

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Materialband zu Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
MB-Einl-Text 1: Untersuchungsfelder der Halbzeitbewertung des EPLR Bremen (EU-KOM, 2002)	1
MB-Einl-Text 2: Wissenschaftliches Arbeitskonzept dargelegt in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren (BAL, 2001)	4
MB-Einl-Text 3: Anforderungen an Bewilligungsverfahren und Kontrollen gemäß der Allgemeinen Dienstanweisung	14
MB-Einl-Text 4: Auszahlungen der Fördermittel an den Antragsteller/ Letzt-empfänger (Der Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003)	18
MB-Einl-Text 5: Rechtsgrundlagen	20
MB-Einl-Text 6: Das Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben	22
MB-Einl-Text 7: Vorrangige Ziele der Agrarwende (Grimm, 2002)	24
MB-Einl-Text 8: Veränderung der Gesamtplanung und Stand der Programmumsetzung 2000 bis 2002 gemessen an den gesamten Mittelansätzen des EPLR Bremen	25
MB-Einl-Text 9: Bisherige Umsetzung des EPLR in Bremen	27
MB-Einl-Text 10: Datenschutz im Bereich der 6-Länder-Evaluation	29
Literaturverzeichnis	30

Abbildungsverzeichnis

MB-Einl-Abb. 1:	Binnenstrukturen der Arbeitsgruppen der Halbzeitbewertung des EPLR Bremen	2
MB-Einl-Abb. 2:	Mittelfluss bei Investitionsförderungen im Rahmen des EPLR HB	19

Tabellenverzeichnis

MB-Einl-Tabelle 1:	Überblick über die (teil-)maßnahmenbezogenen Zuständigkeiten bei der Halbzeitbewertung des EPLR Bremen	3
MB-Einl-Tabelle 2:	Vergleich der Gesamtplanungsansätze und des bisherigen Mittelabflusses nach Haushaltlinien	26
MB-Einl-Tabelle 3:	Planansätze, Bewilligung und Mittelabfluss nach Haushaltlinien 2000 bis 2002 in Bremen	28

MB-Einl-Text 1: Untersuchungsfelder der Halbzeitbewertung des EPLR Bremen (EU-KOM, 2002)***Untersuchungsfeld 1 - Einrichtung eines Bewertungssystems***

- Sind die gemeinsamen Bewertungsfragen, Kriterien und Indikatoren geeignet?
- Welche programmspezifischen Änderungen und Ergänzungen sind erforderlich?
- Welche zusätzlichen Bestandteile sind erforderlich, damit das System auf Programmebene funktionieren kann (Zielvorgaben, Ausgangssituationen, Kontextinformationen, Systeme für die Datenerhebung usw.)?

Untersuchungsfeld 2 - Eignung der Programmstrategie

- Ist die Untersuchung der Disparitäten, Mängel und Möglichkeiten, auf die das Programm eingehen soll, weiterhin gültig?
- Entsprechen die Ziele weiterhin dem Bedarf und besteht die externe Kohärenz zwischen den Interventionszielen und den Zielen anderer öffentlicher Maßnahmen, die beispielsweise nach der Planungsphase getroffen wurden und das Programm beeinflussen, weiter fort?
- Ist die (interne) Relevanz der Programmziele (Ausgewogenheit der finanzierten Maßnahmen/Strategien und Tätigkeiten sowie deren Beitrag zu den Gesamtzielen, Programmlogik usw.) weiter gegeben?
- Welche neue Faktoren oder andere Veränderungen beeinflussen die Durchführung oder die Wirksamkeit und Effizienz der Durchführungsinstrumente?

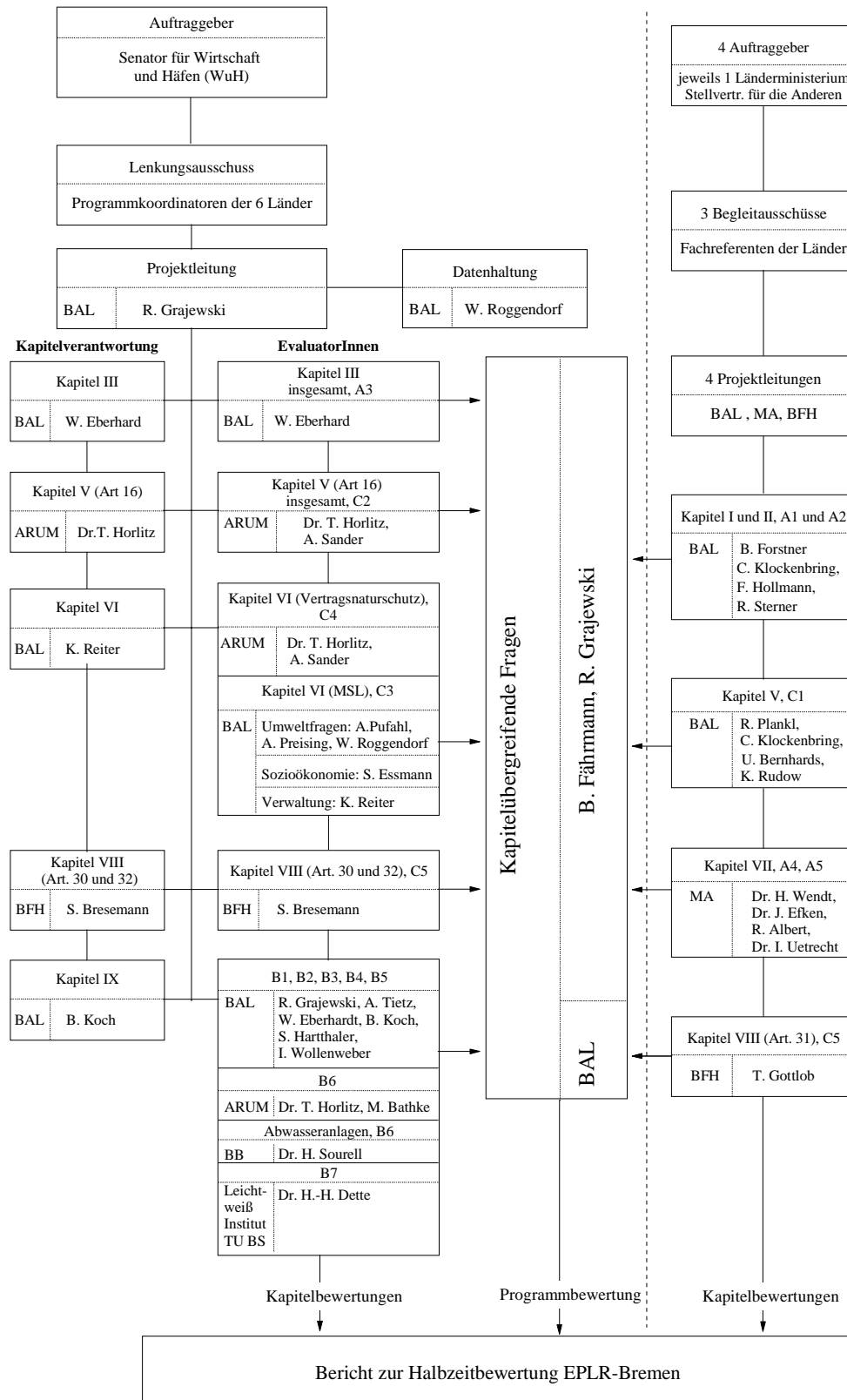
Untersuchungsfeld 3 - Vollzugskontrolle

- Welche Vorschriften und Mechanismen, die möglicherweise für die ordnungsgemäße Programmdurchführung erforderlich sind, sind anwendbar bzw. müssen eingeführt werden?
- Sind die Durchführungsaufgaben (Verwaltung, Beratung, Kontrolle, anschließende Bewertung usw.) klar und in geeigneter Weise aufgeteilt und ist das Begleitsystem dem Durchführungs- und Bewertungsbedarf angemessen?
- Sind das Verfahren und die Kriterien für die Projektauswahl in Verbindung mit der Wirksamkeit und Effizienz des Programms transparent und angemessen?
- Entspricht die Ausschöpfung der Finanzmittel dem erwarteten Durchführungsrhythmus und der für die einzelnen Programmteile vorgesehenen Mittelzuweisung?

Untersuchungsfeld 4 - Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle

- Sind die wichtigsten Programmbestandteile wirksam und effizient?
- Welche Änderungen sind zur Halbzeit erforderlich, um die Wirksamkeit und Effizienz des Programms zu verbessern?

MB-Einl-Abb. 1: Binnenstrukturen der Arbeitsgruppen der Halbzeitbewertung des EPLR Bremen



Quelle: Eigene Darstellung.

