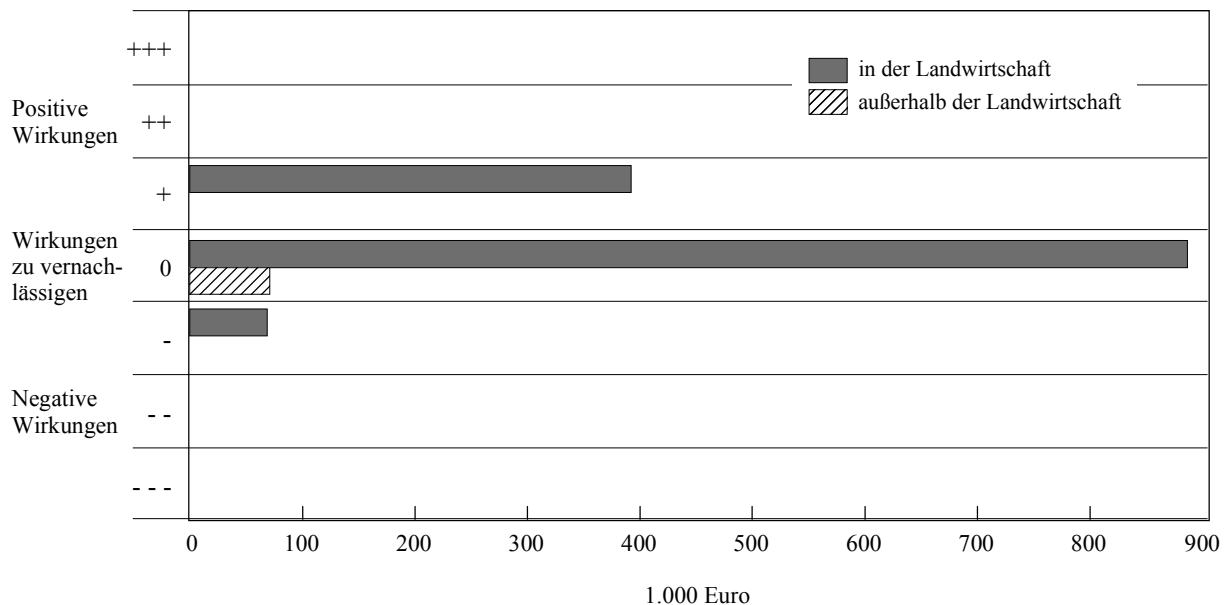
10.2.2.3 Querschnittskriterium 2-3. (neu): Befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte

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 | | |
| | 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.

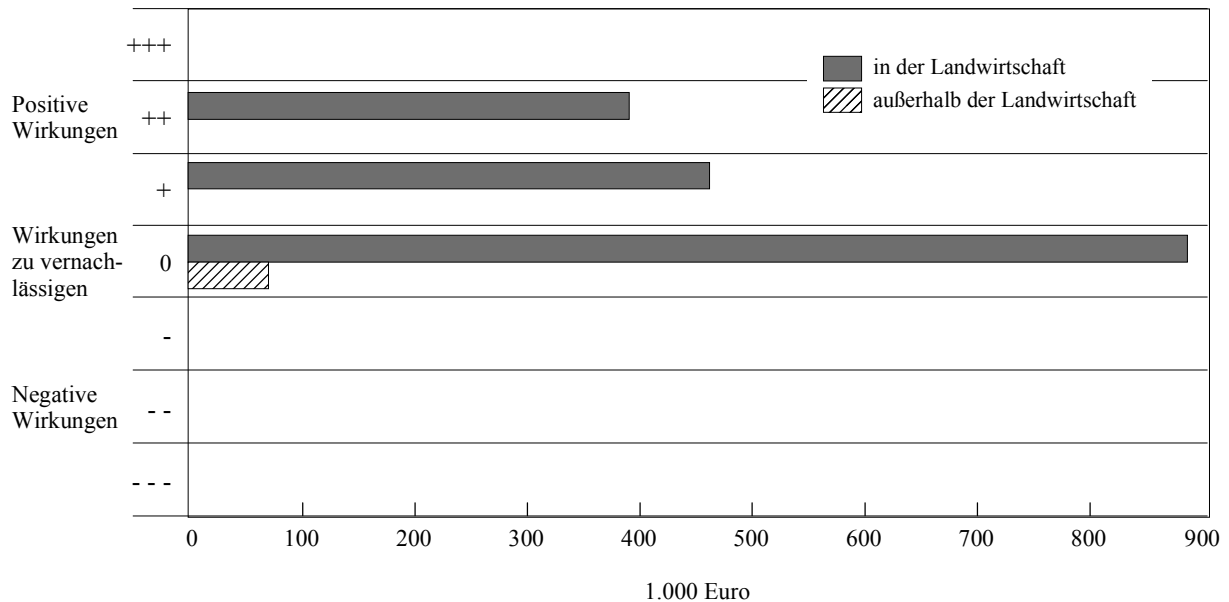
Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

