

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 11

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Projektkoordination

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen bezüglich einer Anpassung des Programms zur Halbzeit	1
11.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen	1
11.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung	1
11.3 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen	3
11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem	5

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen bezüglich einer Anpassung des Programms zur Halbzeit

11.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf Programmebene sind zum Einen eine Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen, wobei nur die Schlussfolgerungen und Empfehlungen aufgegriffen werden, die über eine gewisse Relevanz auf Ebene des Gesamtprogramms verfügen. Zum Anderen handelt es sich um Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die auf der Analyse der Querschnittsfragen und der Durchführungsregularien auf Programmebene beruhen. Diese wurden in einem Workshop am 09.10.2003 vorgestellt und mit den Verantwortlichen in Bremen diskutiert.

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

11.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Programmebene

- (1) Die zusammenfassende Ergebnisdarstellung auf Programmebene kann einen Überblick über die Gesamtwirkung des Programms geben. Die fünf thematischen Querschnittsfragen sind jedoch auf Programmebene nicht mit entsprechend konkretisierten Zielen unterlegt, sodass aus der Ergebnisdarstellung vorrangig qualitative Hinweise für die zukünftige programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung abgeleitet werden können. Um dieses Problem zukünftig zu vermeiden, wäre es aus unserer Sicht sinnvoll, die Ergebnisse der Halbzeitbewertung zu nutzen, um im Vorfeld der Erstellung eines ländlichen Entwicklungsprogramms für die Zeit nach 2006 dessen strategische Ausrichtung intensiver zu diskutieren und die damit angestrebten Ziele konkreter zu fassen.

Förderschwerpunkte und Maßnahmen

- (2) Vergleicht man die bisherige Umsetzung mit der in Abbildung 2.3 dargestellten Zielhierarchie des Bremer EPLR, so wird deutlich, dass das Programm bislang überwiegend die „Gewährleistung eines schonenden Umgangs mit Ressourcen und des Schutzes der Natur“ anspricht. Die Konzentration auf die flächenbezogenen Maßnahmen schafft eine Planungssicherheit für die Betriebe und ist unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten, v.a. bezogen auf die Naturschutzflächen, sinnvoll. Hier gibt es mit der LWK eine Beratungsinstitution, die neben den zuständigen senatorischen Dienststellen eine pro-aktive Beratung anbietet. Dieser Unterbau fehlt für die anderen Maßnahmen weitgehend, sodass angesichts der knappen Personaldecke der senatorischen Dienststellen es auch auf das Engagement einzelner Personen ankommt, ob Maßnahmen in Anspruch genommen werden oder nicht.
- (3) Im Bereich der sektorbezogenen Maßnahmen steht Bremen vor dem Problem, dass die potentielle Zielgruppe klein und dadurch der Mittelabfluss wenig steuerbar ist. Die Bereitschaft zur Durchführung von Investitionen ist seitens der Verwaltung nur begrenzt zu beeinflussen. Es ist aber grundsätzlich zu überlegen, ob die zur Verfügung stehenden Mittel nicht beizeiten umgeschichtet werden sollten, wenn sich bei anderen Maßnahmen ein konkreter Mehrbedarf abzeichnet.
- (4) Der Umsetzungsstand hat bislang nur zu finanziellen Anpassungen im Rahmen des Änderungsantrags 2003 geführt. Außer der Maßnahme „Berufsbildung“ wurde noch keine Maßnahme aus dem Programm genommen. Das Land Bremen möchte sich die Flexibilität erhalten, auch einem sich zukünftig eventuell abzeichnenden Bedarf in allen Bereichen des Programms entsprechen zu können.

Synergiewirkungen

- (5) Deutliche 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“Anlage von Gewässerrandstreifen, naturnaher Gewässerausbau“ und den Agrarumweltmaßnahmen zu verzeichnen. Die Renaturierungsmaßnahmen der Beckedorfer Beeke im Bereich des NSG Hammersbecker Wiesen ist in Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz bzw. der Extensivierung landwirtschaftlicher Nutzung eingebettet. Alle anderen Maßnahmen zeichnen sich durch einen geringen bis fehlenden Vollzug aus, sodass keine Synergien feststellbar sind.

11.3 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen

Programmkoordination

- (6) Die Programmkoordination in Bremen hat wesentliche Aufgabenbereiche im Zusammenhang mit der EU-Förderung, die in Flächenländern arbeitsteilig organisiert sind, auf sich vereint. Dies bringt Vorteile mit sich, weil keine aufwändigen Abstimmungsprozesse erforderlich sind. Es schafft aber Informationsmonopole und ein geringeres Spezialwissen, dass in der komplexen EU-Materie erforderlich sein kann. Auch auf der operativen Ebene macht die Umsetzung der EU-Maßnahmen nur ein geringen Teil des Aufgabengebietes aus, sodass hohe Lernkosten entstehen, weil dadurch häufiges, intensives Einarbeiten erforderlich ist. U.E. sollten die Kooperationsstrukturen zwischen den verschiedenen senatorischen Dienststellen intensiviert werden. Die Programmkoordination sollte ihrer koordinierenden Aufgabe stärker gerecht werden und ein stärker pro-aktives Förderhandeln einfordern, um die Inanspruchnahme des Programms zu verbessern.

Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen

- (7) Bremen ist in hohem Maße auf funktionierende Zusammenarbeitsstrukturen mit anderen Bundesländern, dem Bund und der EU-KOM angewiesen. Diese sollten nicht nur auf Programmebene genutzt und gepflegt werden, sondern auch auf der Sachbearbeitungs- und Maßnahmenebene. Mit Hamburg und Berlin sollten gegenüber der EU-KOM die spezifischen Probleme eines Stadtstaates beispielsweise bezüglich einer zahlstellenkonformen Abwicklung erörtert und nach spezifischen Lösungen gesucht werden. Da die EU-KOM aber nicht gehalten ist, die bundesdeutschen Spezifika des Föderalismus in all seinen Facetten zu berücksichtigen, sollte Bremen überlegen, in welcher Form die Zusammenarbeit mit Niedersachsen, auch auf der Umsetzungsebene, intensiviert werden könnte.

Finanztechnische Regelungen

- (8) Ausgangspunkt der Untersuchung der Durchführungsbestimmungen war die Fragestellung, ob sowohl die finanztechnischen Regelungen wie auch Verwaltungs- und Kontrollvorschriften einen Einfluss auf die Umsetzung von Maßnahmen haben. Bei den finanztechnischen Regelungen ist es ein Mix aus hausgemachten Problemen und EU-Regelungen, der die Umsetzung im Bundesland Bremen z.T. erschwert. Wir empfehlen, die Datenerfassung - soweit wie möglich - EDV-gestützt durchzuführen und die Verwaltungs- und Kontrolltätigkeiten entsprechend mit dem EU-Haushaltsjahr zu takten, sodass rechtzeitig ausgezahlt werden kann. Des Weiteren sollte darauf hingewirkt werden, dass die zur Kofinanzierung erforderlichen Haushaltsmittel des Landes zur Verfügung stehen und die Haushaltstitel auch gegenseitig deckungsfähig sind.

- (9) Im Zusammenhang mit den Finanzierungsregelungen des EAGFL-Abt. Garantie wird immer wieder das Jährlichkeitsprinzip kritisiert. Eine Abkehr vom Jährlichkeitsprinzip halten wir nicht für sinnvoll, weil dadurch das Problem Bremens, die mangelnde Inanspruchnahme, nur nach hinten verlagert wird.
- (10) Das Land Bremen hat für seine Maßnahmen unterschiedliche Kofinanzierungssätze (40 bzw. 50 %) festgelegt. Dies erscheint uns 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, wobei bislang noch kein Projekt aufgrund mangelnder nationaler Kofinanzierung zurückgewiesen werden musste.

Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen

- (11) Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften ist gerade für ein kleines Bundesland wie Bremen aufwändig. Allerdings verläuft im Förderschwerpunkt C trotz der Vielzahl an Fördermöglichkeiten die Umsetzung weitgehend reibungslos, da man nach einem Wechsel in den Zuständigkeiten zu Beginn des Programmplanungszeitraums jetzt wieder zu den eingespielten Zuständigkeiten zurückgekehrt ist. 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.
- (12) 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.

Horizontale Partnerschaft

- (13) Nach der Programmerstellung fanden keine Aktivitäten auf Programmebene mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern mehr statt. Wir halten auch in einem Stadtstaat wie Bremen formalisierte Beteiligungsverfahren für sinnvoll, weil damit die Exklusivität der verschiedenen existierenden Strukturen aufgebrochen werden kann. Wir halten jedoch die Programmebene nicht für die richtige Ebene einer Beteiligung, da eine Betroffenheit und damit auch ein Engagement eher auf einer thematischen Ebene erzeugt werden kann. Wir regen an, Diskussionsrunden zu ausgewählten Themen vor dem Hintergrund des möglichen Beitrags des EPLR anzubieten.

11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Begleitsysteme auf Programmebene

- (14) Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene sollten besser aufeinander abgestimmt werden. Die geringe Größe des Bundeslandes Bremen führt dazu, dass bei den einzelnen BearbeiterInnen wenig Zeit vorhanden ist, sich mit den komplexen und sich z.T. ständig ändernden Vorgaben bezogen auf die Datenerfassung und Weitergabe auseinanderzusetzen. Um so wichtiger sind daher einheitliche Vorgaben der Programmkoordinationsebene und ein Austausch mit anderen Bundesländern. Auf Programmebene gilt dies für den indikativen Finanzplan, die Tabelle 104 und das EU-Monitoring. Die Informationen aus dem indikativen Finanzplan, der Tabelle 104, den Meldungen der einzelnen senatorischen Dienststellen und der finanzielle Vollzug sollten übereinstimmen. Auch wenn das EU-Monitoring im Gegensatz zu den beiden anderen Begleitsystemen auf das Kalenderjahr und auf Bewilligungen abstellt und damit die Vergleichbarkeit eingeschränkt ist, sollte zumindest die Grundtendenz stimmig sein.
- (15) Bezogen auf das EU-Monitoringsystem, in dem ständig nachgebessert wurde, sind die Anpassungen v.a. auf eine unzureichende Diskussion des ersten Entwurfs und fehlenden Ausfüllhinweisen für die Tabellensätze zurückzuführen. Darüber hinaus ist eine unzureichende interne Abstimmung zwischen den einzelnen KOM-Dienststellen feststellbar. Da die Erfassung der Daten zeitaufwändig ist, sollte für den nächsten Programmplanungszeitraum mit den Mitgliedsstaaten im Vorfeld intensiver diskutiert werden, welche Daten tatsächlich benötigt werden und wie diese am effizientesten bereitgestellt werden können. Dabei ist u.E. der STAR-Ausschuss nicht das richtige Arbeitsgremium. Sinnvoller wäre die rechtzeitige Einrichtung einer Arbeitsgruppe mit entsprechenden Experten der EU-KOM und der Mitgliedsstaaten, in dem ein praktikables und für den Zeitraum verbindliches Vorgehen als Entscheidungsvorlage für den STAR-Ausschuss abgestimmt wird.