MB-Einl-Tabelle 1: Überblick über die (teil-)maßnahmenbezogenen Zuständigkeiten bei der Halbzeitbewertung des EPLR Bremen

Maßnahme	Kürzel		Institut	BearbeiterIn
Kapitel III	c	A3	BAL	Winfried Eberhardt
Kapitel V - Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	e	C2	ARUM	Achim Sander
Kapitel VI - Agrarumweltmaßnahmen	f		BAL	Karin Reiter
MSL	f1	C3	BAL	
Extensive Grünlandnutzung			BAL	Andrea Pufahl
ökologische Anbauverfahren			BAL	Andreas Preising
Vertragsnaturschutz	f2	C4	ARUM	
Extensivierungsprogramm			ARUM	Achim Sander
Förderung von Maßnahmen zur Erhaltung, Pflege und Entwicklung bestimmter Biotop-typen			ARUM	Achim Sander
Naturverträgliche Grabenunterhaltung			ARUM	Achim Sander
Kapitel VIII				
„Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen“ gemäß Art. 30 der VO (EG) Nr. 1257/99	i	C5	BFH	Sabine Bresemann
Kapitel IX				Birgit Koch
Flurbereinigung und freiwilliger Landtausch	k	B2	BAL	Andreas Tietz, Irene Wollenweber
Dorfentwicklung und ländliches Kulturerbe	o	B3	BAL	Simone Hartthaler
Diversifizierung in landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereichen	p	B4	BAL	Birgit Koch
Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen – naturnaher Gewässerbau und Gewässerrandstreifen	q1	B6	ARUM	Manfred Bathke
Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen in ländlichen Gebieten	q2	B6	BB	Heinz Sourell
AEP	r1	B1	BAL	Winfried Eberhardt
Verbesserung des landwirtschaftlichen Wegenetzes	r2	B5	BAL	Andreas Tietz, Irene Wollenweber
Verbesserung des Küstenschutzes	u	B7	Leichtweiß-Institut	Dr. Dette

MB-Einl-Text 2: Wissenschaftliches Arbeitskonzept dargelegt in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren (BAL, 2001)

3.1 Zweck der Halbzeitbewertung

Aufgabe der Bewertung ist es, die wesentlichen Aspekte der Förderung im Hinblick auf Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahmen in Abhängigkeit vom Stand der Programmdurchführung zu beurteilen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die allgemeinen Ziele der Politik zur ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene als auch im Hinblick auf den besonderen Bedarf und die Prioritäten, die in den EPLR der beteiligten Länder festgelegt sind.

Die Halbzeitbewertung beurteilt unter Berücksichtigung der Bewertungsfragen insbesondere die ersten Ergebnisse, ihre Relevanz und Kohärenz mit dem Programmplanungsdokument und die Verwirklichung der angestrebten Ziele. Sie beurteilt außerdem die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sowie die Qualität der Begleitung und Durchführung. (Artikel 44 Absatz 2 der Durchführungsverordnung).

In Abhängigkeit von den Ergebnissen und ersten Wirkungen der Programme kann es zu Mittelumrichtungen oder zu strategischen Neuorientierungen kommen. Von der Halbzeitbewertung werden daher generelle Schlussfolgerungen zu möglichen erforderlichen Anpassungen der Programme erwartet. Außerdem werden die wesentlichen Grundlagen für die spätere Ex-post-Bewertung erarbeitet.

3.1.1 Geltungsbereich (Maßnahmen)

Die Bewertung erstreckt sich auf die Programme zur Förderung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 der Bundesländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein und der Stadtstaaten Bremen und Hamburg in den jeweils genehmigten und geänderten Fassungen. Ausgeklammert werden dabei die Kapitel bzw. Maßnahmen der VO (EG) Nr. 1257/99, die einer zentralen Bewertung unterliegen. Dies betrifft die Kapitel I, II, V (mit Ausnahme der Ausgleichszulage für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen), VII, VIII (nur Erstaufforstung) und IX (Art. 33, Spiegelstrich 4, soweit GAK-finanziert). Die länderspezifischen Ergebnisse der zentralen Bewertung werden bis zum 01.04.2003 zur Verfügung gestellt und entsprechend in die Programmbewertungen eingebaut.

3.1.2 Zeitraum

Die Bewertung erstreckt sich auf den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2003, d.h. in die Bewertung einbezogen werden die Förderdaten bis zum 31.12.2002.

3.1.3 Geographischer Geltungsbereich

Die Bewertung gilt zunächst für den gesamten geographischen Geltungsbereich des Programms. Allerdings werden einige Maßnahmen nur in bestimmten Gebietskulissen angeboten. Für diese Maßnahmen richtet sich die Bewertung an der vorgenommenen geographischen Differenzierung aus.

3.2 Bewertungsfragen, Kriterien und Indikatoren

Die Bewertung erfolgt auf der Grundlage des Leitfadens der Europäischen Kommission (Dok. VI/8865/99 Rev.) und der im Bewertungsrahmen der Kommission (Dok. VI/12004/00 FINAL) niedergelegten Fragen, die als zentrale Bewertungsfragen im Rahmen der Bewertung der EPLR zu beantworten sind. Darüber hinaus sind die den einzelnen Fragen zugeordneten Kriterien und Indikatoren für die Bewertung heranzuziehen.

Damit unterliegt die Evaluation der durch den EAGFL kofinanzierten Programme einheitlichen Standards, die ein verbindliches (Mindest-) Konzept zur Bewertung darstellen.

Bestandteile, die allen Bewertungen zugrunde gelegt werden müssen, sind folgende:

- gemeinsame Fragen mit Kriterien und Indikatoren, wie sie in dem Dokument VI/12004/00 Endg. enthalten sind;
- programmspezifische ergänzende Fragen mit Kriterien und Indikatoren, die sich aus den speziellen Zielsetzungen der einzelnen Länderprogramme ergeben.

Gemeinsame Bestandteile

Der Katalog der common evaluation questions setzt sich aus kapitelspezifischen Fragen und allgemeinen, übergeordneten Bewertungsfragen, den sogenannten cross cutting Questions zusammen. Allen Fragen sind Kriterien und Indikatoren zugeordnet. Fragen, Kriterien und Indikatoren sind prinzipiell zu bearbeiten. Werden Fragen als nicht relevant angesehen, muss dies begründet werden. In Kasten 2.2 des Dokuments VI/12004/00 Endg. sind fünf Fälle beschrieben, in denen von der Beantwortung bestimmter Fragen abgesehen werden kann. Ebenso wie einzelne Fragen können auch Kriterien und Indikatoren außer Acht gelassen werden. Dies ist ebenfalls im Einzelnen zu begründen. Auch

können einzelne Indikatoren, wenn sie als nicht geeignet angesehen werden, durch andere ersetzt werden. Bezüglich der Indikatoren gesteht die Kommission den BewerterInnen eine wesentlich größere Flexibilität als bei den Kriterien und Fragen zu. Diese Flexibilität sollte im erforderlichen Umfang genutzt werden.

Auf der Programmebene muss der Kombination aus Kriterium und Indikator zumeist ein präziser **Zielwert** hinzugefügt werden. Z.T. können diese Angaben den Entwicklungsplänen der Länder entnommen werden; z.T. müssen Zielwerte – soweit diese festgelegt werden können - im Rahmen der Halbzeitbewertung ergänzt werden.

Programmspezifische Bestandteile

Mit den gemeinsamen Bewertungsfragen werden alle Aspekte der Länderprogramme abgedeckt. Programmspezifische Bewertungsangelegenheiten berücksichtigen die in den Programmen dargelegten Strategien und Ziele, soweit sich diese nicht mit den o.g. gemeinsamen Bestandteilen decken. Von den BewerterInnen wird erwartet, dass sie die Länderprogramme auch anhand ihrer quantifizierten Ziele auf der operationellen Ebene (Leistungen), der spezifischen Ebene (Ergebnisse) und der globalen Ebene (Wirkungen) beurteilen. Soweit diese Quantifizierung noch nicht in der Planungs- und ex-ante Phase erfolgt ist, muss sie zu Beginn der Halbzeitbewertung erfolgen.

3.3 Bewertungsprozess

Folgende Phasen des Bewertungsprozesses lassen sich unterscheiden:

Phase	Arbeitsschritte
Strukturieren	Welche Wirkungen/Fragen sollen evaluiert werden? Welches sind die relevanten Kriterien/Indikatoren für den Erfolg des Programms und wie können diese gemessen werden?
Erheben	Festlegung des erforderlichen Untersuchungsumfangs, Ermittlung der Indikatoren.
Analysieren	Auswertung der Daten und Interpretation, Abschätzung der Ergebnisse und Wirkungen, Beantwortung der kapitelbezogenen und programmbezogenen Fragen – soweit möglich.
Bewerten	Empfehlungen und Schlussfolgerungen für eventuelle erforderliche Programmanpassungen.