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

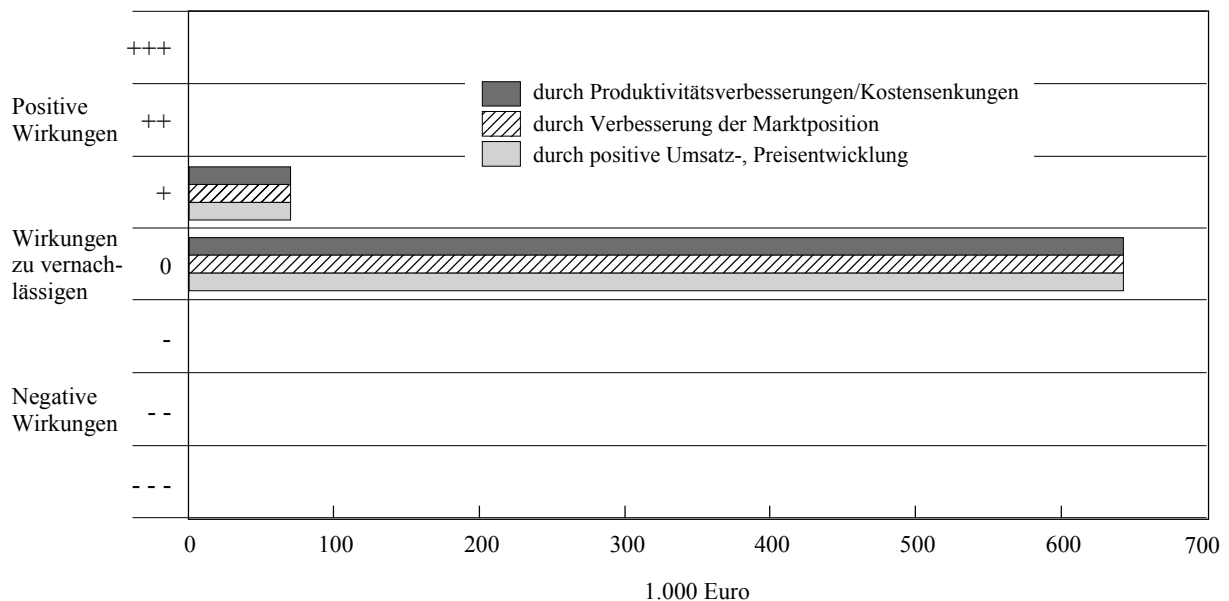
Die Maßnahmen Verarbeitung und Vermarktung sowie die sonstige forstliche Förderung zielen auf dieses Kriterium ab. Wirkungen konnten bislang noch nicht festgestellt werden

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 ausschließlichen 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 Entsiegelungen 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 Entsiegelung 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.

