

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg 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	Seite
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	4
11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem	6

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen bezüglich einer Anpassung des Programms zur Halbzeit

11.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Bei den Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf Programmebene handelt es sich 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 werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus der Analyse der Querschnittsfragen und der Durchführungsregularien auf Programmebene abgeleitet. Diese wurden in einem Workshop am 2.10.2003 vorgestellt und mit den Verantwortlichen 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 Hamburg, aber auch an das BMVEL und die EU-Kommission. Im Rahmen der Halbzeitbewertung herausgearbeitete positive Aspekte und Vorgehensweisen werden bei 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 Hamburgs 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 nur qualitative Hinweise auf die künftige 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.

- (2) Das Hamburger EPLR setzt einen Schwerpunkt im Bereich des Küstenschutzes und greift damit eine wesentliche Problemlage des Bundeslandes auf. Der Küstenschutz zielt gemäß Programm im Sinne eines Vorsorgeprinzips vorrangig auf den Schutz landwirtschaftlicher Flächen ab. Da die Küstenschutzmaßnahmen aber nur in ihrem Gesamtkontext sinnvoll zu werten sind, dienen sie, unabhängig von ihrer konkreten Lage, darüber hinaus der Verbesserung des Sicherheitsstandards der potentiell bedrohten Bevölkerung und ihrer Vermögenswerte in Hamburg. Sie erfüllen demnach primär gesamtgesellschaftliche Funktionen. Abgesehen vom Küstenschutz handelt es sich beim Hamburger EPLR um ein schwerpunktmäßig sektoral ausgerichtetes Programm. Landwirtschaftliche Betriebe sind Hauptadressaten der Förderung. Daneben kommt aus Programmsicht der Verbesserung der Agrarumwelt in einem Agglomerationsraum eine wichtige Bedeutung zu.
- (3) Die zusammenfassende Ergebnisdarstellung auf Programmebene in Kapitel 10 hat einen ersten Überblick über die Gesamtwirkung des Programms gegeben. Die Aussagen beruhen im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Auf Programmebene ist dies ein angemessenes Vorgehen.
- (4) Das Programm entfaltet seine Wirkungen v.a. im Bereich des Küstenschutzes, da hier der deutliche finanzielle Schwerpunkt liegt. Die restlichen Programmmittel konnten mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung gebracht werden, die sich auch auf den Aspekt Lebensqualität (Querschnittsfrage 1) positiv auswirken. Bezogen auf Beschäftigung und Einkommen sind entsprechend der Zielsetzung vorrangig sektorale Wirkungen festzustellen. Außersektorale Zielsetzungen wurden bislang noch nicht erreicht. Dies ist auf die fehlende Inanspruchnahme gerade derjenigen Maßnahmen zurückzuführen, die Wirkungen außerhalb der Landwirtschaft zeigen können.

Förderschwerpunkt A

- (5) Förderschwerpunkt A beinhaltet die Einzelbetriebliche Investitionsförderung, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung sowie die Qualifizierungsmaßnahmen. Die Einzelbetriebliche Investitionsförderung richtet sich aufgrund der Struktur der hamburgischen Landwirtschaft überwiegend an Gartenbaubetriebe. Die Zahl der Neubewilligungen hat sich in den zurückliegenden drei Förderjahren sehr dynamisch entwickelt. Schwerpunkt der Förderung liegt beim Gewächshausbau und dazugehörigen Anlagen. Änderungen in der programmatischen Ausrichtung und Prioritätensetzung können auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse nicht abgeleitet werden. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung wurden bislang noch keine Projekte bewilligt. Hier empfehlen die Evaluatoren, noch stärker die Zusammenarbeit mit den benachbarten Bundesländern zu suchen. Die Qualifizierungsmaßnahmen werden gut angenommen. Positiv wirkt sich hier eine sehr enge Zu-

schneidung auf den Bedarf der Zielgruppen aus, da das Seminarangebot jeweils am Anfang des Jahres gemeinsam mit relevanten Akteuren festgelegt wird.

Förderschwerpunkt B

- (6) Im Förderschwerpunkt B ist der Küsten- und Hochwasserschutz die mit Abstand bedeutendste Maßnahme. Die Leitlinien zum Küsten- und Hochwasserschutz in Hamburg bilden die Grundlagen und Voraussetzungen für die koordinierte, prioritätenmäßig abgestimmte Durchführung aller Schutzmaßnahmen. Dadurch stellen die EU-Mittel einen sehr wertvollen Zuschuss dar, der dem Lande hilft, noch vorhandene Lücken in der Kette des Küstenschutzsystems beschleunigt schließen zu können und die Ausdehnung des Sicherheitsniveaus voranzutreiben. Die Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung und Fremdenverkehr zeichnen sich durch einen hinter den Erwartungen zurückbleibenden Umsetzungsstand aus. Um die Inanspruchnahme der Maßnahme zu erhöhen und alle Mittel zum Abfluss zu bringen, sollte von Seiten des Amtes für Wirtschaft und Landwirtschaft mehr Informationsarbeit geleistet und möglicherweise die Projektentwicklung forciert werden. Einen wichtigen Ansatzpunkt bietet die aktuell in der Durchführung befindliche AEP Süderelbe, deren Ergebnisse für eine weitere Förderung genutzt werden sollten.