3.3.1 Strukturieren

Arbeitsphase 1, wie sie in den besonderen Vertragsbedingungen beschrieben ist, ist wesentlicher Bestandteil der Strukturierungsphase.

Überprüfung des Bewertungsschemas der Kommission und Herausarbeitung der programmspezifischen Bestandteile

Wie schon oben beschrieben, handelt es sich bei den Fragen, Kriterien und Indikatoren um einen Mindestkatalog, der abzuarbeiten ist. Das Ausmaß, in dem die allgemeinen Bewertungsfragen für die EPLR maßgeblich sind, ist zu überprüfen. Falls Fragen als nicht relevant erachtet werden, ist dies zu begründen. Die gilt ebenso für Kriterien und Indikatoren. Allerdings wird die Überprüfung der Kriterien und Indikatoren nicht in der Phase 1 abgeschlossen werden können.

Bei der Bewertung sollte das Gleichgewicht der einzelnen Maßnahmen (auch bezüglich des Finanzvolumens), das bei der Planung gewählt wurde, berücksichtigt werden. Das heißt, in – begründeten – Ausnahmefällen kann sich die Bewertung auf diejenigen Fragen konzentrieren, die sich auf die zentralen Punkte des Programms beziehen.

Daneben müssen auch die programmspezifischen Bestandteile (Strategie/Ziele, Grad der Präzisierung) systematisch herausgearbeitet werden und in Relation zu den bestehenden gemeinsamen Fragen gesetzt werden. Dabei ist auch die Frage nach der Zielharmonie zu prüfen.

Wahl eines geeigneten Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign ist von vornherein so anzulegen, dass auf die Erhebung der Wirkungen abgezielt wird, die im Rahmen der Bewertung am Ende des Programmplanungszeitraums zu erfassen sind. Aus diesem Grund erstreckt sich das zur Beantwortung der kapitelbezogenen und kapitelübergreifenden Fragen in dem vorliegenden Angebot skizzierte Untersuchungsdesign auf den gesamten Zeitraum der Bewertung und nicht nur auf die Phase bis 2003. Das Untersuchungsdesign muss des Weiteren die kontextuellen und exogenen Faktoren, die für die Umsetzung, Wirkung und Effizienz des Programms relevant sind, mit berücksichtigen. Diese Faktoren beinhalten den politischen und institutionellen Kontext sowie die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen.

Die Kommission gibt keine Vorgaben für aus ihrer Sicht geeignete Untersuchungsdesigns. Die Methoden und Instrumente, die in diesem Angebot vorgeschlagen werden, knüpfen an die Erfahrungen in anderen Forschungsvorhaben an und berücksichtigen die in den MEANS-Dokumenten diskutierten Methoden und Instrumente. In Abhängigkeit vom Fragenkatalog und von der Bewertungsebene (Kapitel/Programm) kommt dabei ein adäquater Methodenmix zum Einsatz, der auf das zur Verfügung stehende Datenmaterial anzupassen ist.

Beim Entwurf eines geeigneten Untersuchungsdesigns werden Kosten-Nutzen-Aspekte berücksichtigt. Zunächst ist auf die im Rahmen der Begleitung zu erfassenden finanziellen und materiellen Indikatoren zurückzugreifen, da dies im Gegensatz zu eigenen Pri-

märerhebungen mit geringeren Kosten (der Datenaufbereitung für Evaluierungszwecke) verbunden ist. Art. 42 der VO (EG) Nr. 1750/99 führt aus, dass „die für die Verwaltung der Programmplanungsdokumente für die Entwicklung des ländlichen Raums verantwortliche Behörde [...] für die Bewertung geeignete Hilfsmittel heran[zieht] und [...] sich dabei auf die im Rahmen der **Begleitung** ermittelten Ergebnisse [stützt], die erforderlichenfalls durch zusätzlich erfasste Informationen ergänzt werden“.

Aus den Ausführungen der Kommission folgt, dass die Beziehung zwischen Monitoring und Evaluation verbessert werden muss. Dies zeigen auch Erfahrungen vorhergehender Evaluationen. Es muss gewährleistet sein, dass die Programmevaluation auf den Monitoringdaten aufbauen kann. Dabei sollte sichergestellt sein, dass der finanzielle Verlauf und der materielle Verlauf der Förderung möglichst differenziert erfasst werden, damit aus den im Rahmen des Monitoring erfassten Daten geeignete Indikatoren abgeleitet werden können.

Vor allem muss die Erreichbarkeit der Adressaten der Förderung zur Durchführung vertiefter Erhebungen gewährleistet sein (siehe unten).

Bei Primärerhebungen kann nach Auffassung der Kommission ein bestimmtes Maß an Verhältnismäßigkeit (Größe der Stichprobe, Fallstudien, Anwendung von Koeffizienten aus der Literatur) angebracht sein. So können Ergebnisse einzelner Bundesländer, soweit sie vergleichbare Maßnahmen betreffen, auf andere Bundesländer übertragen werden (analog der Anwendung von Koeffizienten aus der Literatur) oder es kann der Stichprobenumfang bei länderübergreifenden Befragungen entsprechend reduziert werden (im Vergleich zu Einzelbefragungen in allen Ländern). Für die in den EPLR zur Durchführung der Pläne aufgenommenen Maßnahmen wird daher zunächst ein Bewertungskonzept erarbeitet, das die „gleichartigen“ und die „individuellen“ Fördermaßnahmen in den EPLR identifiziert. „Gleichartige“ Maßnahmen ähneln sich bezüglich Förderinhalten, Verpflichtungen und Datenverfügbarkeit, diese Maßnahmen sind daher in gleicher bzw. ähnlicher Form evaluierbar. Die Ergebnisse können zwischen den Ländern übertragen werden. „Individuelle“ Maßnahmen müssen landesspezifisch bewertet werden.

Ausarbeitung von Vergleichen: Ausgangsdaten/Zielwerten

Die gemeinsamen Beurteilungskriterien sind nicht einsetzbar, wenn Ausgangsdaten nicht quantifiziert werden bzw. im Untersuchungsdesign keine Vergleiche vorgesehen werden.

Die Erarbeitung von Ausgangsdaten und Zielwerten sowie die Wahl geeigneter Vergleiche muss zu Beginn der Halbzeitbewertung für die Entwicklungspläne der Länder vorgenommen werden, soweit dies nicht schon aus den Programmplanungsdokumenten und den darin enthaltenen ex-ante Bewertungen hervorgeht.

Mögliche Bewertungsmethoden sind ein Mit-Ohne-Vergleich, also ein Vergleich von Begünstigten mit einer ausgesuchten Referenzgruppe von Nichtteilnehmern oder ein Vorher-Nachher-Vergleich, bei dem die Entwicklung von Begünstigten vor und nach der Förderung nach ausgewählten Kennziffern dargestellt wird. Weiterhin ist es für einige Bereiche wie beispielsweise zur Abschätzung der Umweltwirkung der Agrarumweltmaßnahmen sinnvoll, das Umweltverhalten der teilnehmenden Betriebe mit den gesetzlichen Auflagen abzugleichen. Dabei handelt es sich um einen normativen Vergleich (Maßstäbe, best practices). Für diese Art von Vergleichen sind Informationen über Maßstäbe oder die beste Praxis erforderlich, die zuvor oder in anderen Regionen usw. gegeben waren.

3.3.2 Durchführung der Untersuchung

Ein Schwerpunkt der Bewertungsaktivitäten im Laufe der Zwischenbewertung wird darauf liegen, die Qualität der Datengrundlage zu überprüfen, Vorschläge für die Ergänzung der bestehenden Datensätze zu erarbeiten, das Untersuchungsdesign zu spezifizieren, den Umfang der Untersuchungen festzulegen und – soweit erforderlich - erste eigene Erhebungen durchzuführen.

Neben eigenen Primärerhebungen werden die durch das Monitoring gelieferten Daten und andere Datenquellen kontinuierlich und systematisch aufbereitet und mit anderen Daten verschnitten.

Die Halbzeitbewertung berücksichtigt zwar die Bewertungsfragen, ist jedoch stärker auf die Messung der ersten Ergebnisse ausgerichtet als die ex-post Bewertung, bei der es insbesondere um die Wirkungen geht. Damit hebt die Zwischenbewertung stärker als die ex-post Bewertung auf die Beurteilung der einzelnen Maßnahmen ab, während die ex-post Bewertung die Wirkung des gesamten Programms unter Berücksichtigung von Synergien, aber auch Verdrängungseffekten in den Vordergrund stellt.

