

Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

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	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	6
11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem	9

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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 eine gewisse Relevanz auf Ebene des Gesamtprogramms haben. Zum anderen beruhen sie auf der Analyse der Querschnittsfragen und der Durchführungsregeln auf Programmebene. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen wurden in einem Workshop am 30.09.2003 vorgestellt und mit den Verantwortlichen im Bundesland Niedersachsen 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 Niedersachsen, aber auch an das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (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 die genannten Vorschläge mit bereits gefassten Beschlüssen des Landes Niedersachsen decken, wird dies vermerkt.

11.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Programmebene

- (1) Die zusammenfassende Ergebnisdarstellung auf Programmebene gibt einen Überblick über die Gesamtwirkung des Programms. Die fünf thematischen Querschnittsfragen sind jedoch auf Programmebene nicht mit entsprechend konkretisierten Zielen unterlegt, so dass aus der Ergebnisdarstellung nur qualitative Hinweise für die zukünftige programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung abgeleitet werden können. Um dieses Problem künftig zu vermeiden, sollten aus Sicht der EvaluatorenInnen die Ergebnisse der Halbzeitbewertung genutzt werden, um im Vorfeld der Erstellung eines ländlichen Entwicklungsprogramms für die Zeit nach 2006 die strategische Ausrichtung intensiver zu diskutieren und die damit angestrebten Ziele konkreter zu fassen.
- (2) Von den fünf thematischen Feldern, welche die EU-Kommission aus Programmsicht als wesentlich erachtet, kommt dem Umweltbereich (Querschnittsfrage 5) eine

wichtige Bedeutung in PROLAND zu. Deutlich wird dies an dem Anteil der Programmmittel, der mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung steht. Daneben ist die Sicherung und Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens wichtig. Insgesamt zeigt die thematische Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitel, dass sich PROLAND vor allem auf den Sektor Landwirtschaft auswirkt.

- (3) Im Vergleich der Wirkungen mit den Zielsetzungen der einzelnen Förderschwerpunkte wird deutlich, dass die Stärkung der Wirtschaftsfunktion der Gemeinden zukünftig mehr Gewicht bekommen sollte. Die Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung und Wegebau, die ein großes finanzielles Gewicht in PROLAND haben, sollten hinsichtlich der Stärkung der Wirtschaftsfunktion ländlicher Gemeinden ein deutlicheres Profil erhalten. Dafür sind unterstützend auch Anpassungen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes und eine Verbreiterung der Anwendungsmöglichkeiten des Artikel 33 der VO (EG) Nr. 1257/1999 erforderlich.
- (4) Die bislang aufgezeigten Beschäftigungseffekte sind in erster Linie konjunkturell relevant, während direkte und indirekte Beschäftigungswirkungen bislang gering blieben. Allerdings sind gerade die indirekten Wirkungen auch erst mittel- bis langfristig messbar. Eine positive Wirkungsrichtung wurde nur einem geringen Anteil der eingesetzten Mittel beigemessen. Beschäftigungsziele werden in PROLAND aber auch nur für wenige Maßnahmen genannt. Zumindest bei den Maßnahmen, die als Hauptziel „Beschäftigung“ nennen, sollte die Beschäftigungswirkung bei der Projektauswahl ein (noch) stärkeres Gewicht erhalten.
- (5) Die Relationen zwischen den drei Förderschwerpunkten¹ - gemessen an ihrem jeweiligen Anteil an EAGFL-Mitteln - haben sich aufgrund der unterschiedlichen Inanspruchnahme in den ersten drei Jahren verändert. Bezogen auf den gesamten Programmplanungszeitraum ist eine Verschiebung zum Förderschwerpunkt II zu Ungunsten der Förderschwerpunkte I und III zu erkennen. Dies ist u.a. auf die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts und die große Nachfrage v.a. von Seiten der kommunalen Gebietskörperschaften zurückzuführen. Zudem wurde nach den Hochwasserereignissen im Sommer 2002 der finanzielle Ansatz für Küstenschutz und Hochwasserschutz im Binnenland erhöht, um hier erforderliche Verbesserungsmaßnahmen zeitlich vorziehen zu können. Die zusätzlichen Mittel, die Niedersachsen aus

¹ Entgegen der Festlegungen im Programm haben die EvaluatorInnen die Zuordnung der Maßnahmen zu den Förderschwerpunkten geändert. Die wesentliche Umgruppierung bestand in der Zuordnung der Maßnahme Küstenschutz/Hochwasserschutz im Binnenland zum Förderschwerpunkt II. Daraus ergeben sich auch andere Finanzanteile und Veränderungen zwischen den Förderschwerpunkten als in den jeweiligen Lageberichten und Programmänderungsanträgen des Landes Niedersachsen entnommen werden können.

anderen Bundesländern und Mitgliedstaaten erhalten hat, sind überwiegend dem Förderschwerpunkt II zugute gekommen.