Förderschwerpunkt C

- (7) Die Maßnahme Extensive Grünlandnutzung sollte fortgeführt werden. Ein Hemmnis für die Teilnahme an der Extensiven Grünlandnutzung sind die zu kurzen Laufzeiten der Pachtverträge. Seitens der Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Hansestadt Hamburg ist zu prüfen, ob zumindest für öffentliche Flächen eine 5-jährige Laufzeit für Pachtverträgen erwirkt werden kann. Die Fortführung der Förderung des Ökologischen Landbaus ist neben seinem Beitrag zu anderen Zielen der Agrarpolitik auch unter Umweltaspekten sinnvoll. Der Ausbau der Vermarktungs- und Distributionsstrukturen sollte, unter Berücksichtigung der Nachfrageseite, weiter fortgeführt werden. Grundsätzlich sind die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes zielgerichtet, wirksam und werden gut angenommen. Alle Teilmaßnahmen leisten einen bedeutenden Beitrag zur Erhaltung von Biotopen, die sich auf Grund einer spezifischen Flächennutzung bzw. herkömmlicher Bewirtschaftungssysteme entwickelt haben. Positive Effekte werden insbesondere in Bezug auf den biotischen Ressourcenschutz und das Landschaftsbild erzielt. Aufgrund der gezielten Flächenauswahl durch das Naturschutzamt erfolgt eine Schwerpunktsetzung auf die für den Naturschutz besonders wertvollen Flächen. Die Mittel werden daher eindeutig dort eingesetzt, wo Handlungsbedarf besteht.

- (8) Die vorgesehenen Ziele der forstlichen Förderung im EPLR Hamburg decken zwar die Zielsetzungen der VO (EG) Nr. 1257/1999 ab. Das im indikativen Finanzplan angesetzte Mittelvolumen ist demgegenüber jedoch sehr gering und ließe eine den Zielen angemessene Umsetzung der Maßnahmen ohnehin nicht zu. Angesichts fehlender Inanspruchnahme des Förderangebots trotz des im EPLR postulierten Bedarfs wäre zu überlegen, den forstlichen Förderbereich aus dem EPLR herauszunehmen. Falls sich zukünftig doch noch konkrete Projekte ergeben würden, könnten diese auch rein national über die GAK finanziert werden.

11.3 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen

Programmkoordination

- (9) Die Programmkoordination in Hamburg 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 kann aber auch zu Informationsmonopolen und einem geringeren Spezialwissen, das in der komplexen EU-Materie erforderlich sein kann, führen. Auch auf der operativen Ebene macht die Umsetzung der EU-Maßnahmen nur einen geringen Teil des Aufgabengebietes aus, sodass hohe Lernkosten entstehen, weil dadurch häufig intensives Einarbeiten erforderlich ist. U.E. sollten die Kooperationsstrukturen zwischen den verschiedenen Behörden weiter intensiviert werden. Die Zusammenarbeitsstrukturen und Informationsflüsse zwischen Programmkoordination und den anderen beteiligten Behörden könnten in Teilbereichen verbessert werden.

Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen

- (10) Hamburg 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 Bremen 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 Hamburg überlegen, in welcher Form die Zusammenarbeit mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein, auch auf der Umsetzungsebene, intensiviert werden könnte.

- (11) Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der Arbeitsebene von den befragten Programmkoordinatoren als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich eher auf strukturelle Defizite, die bei der Diskussion des Programmerstellungs- und Genehmigungsprozesses problematisiert wurden. Verbesserungen werden in folgenden Bereichen angeregt:
- Dezentralisierung der Programmplanung,
 - Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von vorab festgelegten verbindlichen inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der Kommission und
 - verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung.
- (12) Kritisch gewertet wurde sowohl von den Programmkoordinatoren wie auch von der EU-KOM die Funktion des Begleitausschusses. Da es sich nur um ein optional einzurichtendes Gremium handelt, sollte er entweder aufgewertet werden oder abgeschafft werden. Eine Aufwertung könnte er z.B. dadurch erfahren, dass formale Aufgaben entfallen oder delegiert werden, um so mehr Raum für strategische Diskussionen zu haben.
- (13) Nach der Programmerstellung fanden keine formalisierten Aktivitäten auf Programmebene mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern statt. Intensive Kontakte mit den WiSos gibt es aber auf allen Arbeitsebenen. Wir halten allerdings auch in einem Stadtstaat wie Hamburg formalisierte Beteiligungsverfahren für sinnvoll, weil damit die Exklusivität der verschiedenen existierenden Strukturen aufgebrochen werden kann. Da die Programmebene z.T. sehr abstrakt ist und keine wirkliche Betroffenheit und einen Willen zur Beteiligung bei den WiSo-Partnern erzeugt, regen wir an, eher Diskussionsrunden zu ausgewählten Themen vor dem Hintergrund des möglichen Beitrags des EPLR anzubieten.