Zur Bewertung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum ist daher auch der Gesamtkontext des Programms und dessen Entwicklung, wie

- politische und institutionelle Rahmenbedingungen,
 - sektorale und regionale Rahmenbedingungen,
 - Wechselwirkungen mit anderen Maßnahmen des ländlichen Raums
- zu erfassen.

3.3.2.1 Sekundärdaten

Bei der Bewertung ist zunächst auf sogenannte Sekundärdaten zurückzugreifen. Wesentliche Sekundärdaten kann das Begleitsystem liefern. In einigen Fällen können diese Daten bereits ausreichen, um eine Frage ganz oder teilweise zu beantworten. Da diese Daten bereits vorhanden sind, entstehen keine hohen Erhebungskosten. Ein Minimum an Input- und Output-Daten, das durch den mit der Kommission abgestimmten nationalen Tabellenrahmen vorgegeben ist, wird durch das Begleitsystem erfasst. Diese Standarddaten umfassen die finanziellen Verlaufsdaten für alle Maßnahmen sowie zumeist in aggregierter Form materielle Ergebnisse.

Aus unserer Sicht muss das Monitoring hinsichtlich seiner Eignung, Basisdaten für die Evaluation bereitzustellen, überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden. Es muss sichergestellt sein, dass die Programmevaluation auf den Monitoringdaten aufbauen kann. Dazu muss das Monitoring gewährleisten, dass sowohl Informationen über die Zuwendungsempfänger (Basisinformationen wie beispielsweise Status¹, Region, Geschlecht, Alter) sowie über die geförderten Projekte (nach Fördergegenständen) einzelfallbezogen verfügbar gemacht und durch die BewerterInnen ausgewertet werden können. Über diese Aufgaben hinausgehend muss das Monitoring vor allem die Erreichbarkeit der Zuwendungsempfänger bzw. der Zielgruppen zur Durchführung vertiefender Erhebungen durch die Evaluation gewährleisten.

Soweit neben den Angaben über geförderte Einheiten auch Angaben zu nicht geförderten Einheiten vorliegen (wie beispielsweise im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen, die häufig im Rahmen des InVeKoS abgewickelt werden), sind diese ebenfalls der Bewertung zugänglich zu machen, da so eine Grundlage besteht, einen Mit-Ohne-Vergleich durchzuführen.

Weitere Quellen für Sekundärdaten können aus früheren Erhebungen und Bewertungen sowie Programmplanungsunterlagen gewonnen werden. Mit ihrer Hilfe lassen sich u.a. Vorher-Nachher-Vergleiche und Übertragbarkeitsanalysen durchführen. So ist auch vorgesehen, Auswertungen – soweit räumliche Bezüge von besonderer Bedeutung gegeben sind – mit Hilfe der besonderen methodischen Möglichkeiten von Geoinformationssystemen (GIS) vorzunehmen. Darüber hinaus werden Analyseergebnisse – soweit sinnvoll – mit Hilfe von GIS grafisch aufbereitet und Wirkungen von Programmen und Maßnahmen so in einfacher bzw. komprimierter Form visualisiert.

Die statistischen Ämter der beteiligten Länder können Daten über den Kontext oder exogene Faktoren auf verschiedenen Gebietsebenen oder für ausgewählte landwirtschaftliche

¹ Landwirt, natürliche Person, juristische Person, Gebietskörperschaft etc..

Betriebe liefern. Hier sind v.a. die Daten der Landwirtschaftszählung 1999 aus der Agrarberichterstattung wichtig.

Weitere Sekundärdaten werden in Kapitel 4 für die einzelnen zu bewertenden Kapitel der VO (EG) Nr. 1257/99 beschrieben.

3.3.2.2 Primärdaten

Primärdaten sind Daten, die ad hoc für die Bewertung erhoben werden, meist bei den direkt oder indirekt Begünstigten aber auch bei Referenzgruppen.

Es gibt zahlreiche Instrumente, um Informationen zu gewinnen. Eine Auswahl möglicher Instrumente ist in **Abbildung 1** dargestellt.

Abbildung 1: Mögliche Instrumente zur Gewinnung von Primärdaten

Instrument	Bewertung der Implementation	Bewertung von Wirkung und Effizienz	Repräsentativität
Fragebogengestützte Erhebungen	+	++ (ergänzende Literaturrecherche)	Repräsentativität abhängig vom Auswahlverfahren der Stichprobe
Expertenbefragungen	+	++	tlw. repräsentativ
Leitfadengestützte Befragungen von Zuwendungsempfängern	+	+	Einzelfallbezogen
Workshops	+	++	tlw. repräsentativ
Begehungen einzelner Projekte	o	+	Einzelfallbezogen

+ = geeignet ++ = sehr geeignet o = keine Eignung

Quelle: Eigene Darstellung

3.3.3 Analyse der relevanten Informationen

Welche Analysemethoden gewählt werden, hat die Kommission den BewerterInnen freigestellt. Zwingend erfüllt sein muss die allgemeine Qualitätsanforderung der VO (EG) Nr. 1750/99.

Analysiert werden die Sekundär- und Primärdaten vor allem hinsichtlich der Programmwirkungen. Dies beinhaltet die Beantwortung der (gemeinsamen und programmspezifischen) Bewertungsfragen sowie weitere Bewertungsaspekte wie die Wirksamkeit und Effizienz. Die Halbzeitbewertung konzentriert sich auf die Analyse der Ergebnisse, da Wirkungen meist erst mit einiger Verzögerung eintreten. Im Vordergrund steht die Dar-

stellung des Beitrags der Maßnahmen zu den operationellen Zielen und zu den spezifischen Zielen. Zur Ableitung der Zielformulierungen sind, soweit möglich, die Entwicklungspläne heranzuziehen. Die Analyse erfolgt kapitelbezogen und, soweit zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung möglich, programmbezogen. Dabei werden die zentral gelieferten Analyseergebnisse einbezogen.

In der Analyse ist der Kontext zu berücksichtigen, da die Kommissionsleitlinien eine Unterscheidung zwischen Brutto- und Nettowirkungen vorsehen. Hierfür hat die Kommission keine gemeinsamen Fragen formuliert, da der Kontext sich abhängig von den nationalen und regionalen Gegebenheiten stark unterscheiden kann.

Für die Wirksamkeitsanalyse sind die mit Hilfe der Sekundär- und Primärdaten ermittelten Indikatoren ein Hilfsmittel. Sie können keine vollständigen Antworten liefern, da sie im gewissen Maße der Auswertung und Interpretation unterliegen. Die Ergebnisse müssen durch frühere Bewertungen, Untersuchungen oder Forschungsarbeiten, durch die Einbeziehung von Expertenwissen, durch Diskussionen mit fachspezifischen Begleitausschüssen u.a. abgesichert werden. Nur so lassen sich umfassende und zuverlässige Ergebnisse gewinnen, die eine geeignete Grundlage für Schlussfolgerungen und Beurteilungen bilden.

3.3.4 Bewertung

Die Bewertung der Analyseergebnisse muss zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung vor allem mögliche Anpassungen des Programms zur Halbzeit im Blickfeld haben und damit die Bearbeitung des Punktes 11 „Anpassung des Programms zur Halbzeit“ der gemeinsamen Bewertungsfragen. Beantwortet wird die Frage, inwieweit Programmkorrekturen notwendig werden, da sich bspw. Rahmenbedingungen ändern oder Ziele und Prioritätenänderungen neu zu definieren sind. Daraus könnten Anpassungen bezüglich der Programmstruktur oder der finanziellen Ausstattung einzelner Maßnahmen resultieren. Anpassungserfordernisse könnten sich aber auch aus nicht (mehr) sachgerechten Durchführungsbestimmungen ergeben.

Das Aufzeigen von den o.g. Defiziten erfolgt sowohl für die jeweiligen Kapitel als auch übergreifend für das Gesamtprogramm. Empfehlungen und Schlussfolgerungen auf Länderebene müssen gemeinsam mit den zentralen Evaluatoren entwickelt werden. Hierfür sind geeignete Schnittstellen vorzusehen.

Die kapitelbezogenen Analyseergebnisse sollen den fachspezifischen Arbeitsgruppen – soweit diese eingerichtet wurden – zur Diskussion gestellt werden.

Länderspezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen sollen auf einem Workshop mit dem jeweiligen Programmkoordinator und den zuständigen FachreferentInnen abschließend diskutiert werden.

MB-Einl-Text 3: Anforderungen an Bewilligungsverfahren und Kontrollen gemäß der Allgemeinen Dienstanweisung

Allgemeines

Eine allgemeine Zahlstellendienstanweisung zur Regelung der zentralen Aufgabenbereiche und Verfahrensschritte für die zahlstellenkonforme Abwicklung der EPLR Maßnahmen wird in Bremen zur Zeit erstellt. Angaben zur Zahlstellenverwaltung können dem Lagebericht 2001 entnommen werden (Bredemeier et al., 2002).