Förderschwerpunkt I

- (6) Förderschwerpunkt I umfasst die einzelbetriebliche Investitionsförderung, Qualifizierungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung sowie die forstliche Förderung. Aus der zentralen Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms werden keine Schlussfolgerungen auf eventuell erforderliche Änderungen in der programmatischen Ausrichtung und Prioritätensetzung abgeleitet. Einzig die Anwendung der de-minimis-Regelung für Diversifizierungsprojekte wird kritisch gesehen, da sich dadurch die Fördermöglichkeiten verringern. Auch für Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung werden von den zentralen Bewertern keine Schlussfolgerungen für eventuell erforderliche Prioritätensetzungen gezogen. Für die Qualifizierungsmaßnahmen können die inhaltlichen Vorgaben des zuständigen Fachreferats positiv herausgestellt werden, welche zu einer klaren Prioritätensetzung der zu fördernden Kurse führen. Die Zielrichtung der forstlichen Förderung wird insbesondere in der Umsetzung der Maßnahmen deutlich, die klar in der ökologischen Strukturverbesserung liegt. Dem kapitelübergreifenden Ansatz des Programms zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des ländlichen Raums wird die derzeitige Ausrichtung der forstlichen Förderung im Vergleich zu den ökologischen Zielsetzungen weniger gerecht.

Förderschwerpunkt II

- (7) Förderschwerpunkt II enthält im Wesentlichen die klassischen agrarstrukturellen Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Flurbereinigung, Dorferneuerung, ländlicher Wegebau und Küstenschutz). Dieser Förderschwerpunkt hat in den ersten Jahren deutlich mehr Mittel in Anspruch genommen als geplant waren. Dies ist neben einer hohen Nachfrage der kommunalen Gebietskörperschaften auch auf administrative und finanztechnische Aspekte zurückzuführen. Maßnahmen wie z.B. der Wegebau innerhalb und außerhalb der Flurbereinigung bieten sich an, wenn unter der Restriktion Jährlichkeit (auch zusätzliche) Mittel fristgerecht zur Auszahlung gebracht werden sollen. Bezüglich der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen** (n) ist die Projektentwicklung vor Ort durch die Ämter für Agrarstruktur zu intensivieren. Eine bessere Inanspruchnahme der Maßnahme könnte zudem über eine Änderung der Förderungsgrundsätze (z.B. eine vorübergehende Betriebskostenunterstützung in der Anfangsphase von Projekten) erreicht werden. Die Maßnahme **Dorferneuerung** (o) hat eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung, da sie die Lebensqualität der Dorfbewohner z.T. erheblich steigert. Die Wirkungen auf Einkommen und Beschäftigung sind allerdings bisher gering, daher sollte im Land diskutiert werden, ob das Einkommens- und Beschäftigungsziel eine größere Bedeutung bekommen und mehr Projekte auf

dieses Ziel ausgerichtet werden sollten. Der **Wegebau** (r) ist in den ersten drei Programmjahren mit umfangreichen zusätzlichen Mitteln ausgestattet worden. Eine Prioritätensetzung fand bisher nicht statt. Daher ist zukünftig eine stärkere inhaltliche Lenkung der Projektauswahl anzuraten. Angesichts der jüngsten Hochwasserereignisse steht die Bedeutung des **Küstenschutzes** und Hochwasserschutzes im Binnenland außer Frage, wobei die über PROLAND geförderten Maßnahmen nur einen Bruchteil dessen umfassen, was insgesamt in diesem Bereich gefördert wird.