Finanztechnische Regelungen

- (14) Im Rahmen der Halbzeitbewertung war nach Ansicht der EvaluatorInnen die Fragestellung, ob sowohl die finanztechnischen Regelungen wie auch Verwaltungs- und Kontrollvorschriften einen Einfluss auf die Umsetzung von Maßnahmen haben, ein wesentlicher Aspekt der Analyse der Durchführungsbestimmungen. Hamburg hat von den finanztechnischen Regelungen bislang profitiert, weil dadurch die Möglichkeit eröffnet wurde, Minderbedarfe aus anderen Bundesländern aufzunehmen. In diesem Zusammenhang wird die Administration sich abzeichnender Mehrbedarfe als größtes Problem in der finanztechnischen Abwicklung bezeichnet. Damit wird deutlich, dass nicht das Jährlichkeitsprinzip an sich ein Problem darstellt. Der Einfluss des Jährlichkeitsprinzip auf die Umsetzung eines EPLR ist in starkem Maße von der Flexibilität der nationalen Mittelbewirtschaftung und dem Vorhandensein aufnehmender Bereiche abhängig. Mit dem Küstenschutz verfügt Hamburg über ei-

ne Maßnahme, die einen hohen Mittelbedarf hat und für die auch nationale Kofinanzierungsmittel bereitgestellt werden können.

- (15) Aber dennoch gilt auch in Hamburg, dass das Jährlichkeitsprinzip in Verbindung mit der Unterschiedlichkeit von EU- und nationalen Haushaltsjahr sowie den Modalitäten für Programmänderungen Umsetzungsprobleme zur Folge haben kann.

Verwaltungs- und Sanktionsregelungen

- (16) Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften ist gerade für ein kleines Bundesland wie Hamburg aufwändig. So müssen ähnliche Systeme wie in den Flächenländern installiert werden. Die Entwicklungskosten verteilen sich jedoch auf eine wesentlich geringere Anzahl von Förderfällen. Grundsätzlich haben sich die Verwaltungen aber mit den EU-Regelungen arrangiert, die allerdings einen deutlich höheren Personalaufwand im Vergleich zur Vorgängerperiode erfordern.
- (17) Änderungsbedarf wird allerdings in Detailbestimmungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen gesehen. Eine Empfehlung für die Vereinfachung der Umsetzung bei einzelnen Maßnahmen ist die Staffelung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsanforderungen nach der Zuwendungshöhe. Gerade bei den Maßnahmen, die je Zuwendungsempfänger nur geringe Zuwendungsbeträge auszahlen, kann hierdurch eine Vereinfachung erreicht werden, ohne dass damit die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel gefährdet ist.

11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Begleitsysteme auf Programmebene

- (18) Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene (z.B. EU-Monitoring, GAK-Berichterstattung, Bericht über staatlichen Beihilfen, Kreuzchenliste) sollten hinsichtlich Erfassungszeitraum und Erfassungstiefe besser aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt in besonderem Maße für die drei betrachteten EU-definierten Systeme (EU-Monitoring, Bericht über staatliche Beihilfen, Tabelle 104). Die EU-KOM sollte intern auf eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen bezüglich der Anforderungen achten.
- (19) Bezogen auf das EU-Monitoringsystem, in dem ständig nachgebessert wurde, sind die Anpassungen v.a. auf eine unzureichende Diskussion des ersten Entwurfs und fehlende Ausfüllhinweise für die Tabellensätze zurückzuführen. Darüber hinaus ist eine unzureichende 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 Mitgliedstaaten, in der ein praktikables und für den Zeitraum verbindliches Vorgehen als Entscheidungsvorlage für den STAR-Ausschuss abgestimmt wird.

- (20) 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.

Begleitsystem und Evaluation

- (21) 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 Maßmengestaltungen 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.
- (22) Der zweigleisige Evaluationsansatz (länderbezogene Evaluation und zentrale Evaluation ausgewählter Förderkapitel mit entsprechenden Modulen für die Länderberichte) erforderte einen großen Abstimmungsaufwand, der mit den sowohl den LänderevaluatorInnen wie auch den zentralen EvaluatorInnen zur Verfügung stehenden zeitlichen und personellen Ressourcen 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.
- (23) 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 auch 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 zusammenfassenden Darstellung und den Interessen der im Bundesland Zuständigen gefunden werden, die einen Fokus auf „ihre“ Maßnahme haben, deren Teilwirkungen in dieser Art der Darstellung nicht für sich stehend gewürdigt werden können. 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.