Die zentralen Aufgaben der Zahlstellen sind:

- Bewilligung,
- Ausführung und
- Verbuchung der Zahlungen.

Die Bewilligung erfolgt über die verschiedenen senatorischen Dienststellen der drei am EPLR beteiligten Senatoren, wobei die Zahlstelle weiterhin verantwortlich bleibt und somit auch den einheitlichen Vollzug dieser Aufgaben regelt.

Andere Einrichtungen zur Garantie eines rechtmäßigen Fördergeschäfts sind die **Bescheinigende Stelle** und der **Interne Revisionsdienst**.

Die Bescheinigende Stelle sitzt beim Senator für Finanzen und überprüft die Vollständigkeit, Richtigkeit der übermittelten Rechnungen und kontrolliert die Qualität des internen Kontrolldienstes der Zahlstelle und der Fachreferate. Sie bescheinigt gegenüber der EU-Kommission die Richtigkeit des vorzulegenden Rechnungsabschlusses (siehe MB-Einl-Text 6).

Der Interne Revisionsdienst ist dem Senator für Finanzen zugeordnet. Er überprüft im Rahmen von Systemprüfungen die Konformität der verwaltungsmäßigen und buchungstechnischen Verfahren mit den Anforderungen der Gemeinschaft, v.a. die ordnungsgemäße Buchführung der Zahlstellen.

Das Bewilligungsverfahren:

Das Bewilligungsverfahren für die flächenbezogenen Förderungen und die Investitionsförderungen verlaufen unterschiedlich. Im folgenden werden die Grundsätzlichen Meilensteine eines solchen Verfahrens geschildert. Besonderheiten befinden sich in den Materialbänden zu den jeweiligen Förderkapiteln.

Für die verschiedenen Maßnahmen sind verschiedene Behörden zuständig, an die sich der Antragsteller wenden muss. Zum überwiegenden Teil stellt er seinen Antrag auf Förde-

rung bei derjenigen Dienststelle, welche die entsprechende Förderung auch bewilligt. Bei flächenbezogenen Maßnahmen (z.B. bei den Agrarumweltmaßnahmen) ist seit 2002 die Landwirtschaftskammer als antragsannahmende Stelle vorgeschaltet.

Antragsunterlagen und Verfahren

- Abgabe der Antragsformulare und bestimmter Erklärungen (Anerkennung der Rechtslage, Verpflichtungen über Mitteilungspflichten, Einwilligungen zu Datenlieferungen etc.).
- Eingangsregistrierung durch Eingangsstempel.
- Im nächsten Schritt erfolgt die Datenermittlung und –erfassung und die Überprüfung auf Vollständigkeit und Richtigkeit nach Maßgabe der jeweiligen Förderbestimmungen, ggf. Rücksprachen mit dem Antragsteller. Abschließend unschlüssige Anträge sind zu dokumentieren. Alle Anträge werden dieser Verwaltungskontrolle unterzogen (s.u.).
- Erst nach Abschluss aller erforderlichen Kontrollen erfolgt die Bewilligung über die Zahlung einer bestimmten Fördersumme in Form eines Bewilligungsbescheids.
- Zwischen 5 und 100 % der Förderfälle werden vor Auszahlung der Mittel einer zusätzlichen Vor-Ort-Kontrolle unterzogen.

Bei investiven Maßnahmen kann i.d.R. erst nach der Bewilligung mit der Durchführung der Maßnahme begonnen werden. Nach Abschluss der Maßnahme oder nach Abschluss einzelner Gewerke, stellt der Begünstigte mit allen erforderlichen Rechnungsbelegen und Verwendungsnachweisen einen Antrag auf Auszahlung der Fördermittel. (Dieser Vorgang wird genauer in MB-Einl-Text 4 beschrieben). D.h., es gilt für alle Maßnahmen nunmehr das Erstattungsprinzip und nicht mehr, wie im zurückliegenden Förderzeitraum, für die Maßnahmen des EAGFL-Ausrichtung das Vorschussprinzip (entsprechend der Vorgaben der LHO).

Der gesamte ordnungsgemäße Ablauf, von der Eingangsregistrierung, der Datenerfassung über die Verwaltungskontrolle und die Bewilligung ist von mindestens zwei Personen vorzunehmen und zu bescheinigen (Vier-Augen-Prinzip).

Kontrollen

Antragsannahmende Stellen und die Bewilligungsstellen stellen sicher, dass die Maßnahmen zulässig und begründet sind sowie tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Hierfür sind verschiedene Kontrollen erforderlich:

Verwaltungskontrolle:

Dies ist die Prüfung auf Vollständigkeit und Richtigkeit der Antragsunterlagen und Konformität der enthaltenen Angaben mit Förderbestimmungen, Landes-, Bundes und Gemeinschaftsrecht.

Die Durchführung dieser Kontrollen sind durch bestimmte Formblätter (Vordrucke BMVEL) zu dokumentieren. Zuständig für die Durchführung der ersten Verwaltungskontrolle sind grundsätzlich die antragsannehmenden Stellen. Die Verwaltungskontrolle ist im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips stets unabhängig von zwei Personen durchzuführen. Der Verwaltungskontrollbogen ist von diesen beiden Personen zu unterzeichnen.

Bei investiven Maßnahmen hat im Rahmen der Verwaltungskontrolle eine Inaugenscheinnahme vor Ort zu erfolgen (nicht zu verwechseln mit dem missverständlichen Begriff der Vor-Ort-Kontrolle, s.u.). Diese ist ebenfalls anhand eines Formblattes zu dokumentieren.

Vor-Ort-Kontrollen

Ein bestimmter Prozentsatz (jedoch immer mindestens 5 %) der Förderfälle einer Maßnahme sind einer Vor-Ort-Kontrolle zu unterziehen. Diese werden anhand einer Risikoanalyse (Risikofaktoren und Zufallsauswahl) ermittelt. Diese Kontrolle ist vor der Auszahlung von Fördermitteln abzuschließen.

Hierfür ist beim WuH ein zentraler technischer Prüfdienst vorgesehen, der sich jeweils aus zwei nicht am Bewilligungsverfahren beteiligten Personen zusammensetzt.

Die Kontrolle erfolgt grundsätzlich unangekündigt und umfasst die folgenden Arbeitsschritte:

- Überprüfung der Vor-Ort vorzuhaltenden aussagekräftigen Unterlagen und Belege,
- Überprüfung der tatsächlichen Gegebenheiten, auf die sich der Antrag bezieht und eine
- Wiederholung der Verwaltungskontrolle.

Durchführung und Ergebnis der Kontrolle sind anhand von Formblättern zu dokumentieren. Diese ist im Sinne des Vier-Augen-Prinzips von beiden Prüfpersonen zu unterzeichnen.

Kontrolle der Zweckbindungsfristen

Bei Maßnahmen deren Förderung an einen bestimmten (Nutzungs-) Zweck gebunden ist, müssen während des Zeitraums nach der Abschlusszahlung bis zum vorletzten Jahr der Zweckbindungsfrist 1 % der Förderfälle kontrolliert werden.

MB-Einl-Text 4: Auszahlungen der Fördermittel an den Antragsteller/ Letztempfänger (Der Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003)

Nach Abschluss einer Maßnahme (oder Teilabschlüssen) stellt der Zuwendungsempfänger einen Auszahlungsantrag mit den entsprechenden Verwendungsnachweisen.

Nach Abschluss der erforderlichen Kontrollen durch die Bewilligungsstellen, übermitteln sie die zahlungsbegründeten Daten an die Zahlstelle (Zahlungsanweisung an die Zahlstellenverwaltung).

Nach „technischer“ Prüfung leitet die Zahlstelle die Unterlagen weiter an das Haushaltsreferat des WuH. Dieses schickt die Kassenanordnung an die Landeskasse.

Die Landeskasse zahlt 100 % der öffentlichen Kofinanzierungsmittel aus:

- den Landesanteil aus den entsprechenden Haushaltstiteln der Landesförderprogramme,
- den EU-Anteil aus dem sogenannten EU-Verrechnungskapitel.

Es finden somit zwei Verbuchungen, aber nur ein Auszahlungsvorgang statt, und der Letztempfänger erhält auch nur einen Betrag. Gemäß der jeweiligen Banklaufzeit erhält der Letztempfänger den Betrag nach 3 bis 4 Tagen nach der Anordnung den Förderbetrag.

Durch dieses Verfahren tritt das Land Bremen für einen minimalen Zeitraum zur Erleichterung des Zahlungsgeschäftes für die Auszahlung der EU-Mittel in Vorleistung.