Förderschwerpunkt III

- (8) Förderschwerpunkt III umfasst den Erschwernisausgleich, die Agrarumweltmaßnahmen und Maßnahmen zum Schutz der Umwelt im Rahmen des Artikel 33. Der **Erschwernisausgleich** trägt dazu bei, in den durch nationale Bestimmungen gesicherten Natura-2000-Gebieten und Trittsteinbiotopen einen Grundsatz zu gewährleisten. Weitergehende Regelungen sind Gegenstand des Vertragsnaturschutzes. Dieses Modell ist nach Ansicht der EvaluatorInnen sinnvoll und ausbaufähig. Im Agrarumweltbereich sollten zukünftig gezieltere ressourcenschonende Maßnahmen sowohl inhaltlich wie auch gebietsbezogen angeboten werden, da bislang einzelne Umweltprobleme (Erosion) und Gebiete (Südoldenburg, Mittelweser, Emsland, Hildesheimer Börde) mit ihren spezifischen Problemen im abiotischen und biotischen Bereich nur unzureichend berücksichtigt wurden. Für die Maßnahmen des Niedersächsischen Agrarumweltprogramms **Extensive Grünlandnutzung** und **Ökologischer Landbau** werden verstärkte Bemühungen um neue Teilnehmergruppen sowie eine Neukonzeption des Prämiensystems angeregt. Die Maßnahmen des **Vertragsnaturschutzes** sind zielgerichtet und werden - mit Ausnahmen solcher mit sehr hohen Auflagen - gut angenommen. Durch eine Überarbeitung der Förderkulissenabgrenzung in Teilbereichen wäre die Wirkung der Maßnahmen weiter zu steigern. Hervorzuheben ist die Maßnahme **Trinkwasserschutz** in Wasservorranggebieten, die auch für andere Bundesländer Beispielcharakter haben kann. Sie erfährt insgesamt eine gute Akzeptanz, Treffsicherheit und Wirkung für den Grundwasserschutz, so dass eine Fortführung sachdienlich und wirkungsvoll ist. Generell positiv wird die Flankierung der flächengebundenen Maßnahme **Trinkwasserschutz** durch die Maßnahme **Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen aus Wasservorranggebieten** und die **flankierenden Maßnahmen zur gewässerschonenden Landbewirtschaftung** erachtet, auch wenn detaillierte Evaluierungsergebnisse aufgrund der kurzen Laufzeit der Projekte noch nicht vorliegen. Die Projekte der Maßnahme **Förderung neuer Strategien im Bereich der Umwelt und der Landwirtschaft** greifen punktuelle Probleme im Umweltbereich auf. Ihre Wirksamkeit kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden, ist aber in starkem Maße abhängig vom späteren Transfer der Ergebnisse in die Praxis. Die derzeitige Schwerpunktsetzung der **Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen in bestimmten Gebieten** sollte vor dem Hintergrund der Vorschläge des Mid-term-

Review überdacht werden. Es stellt sich die Frage, wie sich die einzelbetriebliche Nachfrage nach Flächen der öffentlichen Hand unter Naturschutzauflagen entwickeln wird. Eine Erweiterung der Fördergegenstände auf die Umsetzung von Pflege- und Entwicklungskonzepten sowie die Absicherung des für ein kontinuierliches Gebietsmanagement erforderlichen Personals wird von den Evaluatoren vorgeschlagen.

Synergiewirkungen

- (9) Nachhaltige Synergieeffekten können sicherlich durch eine stärkere zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen erzielt werden. Eine Verbesserung der horizontalen Zusammenarbeits- und Abstimmungsprozesse wird daher angeregt. Zusätzlich sollten von der Lenkungsebene (Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz/Niedersächsisches Umweltministerium) deutlichere Impulse an die Umsetzungsebene ausgehen, sich um integrative Förderansätze zu bemühen. Die bislang feststellbaren Synergiewirkungen beschränken sich demzufolge v.a. auf Wechselwirkungen innerhalb der gebildeten Förderschwerpunkte und der inhaltlich sich nahe stehenden Maßnahmen auf der Fachschiene.