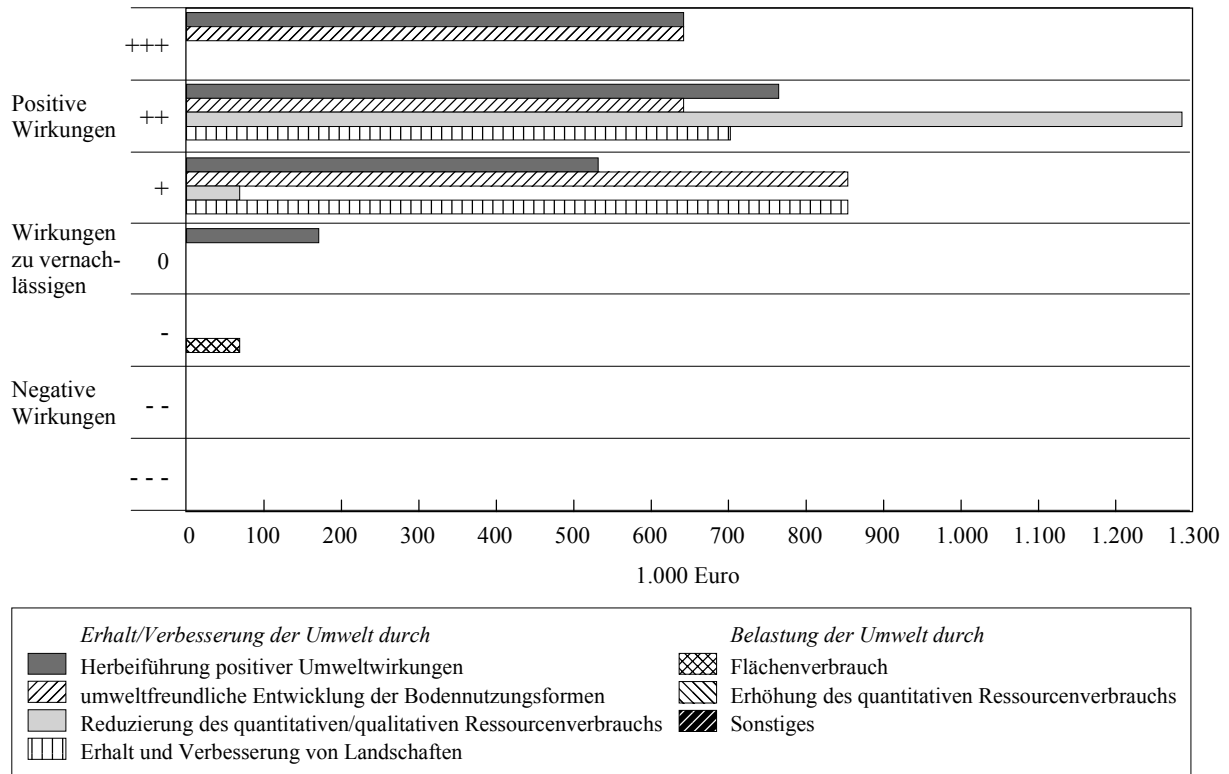
Die Wertschätzung der Landschaft und des Landschaftserlebens wurden im Rahmen der Stärken- und Schwächenanalyse als eine deutliche Stärke des ländlichen Raumes in Bremen herausgestellt. So ist die Verbesserung sowohl des Erscheinungsbildes als auch der Zugänglichkeit bei zahlreichen Maßnahmen ein Hauptziel. 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 |
| | EPLR-Kürzel | A1, A2 | A3 | A4, A5 | B1 | B2 | B3 | B4 | B5 | 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 |
| | EPLR-Kürzel | A1, A2 | A3 | A4, A5 | B1 | B2 | B3 | B4 | B5 | 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 = ?

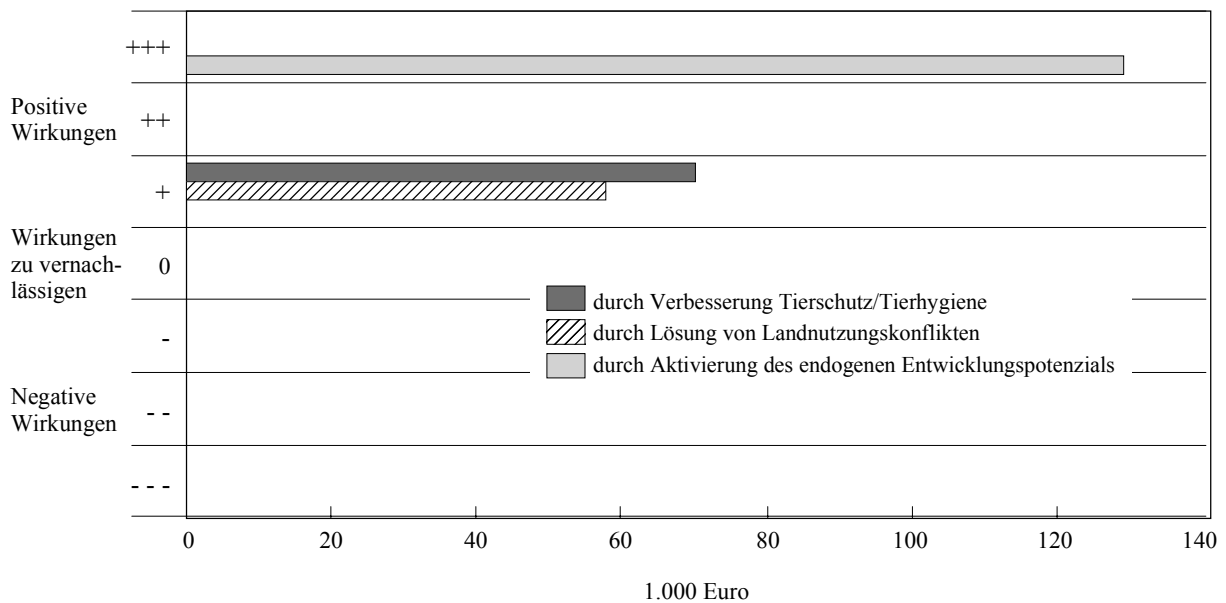
* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3).

** 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 Förderungsschwerpunkte 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.