Die Auslagen des Landes fordert die Zahlstelle jedoch kontinuierlich via Erstattungsverfahren über die Bundeskasse Trier – Außenstelle Frankfurt am Main zurück. Hierfür erfolgt zeitgleich mit der Auszahlungsanordnung an die Landeskasse eine Annahmeanordnung und eine Auszahlungsanordnung an die Bundeskasse über den entsprechenden Betrag.

Die Bundeskasse in Frankfurt erhält ihrerseits eine Rückerstattung von der EU.

MB-Einl-Abb. 2: Mittelfluss bei Investitionsförderungen im Rahmen des EPLR HB

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-Einl-Text 5: Rechtsgrundlagen

- **Verordnung (EG) Nr. 1257/1999** des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL; diese Verordnung enthält die Ziele und möglichen Förderbereiche (Kapitel I bis IX) sowie grundlegende Bestimmungen über die Aufstellung der Entwicklungspläne.
- **Verordnung (EG) Nr. 1750/1999** der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Hierin sind spezifische Bestimmungen für die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen, die verwaltungs- und finanztechnische Abwicklung der ländlichen Entwicklungspläne enthalten. Diese Verordnung ist nach zahlreichen Änderungen neugefasst und durch die **Verordnung (EG) Nr. 445/2002** der Kommission ersetzt worden. Im Juni 2003 wurden in Form der **Verordnung (EG) Nr. 963/2003** der Kommission erneute Anpassungen in den Durchführungsbestimmungen veröffentlicht.
- **Verordnung (EG) Nr. 1258/1999** über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, diese Verordnung ersetzt die alte 729/70 und gilt als die Rahmenverordnung über die Finanzbestimmungen. Hierin enthalten sind die Aufteilungen der Aufgaben der beiden Abteilungen des EAGFL sowie über Mittelzuteilungen, Vorschüsse, Vorausschauen, Anlastungsverfahren etc. Die dort eingeführten Bestimmungen und Instrumente gelten jedoch nur für die Abteilung Garantie. Die Ausgaben der Abteilung Ausrichtung gehören zu den Strukturfondsausgaben und werden durch die Regelungen der **VO (EG) Nr. 1260/1999** geregelt.
- **Verordnung (EG) Nr. 1259/1999** des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Hierin werden (fakultative) Instrumente zur Auszahlungspraxis der Mittel aus der ersten Säule (v.a. direkte Beihilfen in Form der flächen- und tierbezogenen Prämien) eingeführt. Im Wesentlichen sind dies die Cross-Compliance-Regelung und die Modulation der Zahlungen nach betrieblichen Kenngrößen.
- **Verordnung (EG) Nr. 1663/1993** der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung 729/70 bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie. Hier werden sowohl die Anforderungen an eine leistungsfähige Zahlstellenverwaltung als auch das Prozedere des Zahlstellen- und des Rechnungsabschlussverfahrens geregelt.
- **Verordnung (EG) Nr. 1260/1999** des Rates mit Allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. Enthalten sind Aufgaben der Strukturfonds, Ziele und Prinzipien der Strukturpolitik (Zielgebiete und Gemeinschaftsinitiativen) sowie grundsätzliche Regelungen zur Programmplanung und Abwicklung. Die Bestimmungen über Begleitung und Bewertung gelten auch für die EPLR.

- **Verordnung (EWG) Nr. 3508/1992** des Rates zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen sowie die **Verordnung (EWG) Nr. 3887/92** der Kommission mit Durchführungsbestimmungen hierzu. Hierdurch werden die sogenannten flankierenden Maßnahmen, die im Zuge der ersten GAP Reform eingeführt wurden (flächen und tierbezogene Preisausgleichszahlungen, Agrarumweltmaßnahmen auf der Grundlage der VO (EWG) Nr. 2078/1992, Erstaufforstungen landwirtschaftlicher Flächen auf der Grundlage der VO (EWG) Nr. 2080/1992) und die Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten erfasst. Diese dezierten. Diese Grundverordnungen des sogenannten InVeKoS wurden zahlreich geändert. Die aktuell gültige Neufassung der Durchführungsbestimmungen ist die **VO (EG) Nr. 2491/2001**. Die Regelungen sind deshalb von Interesse, da ihre Anwendung immer weiter ausgedehnt werden soll.
- **Verordnung (EG) Nr. 438/2001** der Kommission mit Durchführungsvorschriften zur VO 1260/1999 in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinitiativen
- **Verordnung (EG) Nr. 1884/2002** der Kommission über Form und Inhalt der vorzulegenden Buchführungsdaten. Festlegung der Kreuzchentabellen und Variablen für die einzelnen Haushaltlinien.
- Der **Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (200/C28/02)** findet auf alle staatlichen Beihilfen Anwendung, die im Zusammenhang mit Tätigkeiten zur Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gewährt werden und in den Geltungsbereich von Anhang I des EG-Vertrags fallen.
- Die **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 (VI/10535/99 – DE Rev. 7)** präzisieren, was die zuständigen Dienststellen der Kommission von den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen erwarten, welche die Mitgliedstaaten für die aus dem EAGFL-Garantie finanzierten Maßnahmen aufbauen müssen. Sie sind nicht als offizielle Auslegung der Gesetzgebung zu betrachten, werden aber sehr wohl von den kontrollierenden Institutionen als Messlatte zur Beurteilung vorgefundener Systeme genutzt.

MB-Einl-Text 6: Das Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben

Das Rechnungsabschlussverfahren dient zur Durchsetzung der für das „Fördergeschäft“ von der EU vorgeschriebenen Abwicklungs- und Kontrollmechanismen. Dieses Verfahren ermöglicht der KOM, Mängel in Verwaltungs- und Kontrollsystemen zu sanktionieren, die zu fehlerhaften Ausgaben und damit zu Nachteilen für den Gemeinschaftshaushalt führen könnten. Zu diesem Zweck sind die Mittel, die dem Mitgliedstaat im Rahmen der Programmumsetzung zur Verfügung gestellt werden, solange reine Vorschüsse, bis sie nach den entsprechenden Verfahrensschritten verbindlich zugeteilt werden. Ergeben Kontrollen, dass Ausgaben nicht konform zu den einschlägigen Regelungen getätigt wurden, können diese den Mitgliedstaaten angelastet werden.

Am Ende des EAGFL-Haushaltsjahres bis spätestens zum Februar des Folgejahres übermitteln die Mitgliedstaaten der EU-Kommission ihre Jahresrechnungen, die mit einem Prüfbericht der bescheinigenden Stelle versehen sind. Daraufhin leitet die EU-Kommission das Rechnungsabschlussverfahren ein.

Zu unterscheiden sind zwei mit diesem Verfahren verbundene Entscheidungen:

1. Die Rechnungsabschlussentscheidung

Kommt die EU-Kommission nach der Prüfung der Unterlagen zu dem Schluss, dass

- die Jahresrechnungen richtig sind,
- das Verfahren der Zahlstellen als zuverlässig eingestuft werden kann,
- alle aufgrund von Unregelmäßigkeiten beim Letztempfänger zurückgeforderten Beträge auch tatsächlich wiedereingezogen worden sind

erlässt sie ihre Entscheidung über den Rechnungsabschluss. Diese hat bis zum 30.04. des folgenden Jahres nach einem festen Zeitplan zu erfolgen. Der Vorbehalt, dass einzelne Ausgaben in Nichtübereinstimmung mit Gemeinschaftsrecht getätigt wurden, bleibt jedoch bestehen.

2. Der Konformitätsabschluss

In Form von Ad-hoc-Entscheidungen, die bis zu 24 Monaten nach der Tätigung einer Ausgabe getroffen werden können, prüft die EU-Kommission stichprobenhaft einzelne Förderfälle und die hiermit verbundenen Verwaltungs- und Kontrollvorgänge in den Mitgliedstaaten.

Werden Mängel in der Effizienz des Verwaltungs- und Kontrollsystems oder Unregelmäßigkeiten bei einzelnen Zahlungsvorgängen oder Letztempfängern festgestellt, schließt die EU-Kommission die Ausgaben von der Gemeinschaftsfinanzierung aus.

Die Konformitätsprüfung umfasst die folgenden Phasen:

- (1) Risikoanalyse der EU-Kommission zur Auswahl von zu kontrollierenden Fällen und Regelungen;
- (2) Vor-Ort-Kontrollen und Prüfungsbericht mit erforderlichen Abhilfemaßnahmen und finanziellen Konsequenzen;
- (3) Konsultationsverfahren mit dem Mitgliedstaat;
- (4) Mitteilung der geplanten finanziellen Berichtigungen;
- (5) Eventuelles Schlichtungsverfahren;
- (6) Abschließende Rechnungsabschlussentscheidung der EU-Kommission.