Räumliche Mittelverteilung

- (10) Die räumliche Verteilung der PROLAND-Fördermittel geht konform mit den Leitlinien der Raumordnung, indem v.a. ländliche Gebiete von der Förderung profitieren. Durch die Förderung aus PROLAND wird ein finanzieller Schwerpunkt v.a. westlich einer Achse Nienburg - Lüneburg gesetzt. Da in diesen Räumen Landwirtschaft noch eine wichtige Rolle in der regionalen Wirtschaft einnimmt, ergibt sich auch ein ausgeprägter Zusammenhang der Förderintensität zu sektoralen Kennziffern. Süd-Ost-Niedersachsen und das ehemalige Grenzgebiet zur DDR partizipieren in geringerem Umfang an der Förderung aus PROLAND. Die räumliche Verteilung ist in den Förderinhalten, den unterschiedlichen Kofinanzierungsmöglichkeiten der Kommunen und der Fördererfahrung begründet. PROLAND kann somit nur einen geringen Beitrag zum Abbau der in Niedersachsen vorhandenen regionalen Disparitäten leisten, da nicht alle aus regionaler Sicht mit Problemen behafteten Räume (z.B. Südostniedersachsen) gleichermaßen an PROLAND partizipieren.
- (11) Der horizontale Förderansatz sollte auch zukünftig beibehalten werden, wenngleich unterhalb der Programmebene eine stärkere räumliche Ausrichtung bzw. Konzentration für einzelne Maßnahmen durchaus für sinnvoll erachtet wird. Davon würden aber nicht zwingend die strukturschwachen Regionen Niedersachsens profitieren, da eine räumliche Abgrenzung sich an der jeweiligen Zielsetzung der Maßnahme festmachen muss.

11.3 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen

Programmkoordination

- (12) Die Programmkoordination ist in der Linienorganisation des Niedersächsisches Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz verankert. Dies gilt auch für die Koordinierungsfunktion im Niedersächsischen Umweltministerium. Das anfänglich starke Ressortdenken konnte im Verlauf der Zusammenarbeit abgebaut werden. Den Kernaufgaben der Programmkoordination wird diese Struktur gerecht. Aus Sicht der EvaluatorInnen sollten aber zusätzliche Kapazitäten bei der Programmkoordination bereitgestellt werden, damit eine strategisch-inhaltliche Programmdiskussion stärker als bisher angestoßen werden kann. Dies würde auch zu einem stärkeren Austausch zwischen den Fachreferaten und Ministerien führen und die bislang vorrangig sternförmigen Kommunikationsstrukturen mit der Programmkoordinationsebene ergänzen.

Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen

- (13) Die informellen Strukturen der Arbeitsebene v.a. zwischen den einzelnen Bundesländern wurden von den Programmkoordinatoren für die Programmumsetzung als wesentlich eingeschätzt. Die hohe Bedeutung der informellen Strukturen ist auch auf eine mehr oder weniger ausgeprägte Unzufriedenheit mit der Funktionsweise der formal bestehenden Gremien (Programmkoordinierungsreferenten) und Strukturen (bilaterale Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) zurückzuführen.
- (14) Fachbezogen gibt es zwischen Bund und Ländern intensive Diskussionsprozesse zu den Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Für Teilbereiche der ländlichen Entwicklungspläne, insbesondere spezifische Umwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen, gibt es keinen länderübergreifenden Austausch. Ein diesbezüglicher Arbeitskreis sollte auf Bundesebene eingerichtet werden.
- (15) Grundsätzlich ist aber die Organisation des Austausches über die verschiedenen Kommunikationsstränge (Haushalts- und Koordinierungsreferenten, Fachreferenten Bundes- und Landesebene, Zahlstellenreferenten und Programmkoordinator) sehr aufwändig und anfällig gegenüber Informationsverlusten und Weitergabeversäumnissen. Daher sind sowohl auf Ebene des Bundes wie auch innerhalb des Bundeslandes Niedersachsen entsprechende Vorkehrungen zu treffen, zeitnah Informationen sowohl im Vorfeld wie auch im Nachgang von Sitzungen weiterzugeben.

- (16) Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der Arbeitsebene von den Programmkoordinatoren als gut bezeichnet. Eine Ausnahme bilden die strukturellen Defizite, die im Programmstellungs- und Genehmigungsprozess auftraten. Hierzu werden folgende Verbesserungen angeregt:
- Dezentralisierung der Programmplanung,
 - Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von vor Beginn der Programmplanung verbindlich festgelegten inhaltlichen und prozeduralen Vorgaben der EU-Kommission,
 - verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung.
- (17) Kritisch gewertet wurde sowohl von den Programmkoordinatoren wie auch von der EU-KOM die Funktion des Begleitausschusses. Es handelt sich nur um ein optional einzurichtendes Gremium. Die EvaluatorInnen empfehlen eine Abschaffung des Begleitausschusses, wenn es nicht gelingt, ihm mehr Raum für strategische Diskussionen zu geben, indem formale Aufgaben entfallen oder delegiert werden.
- (18) Die horizontale Partnerschaft auf Programmebene kann in der verbleibenden Umsetzungsphase noch ausgebaut werden. Da das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung schwer handhabbar ist, sollte ein zukünftiger Schwerpunkt auf thematische sowie maßnahmenbezogene Diskussionen gelegt werden. Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollten mit inhaltlichen Fragestellungen verknüpft werden.