Begleitsysteme und Evaluation

- (16) Maßnahmenbezogen unterscheiden sich Datenqualität und daraus resultierende Verbesserungsvorschläge. Für den Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung wird empfohlen, die entwickelte Variablenliste stringent anzuwenden. Gartenbaubetriebe sollten verpflichtet werden, an der Datenerhebung des Arbeitskreises Betriebswirtschaft für einen Zeitraum von zehn Jahren teilzunehmen. Soweit Projekte im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung zukünftig umgesetzt werden, ist das Ausfüllen des Erfassungsbogen entsprechend der Absprachen der Marktstrukturreferenten zur Bewilligungsaufgabe zu machen.

Bewertungsansatz

- (17) Die Durchführung einer 6-Länder-Bewertung hat sich aus Sicht der EvaluatorInnen als sinnvoll erwiesen. Auch wenn sich Skaleneffekte z.B. bei der Auswertung von Sekundärdaten aufgrund unterschiedlicher Datenbankstrukturen in den Bundesländern und aufwendig durchgeführte Primärerhebungen aufgrund im Detail unterschiedlicher inhaltlicher Maßnahmengestaltungen nicht in dem geplanten Maße realisieren ließen, haben die Unterschiede in Programmgestaltung und -umsetzung den Blickwinkel erweitert und das Herausarbeiten von Problemen und möglichen Lösungsansätzen erleichtert. Auch die Zusammenarbeit mit der evaluierungsbegleitenden Lenkungsgruppe und der länderübergreifenden Artikel-33-Arbeitsgruppe hat zusätzliche Impulse gegeben.
- (18) Der zweigleisige Evaluationsansatz (länderbezogene Evaluation und zentrale Evaluation ausgewählter Förderkapitel mit entsprechenden Modulen für die Länderberichte) erforderte einen großen Abstimmungsaufwand, der mit den gegebenen zeitlichen und personellen Ressourcen der Evaluatorenteams nicht in dem erforderlichen Umfang leistbar war. Sofern dieser Ansatz auch in der Ex-post-Bewertung fortgesetzt werden sollte, ist der erforderliche Abstimmungsbedarf in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen. Das BMVEL sollte des Weiteren eine stärker koordinierende Funktion der verschiedenen Evaluationsaktivitäten übernehmen, da diese Aufgabe nicht von den verschiedenen Evaluatorenteams neben ihren eigentlichen Evaluationsaufgaben geleistet werden kann.
- (19) Der Evaluationsansatz der EU-KOM ist förderkapitel- und programmbezogen einer kritischen Würdigung unterzogen worden. Grundsätzlich ist die Strukturierung nach Fragen, Kriterien und Indikatoren sachgerecht und schafft eine Grundlage, die verschiedenen Bewertungsberichte vergleichen und zusammenfassen zu können. Verschiedene Problembereiche wurden herausgearbeitet. Dazu gehören die Schaffung einer geeigneten Datengrundlage zur Ermittlung der Indikatoren, das weitgehende Fehlen von quantifizierten Zielen oberhalb der Outputebene oder die Erfassung von Nettowirkungen. Die EU-KOM hat die Fragen innerhalb der einzelnen Förderkapitel nach Wirkungsbereichen gegliedert. Bei in sich homogenen Förderkapiteln ist dies sachgerecht. V.a. für die Förderkapitel „Agrarumwelt“ und „Artikel 33“ entsteht hier aber das Problem, dass die eigentliche Handlungsebene Maßnahmen und Teilmaßnahmen sind. Hier muss der Spagat zwischen den Vorgaben des Leitfadens nach einer wirkungsbezogenen Darstellung und den Interessen der im Bundesland Zuständigen gefunden werden, die einen Fokus auf „ihre“ Maßnahme haben. Auf Programmebene finden sich bei den thematischen Querschnittsfragen die Probleme aus den Förderkapiteln wieder. Querschnittsfrage 6 ist nach Ansicht der EvaluatorInnen nur bedingt geeignet, die Durchführungsbestimmungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Programmumsetzung zu beurteilen. Diese Querschnittsfrage wurde daher um wesentliche Aspekte erweitert.