Sollte eine finanzielle Berichtigung nötig sein, kann die Bemessung in zwei Formen erfolgen:

- (1) Bemessung einer Berichtigung aufgrund von Fehlern in einzelnen Vorgängen:
Stellt die EU-Kommission bei einem bestimmten Vorgang dessen Rechtswidrigkeit fest, lehnt sie die Finanzierung ab. Ergibt die Überprüfung darüber hinaus, dass ein mangelhaftes Kontrollsystem des Mitgliedstaates ursächlich für Unregelmäßigkeiten ist und stützt sich diese Feststellung auf eine statistisch repräsentative Stichprobe, kann die EU-Kommission einen Gesamtbetrag für diese Haushaltlinie via Extrapolation ermitteln.
- (2) Bemessung einer Berichtigung aufgrund des Risikos von finanziellen Verlusten:
Es ist keine genaue Ermittlung des tatsächlichen Wertes aller unkorrekten Beihilfeanträge, die zur Auszahlung gelangt sind, möglich. Der mögliche Verlust zum Schaden des EU-Haushaltes muss daher durch eine Bewertung des Risikos geschätzt werden, dass auf unzureichend eingestufte Kontrollen zurückzuführen ist. Zur Ermittlung der Beträge verfügt die EU-Kommission über Leitlinien, die ähnlich einem Bußgeldkatalog bestimmte Versäumnisse in verschiedenen Bereichen der Kontrollen verschiedenen Berichtigungssätzen zuordnet. Die Berichtigungssätze liegen zwischen 2 bis zu 100 %, häufig liegt jedoch eine Obergrenze bei 25 % der bewilligten EU Mittel.

MB-Einl-Text 7: Vorrangige Ziele der Agrarwende (Grimm, 2002)***Neue Landwirtschaft***

- (1) Verstärkte Bindung der Investitionsförderung an eine artgerechte und flächengebundene Tierhaltung
- (2) Verstärkte Honorierung besonders umweltverträglicher, nachhaltiger und standortangepasster Wirtschaftsweisen (Schwerpunkt ökologischer Landbau in Produktion und Vermarktung)
- (3) Modulation der Direktzahlungen als Einstieg in den Ausstieg von flächen- und tierbezogenen Zahlungen
- (4) Verstärkte Unterstützung von Einkommensalternativen

Intensivierter Verbraucherschutz

- (1) Einführung von Qualitätssiegeln für den ökologischen und konventionellen Landbau
- (2) Verschärfte Vorschriften in den Bereichen Rückstände und Tierarzneimittel
- (3) Einrichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
- (4) Verbesserung der Lebensmittelüberwachung

Tierschutz

- (1) Drastische Verkürzungen der Tiertransportzeiten
- (2) Abschaffung der Legebatterien
- (3) Erlass- einer Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung

MB-Einl-Text 8: Veränderung der Gesamtplanung und Stand der Programmumsetzung 2000 bis 2002 gemessen an den gesamten Mittelansätzen des EPLR Bremen

Datengrundlagen

MB-Einl-Tabelle 2 stellt die Gesamtplanungsansätze den tatsächlich getätigten Ausgaben gegenüber. Dabei wird auf folgende Datenquellen zurückgegriffen:

- Genehmigter indikativer Finanzplan 2000;
- Indikativer Finanzplan der beantragten Planänderung 2003;
- Rechnungsabschluss (Tabelle 104) der Jahre 2000, 2001 und 2002

Bei der Verarbeitung der verschiedenen Datenquellen sind Probleme der Vergleichbarkeit aufgetaucht. Die Struktur des indikativen Finanzplans entspricht nicht der Nomenklatur der kleinen Buchstaben der VO (EG) 1750/1999. Die Zuordnung konnte aber nach Rücksprache mit der Programmbehörde weitgehend vorgenommen werden.

Der Rechnungsabschluss erfasst die aus dem EAGFL getätigten Auszahlungen. Die Auszahlungen liefern z.T. keine aussagekräftigen Begründungen bezüglich der tatsächlichen Inanspruchnahme, weil in einigen Maßnahmenbereichen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulage) Auszahlungen erst mit einem erheblichen Zeitverzug getätigt werden und z.T. zwei Zahlungen in einem Jahr erfolgten.

Veränderung der Planungsansätze in den einzelnen Haushaltlinien

Die Planungsansätze der verschiedenen Haushaltlinien sind sukzessive der tatsächlichen Inanspruchnahme angepasst worden. Die Maßnahme Berufsbildung wurde aus dem Programm genommen, die Junglandwirteförderung (A2) wird in der vorgesehenen Form nicht mehr umgesetzt. Alle anderen Haushaltlinien/Maßnahmen werden auch weiterhin angeboten. Bis auf die Haushaltlinien k und f sind alle Mittelansätze nach unten korrigiert worden. Den größten absoluten Mittelverlust haben die Maßnahmen C1 und C2 (Ausgleichszulage und Ausgleichszahlung) sowie B7 (Küstenschutz) erfahren. Der relative Bedeutungsverlust war bei den Maßnahmen B1/B5 am größten gefolgt von B7 und A4.

Insgesamt ist der Planungsansatz um über 3 Mio. Euro gesunken, da Bremen in fast allen Haushaltlinien eine unterdurchschnittliche Inanspruchnahme zu verzeichnen hat.

Mittelabfluss in den einzelnen Haushaltlinien

Der Ausgabenstand bezogen auf die ursprüngliche Plangenehmigung ist je nach Haushaltlinie unterschiedlich. Er schwankt zwischen 0 % und 20 % bei der Haushaltlinie f (C3 und C4). Insgesamt kann festgestellt werden, dass außer im Bereich des Förderschwerpunktes C und der Maßnahme B5 alle anderen Maßnahmen sehr schleppend anlaufen.

MB-Einl-Tabelle 2: Vergleich der Gesamtplanungsansätze und des bisherigen Mittelabflusses nach Haushaltslinien

Haushaltlinie	Gesamtansatz EU-Mittel geplant 2000 bis 2006		Getätigte EAGFL-Ausgaben 2000 bis 2002		Vergleich der Planansätze 2000 und 2003	
	Plange- nehmung 2000	Plan- änderung 2003	Rechnungs- abschluss Tabelle 104	Ausgabenstand bezogen auf Plange- nehmung	Absolute Veränderung	Relative Veränderung
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
a - A1	0,55	0,42	0,03	5,1	-0,13	-23,6
b - A2	0,14	0,00	0,00	0,0	-0,14	-100,0
c - A3	0,07	0,01	0,01	11,0	-0,06	-89,0
e - C1+C2	2,91	2,05	0,39	13,5	-0,85	-29,4
f - C3+C4	0,98	1,01	0,20	20,3	0,04	3,6
g - A4	0,50	0,30	0,00	0,0	-0,19	-39,0
i - C5	0,71	0,47	0,07	9,2	-0,24	-33,6
k - B2	0,18	0,27	0,02	9,2	0,09	47,7
m - A5	0,28	0,20	0,00		-0,08	-28,6
o - B3	0,57	0,36	0,03	5,0	-0,22	-37,9
p - B4	0,45	0,28	0,00	0,0	-0,16	-36,6
q - B6	0,43	0,34	0,05	11,5	-0,08	-19,7
r - B1+B5	0,62	0,14	0,02	3,7	-0,48	-77,0
u - B7	1,48	0,87	0,00	0,0	-0,62	-41,5
Bewertung	0,10	0,11	0,01	7,6	0,01	7,6
Flankierende Maßnahmen 2078/2080	0,45	0,45	0,45	100,0	0,00	0,0
Altverpflichtungen VO (EG) 950/97	0,08	0,00	0,00	0,0	-0,08	0,0
Summe	10,50	7,29	1,27	12,1	-3,21	-30,6
Rückforderungen		-0,01	-0,01		-0,01	
Gesamtsumme	10,50	7,28	1,26	12,0	-3,22	-30,6
Mehrausgaben/Minderausgaben		2,95	0,00		2,95	
Finanzierungsplan total	10,50	10,23	1,26	12,0	-0,27	-2,6

Quelle: (WuH, 2000; WuH, 2003).

MB-Einl-Text 9: Bisherige Umsetzung des EPLR in Bremen

Datengrundlagen

MB-Einl-Tabelle 3 stellt die Entwicklung der Planansätze, Bewilligungen und den tatsächlichen Mittelabfluss in den EU-Haushaltsjahren 2000 bis 2002 dar. Folgende Datenquellen wurden genutzt:

- Indikative Finanzpläne;
- EU-Monitoringtabellen (2000, 2001, 2002);
- Rechnungsabschluss.