Finanztechnische Regelungen

- (19) Niedersachsen hat bislang auf Programmebene stärker von Jährlichkeitsprinzip profitiert, als dass es in der Umsetzung behindert worden wäre. Die Ursache dafür ist, dass in der Vergangenheit ausreichend Projekte zur Verfügung standen, die kurzfristig in die EU-Kofinanzierung überführt werden konnten, um die interne Mittelverwendung wie auch die Aufnahme zusätzlicher Mittel zu gewährleisten.
- (20) Die grundsätzliche Problematik des Jährlichkeitsprinzips, der unterschiedlichen Haushaltsjahre, einer späten Freigabe des Bundes- und Landeshaushaltes, verbunden mit eventuellen Haushaltssperren und einer späten Genehmigung von Programmänderungen gilt auch in Niedersachsen. Hierdurch wird die Durchführung v.a. solcher investiven Maßnahmen erschwert, die in ihrer zeitlichen Dimension und Zuwendungshöhe schwer kalkulierbar sind. Dies betrifft große Projekte, Projekte mit hohem Planungsvorlauf und neue sowie innovative Maßnahmen, die erst noch bekannt gemacht und „ans Laufen“ gebracht werden müssen.
- (21) Aus Gründen der Haushaltsdisziplin halten die EvaluatorInnen eine generelle Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips nicht für sinnvoll, denn dadurch könnte bei einzelnen Maßnahmen das Problem einer „Bugwelle“ von nicht verausgabten Mitteln entstehen, die in anderen Bereichen oder anderen Bundesländer) gegebenenfalls sinn-

voller einzusetzen wären. Eine begrenzte Übertragbarkeit von Mitteln, in Form der in den Strukturfonds angewandten n+2-Regelung oder eines gewissen Prozentsatzes einer Jahrestanche, sollte aber eingeführt werden, um das Finanzmanagement zu erleichtern.

- (22) Eine Anpassung des EU-Haushaltsjahres an das Kalenderjahr sollte erfolgen, da diese die Abwicklung v.a. der investiven Maßnahmen wesentlich vereinfachen würde.
- (23) Die EU-Kommission sollte eine verlässliche Regelung schaffen, die Mittelum-schichtungen zwischen den Bundesländern ermöglicht, ohne aufwändige Genehmigungsverfahren erforderlich zu machen.

Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen

- (24) Die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften erfordern in Niedersachsen einen personellen Mehraufwand bei allen an der Umsetzung beteiligten Stellen. Im Vergleich zu den Vorschriften der Landeshaushaltsordnung und des Verwaltungsverfahrensgesetzes resultieren die erhöhten Anforderungen v.a. auf Dokumentationspflichten über Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollvorgänge (Fachaufsichten, Systemprüfung), die zu einem systematischen und checklistengestützten Vorgehen verpflichten. Vor allem die durchzuführenden Vor-Ort-Kontrollen sind sehr personalintensiv.
- (25) Zu Beginn der Förderperiode bestanden Unsicherheiten bei der Umsetzung der neu dem EAGFL-Garantieverfahren unterliegenden (v.a. investiven) Maßnahmen. Diese begründen sich z.T. darin, dass durch die EU-KOM erst spät entsprechende Regelungen getroffen wurden. Erschwerend wirkt sich weiterhin aus, dass die EU-KOM ihre Interpretation der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen ständig nachbessert und verfeinert. Die Allgemeine Zahlstellendienstanweisung mit ihrer Verpflichtung, für alle niedersächsischen Maßnahmenbereiche Besondere Dienstanweisungen zu entwerfen, hat zum Abbau von ggf. bestehenden Unsicherheiten mit den neuen Regelungen einen wesentlichen Beitrag geleistet. Aus Sicht der EvaluatorInnen sollte die EU-KOM einen Katalog von verbindlichen Rahmenregelungen zu Beginn der Förderperiode festlegen und die konkreten Detailregelungen den Mitgliedstaaten überlassen.
- (26) Anzuraten ist die Prüfung einzelner Detailregelungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen der EU. Dies betrifft beispielsweise die Prüfung der „Guten fachlichen Praxis“ auf dem Gesamtbetrieb, wenn nur ein Bruchteil der Flächen überhaupt eine Förderung erhält, oder die Sanktionen, die aus Sicht des Landes auf der Grundlage der nationalen Regelungen erfolgen sollten. Hier hat die EU-KOM inzwischen sinnvolle Regelungen für investive Maßnahmen getroffen.