Anmerkungen zu den indikativen Finanzplänen und dem Rechnungsabschluss können weitgehend MB-Einl-Text 8 entnommen werden. Zusätzlich sei hier angemerkt, dass die Tabelle 104 nur die EAGFL-Mittel enthält. Um die öffentlichen Mittelaufwendungen zu erhalten, wurde der genehmigte Kofinanzierungssatz zugrundegelegt.

An dieser Stelle wird eine kurze Einschätzung der Aussagefähigkeit der finanziellen Indikatoren des EU-Monitorings vorgenommen werden. Die Aussagefähigkeit der physischen Indikatoren wird z.T. förderkapitelbezogen abgehandelt; eine Gesamteinschätzung wird in Kapitel 10 vorgenommen.

Die Angaben aus dem EU-Monitoring beziehen sich im Gegensatz zu den beiden anderen Datenquellen auf Kalenderjahre und nicht auf EU-Haushaltsjahre, so dass eine eingeschränkte Vergleichbarkeit gegeben ist. Das EU-Monitoring stellt auf Bewilligungen ab und gibt daher einen Überblick über die geplanten öffentlichen Mittelaufwendungen bezogen auf die einzelnen Haushaltslinien. Der Umfang der Bewilligungen wird jährlich erfasst und nicht aktualisiert. D.h., in allen Haushaltslinien gibt es einen Anteil von Projekten, die nicht oder in einem von dem ursprünglichen Bewilligungsumfang abweichenden Maß realisiert werden. Diese Mittel stehen für Neubewilligungen zur Verfügung und blähen entsprechend die EU-Monitoring-Tabellen auf, indem es zu Doppelzählungen kommt. Da in verschiedenen Haushaltslinien mehrjährige Verpflichtungszeiträume vorkommen, die z.T. schon über den derzeitigen Programmplanungszeitraum hinausgehen, ist zusätzlich eine eingeschränkte Vergleichbarkeit mit den Auszahlungsdaten gegeben. Es wird so nicht möglich sein, die aggregierten Daten der Monitoring-Tabellen 2000 bis 2006 den Auszahlungen gegenüberzustellen.

Plansätze, Bewilligung und Mittelabfluss nach Haushaltslinien

Die Inanspruchnahme ist je nach Haushaltslinie unterschiedlich. Planzahlen und Auszahlungen können nur eingeschränkt mit den Bewilligungen verglichen werden.

Haushaltslinie	Vollzug
a - A1, b - A2	Mittelabfluss deutlich niedriger wie geplant, kaum VEs
c - A2	Maßnahme wurde aus dem Programm genommen
e C1 + C2	Mittelabfluss deutlich geringer als geplant
f - C3 +C4	Mittelabfluss annähernd so hoch wie geplant, unter Berücksichtigung der ehemals flankierenden Maßnahmen etwas höher als geplant
g - A4	bisher keine Mittel geflossen und auch keine Bewilligungen ausgesprochen
i - C5	Mittelabfluss deutlich geringer als geplant
h - C5	nur Altverpflichtungen aus den flankierenden Maßnahmen
k - B2	Fehlbuchung, Monitoring (?)
m - A5	bisher keine Mittel geflossen und auch keine Bewilligungen ausgesprochen
o - B3	Mittelabfluss deutlich geringer als geplant, kaum VEs ausgesprochen
p - B4	bisher keine Mittel geflossen und auch keine Bewilligungen ausgesprochen
r - B1 + B5	Mittelabfluss deutlich geringer als geplant, im Monitoring nicht erfasst
q - B6	Mittelabfluss deutlich geringer als geplant, im Monitoring nicht erfasst
u - B7	bisher keine Mittel geflossen und auch keine Bewilligungen ausgesprochen
Altverpflichtungen	Rückforderungen

MB-Einl-Tabelle 3: Planansätze, Bewilligung und Mittelabfluss nach Haushaltslinien 2000 bis 2002 in Bremen

Haushaltslinie	EPLR-Genehmigung		EPLR-Änderung 2003		Monitoring		Rechnungsabschluss ⁽¹⁾	
	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung
	Mio. Euro		Mio. Euro		Mio. Euro		Mio. Euro	
a - A1	0,50	0,20	0,07	0,03	0,11	0,05	0,07	0,03
b - A2	0,15	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
c - A3	0,08	0,03	0,02	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01
e - C1+C2	2,49	1,25	0,78	0,39	1,10	0,55	0,78	0,39
f - C3+C4	0,33	0,16	0,39	0,20	0,65	0,33	0,39	0,20
g - A4	0,49	0,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
i - C5	0,76	0,31	0,16	0,07	0,21	0,02	0,16	0,07
k - B2	0,13	0,05	0,04	0,02	0,07	0,03	0,04	0,02
m - A5	0,20	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
o - B3	0,62	0,25	0,07	0,03	0,10	0,04	0,07	0,03
p - B4	0,41	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
q - B6	0,33	0,13	0,12	0,05	0,00	0,00	0,12	0,05
r - B1+B5	0,63	0,25	0,06	0,02	0,00	0,00	0,06	0,02
u - B7	1,53	0,62	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bewertung	0,00	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	0,02	0,01
Flankierende Maßnahmen 2078/2080	0,90	0,45	0,90	0,45	0,32	0,16	0,90	0,45
Altverpflichtungen VO (EG) 950/97	0,06	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe	9,60	4,21	2,64	1,27	2,57	1,18	2,64	1,27
Rückforderungen	0,00	0,00	-0,02	-0,01	0,00	0,00	-0,02	-0,01
Gesamtsumme	9,60	4,21	2,62	1,26	2,57	1,18	2,62	1,26
Mehrausgaben/ Minderausgaben	0,00	0,00	6,98	2,95	0,00	0,00	0,00	0,00
Finanzierungsplan total	9,60	4,21	9,60	4,21	2,57	1,18	2,62	1,26

⁽¹⁾ Öffentliche Kosten auf Grundlage des genehmigten Kofinanzierungssatzes berechnet.

MB-Einl-Text 10: Datenschutz im Bereich der 6-Länder-Evaluation

In verschiedenen Kapiteln der Evaluation wird auf Sekundärdaten des Landes zurück gegriffen, die in vielen Fällen als personenbezogene Daten datenschutzrechtlich relevant sind und einer entsprechenden Behandlung bei der Verwendung für Evaluierungsfragen bedürfen. Bei der Auftragsvergabe wurde diese Bedürftigkeit erkannt und von Seiten des Landes eine gesonderte Regelung eingefordert. Über eine zusätzliche Vereinbarung zwischen dem Land und dem Auftragnehmer wurde die Verwendung und Verarbeitung aller personenbezogenen Daten beim Auftragnehmer für die Halbzeitbewertung als Auftragsdatenverarbeitung im Auftrag des Landes geregelt. Mit dieser Regelung unterliegt der Auftragnehmer automatisch den Datenschutzregelungen und der Datenschutzaufsicht des Landes.

Zur Gewährleistung der erforderlichen datenschutzrechtlicher Vorkehrungen hat der Auftragnehmer ein spezifisches Datenschutz- und Datensicherungskonzept vorgelegt.

Besonderheiten des Konzeptes sind:

- Ausschließliche Verwendung anonymisierter Daten,
- Restriktive Zugangsbeschränkungen zu den personenbezogenen Datensätzen,
- Dokumentationspflichten über Zugang, Zugriff, Verarbeitung und Speicherung der Daten,
- Besondere Dienstverpflichtung aller Mitarbeiter, die Zugang zu den Daten erhalten.

Diese Regelungen sind sinngemäß auch auf die im Zuge der Evaluation selbst erhobenen Primärdatensätze übertragen worden.

Dieses aus Sicht des Datenschutz sicher notwendige Verfahren behindert aus Sicht der Gutachter die Durchführung einer Halbzeitbewertung in nicht unbeträchtlichem Maße. Erschwerend für die Bearbeitung sind neben den sicherlich aufwendigen DV-Prozeduren und Verfahrensregelungen besonders die Zugangsbeschränkung auf anonymisierte Datensätze. Des weitern waren erhebliche Hindernisse auf Seiten der datenführenden Stellen zu überwinden, um überhaupt die erforderliche Datenbasis in der entsprechend aufbereiteten Form zu erhalten.

Literaturverzeichnis

- 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.
- Bredemeier, K.; Allhusen, J. (2002): Lagebericht gemäß Art. 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 für das Berichtsjahr 2001, Bremen.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.
- Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.
- Senator für Wirtschaft und Häfen, Programmumsetzung in Bremen, mündlich/ schriftlich am 30.5.2003.
- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2000): 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 (2001): Lagebericht für den Plan zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 für das Land Bremen gemäß Artikel 41 der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999, Kalenderjahr 2000. Bremen.
- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen (2003): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Bremen 2000 bis 2006. Bremen.