- (27) Die Befragungen der Zuwendungsempfänger in den verschiedenen Förderkapiteln haben ergeben, dass diese insgesamt (mit Ausnahme der forstlichen Förderung und des Erschwernisausgleichs) zufrieden mit dem Förderverfahren sind. Daraus lässt sich ableiten, dass der erhöhte Verwaltungsaufwand und die z.T. bestehenden Anlaufschwierigkeiten weitgehend nicht an die Zuwendungsempfänger weitergegeben werden.

Programmänderungsmodalitäten

- (28) In einem Programm mit einer siebenjährigen Laufzeit sind Programmänderungen nahezu unumgänglich. Aufgrund der sowohl inhaltlich wie auch finanziell detailliert beschriebenen Pläne ziehen sogar kleine Anpassungen ein aufwändiges Änderungsverfahren für das Bundesland und die EU-KOM nach sich. Die Genehmigung von Programmänderungen erfolgt daher oft so spät, dass eine Umsetzung innerhalb des laufenden EU-Haushaltsjahres nur schwer möglich ist. Die zeitliche Taktung sollte optimiert und das Konsultationsverfahren gestrafft werden.

11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Begleitsysteme auf Programmebene

- (29) Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene (z.B. EU-Monitoring, Berichterstattung zur Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, Bericht über staatliche 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 diesbezüglich intern auf eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen achten.
- (30) Die Anlaufschwierigkeiten des EU-Monitoringsystems sind v.a. auf eine unzureichende Diskussion des ersten Entwurfs und fehlende Ausfüllhinweise für die Tabellensätze zurückzuführen. Für den nächsten Programmplanungszeitraum sollte im Vorfeld intensiver diskutiert werden, welche Daten tatsächlich benötigt werden und wie diese am effizientesten bereitgestellt werden können. Hierfür ist u.E. der Ständige Ausschuss für Agrarstruktur und Ländliche Entwicklung bei der Europäischen Kommission 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 Ständigen Ausschuss für Agrarstruktur und Ländliche Entwicklung bei der Europäischen Kommission abgestimmt wird.

Zahlstellendaten

- (31) Die Möglichkeiten des Zahlstellensystems für die Berichterstattung und als Grundlage für die Evaluierung könnten umfassender genutzt werden. Bei der Nutzung der Zahlstellendaten im Rahmen der Evaluation wurde deutlich, dass eine zusätzliche Erfassung einiger Variablen eine noch effektivere Nutzung sowohl für Zwecke der Berichterstattung wie auch als Grundlage für die Evaluation gewährleisten würde.

Begleitsystem und Evaluation

- (32) Für den nächsten Programmplanungszeitraum sollte schon frühzeitig bei der Programmerstellung geklärt werden, welche Indikatoren für die Begleitung und die Bewertung zu erfassen sind. Hierzu müssen auch die Vorgaben der EU-KOM für die Bewertung bereits bei Programmerstellung vorliegen. Nur so entfallen aufwändige Nacherhebungen und können auch Zeitreihen über den gesamten Programmplanungszeitraum sichergestellt werden.
- (33) Maßnahmenbezogen unterscheiden sich Datenqualität und daraus resultierende Verbesserungsvorschläge. Für einzelne Förderbereiche wurden nach Vorschlägen der Bewerter Begleitsysteme installiert, die dann auch die erforderlichen Daten für die Bewertung bereitstellen sollen (Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Berufsbildung, Verarbeitung und Vermarktung). In anderen Förderbereichen ist weitgehend auf die vorhandenen Sekundärdaten zurückgegriffen worden. Die Sekundärdaten vorwiegend als Grundlage eigener Erhebungen zu nutzen, hat sich als sinnvoll erwiesen. Die Datensätze sollten aber zukünftig noch präzisere Beschreibungen des Fördergegenstandes enthalten, um damit die Stichprobenziehung zu verbessern.
- (34) Alle für eine Bewertung notwendigen Daten sollten mit einer einheitlichen Identifikationsnummer gekennzeichnet werden, um sie gegebenenfalls verknüpfen zu können.
- (35) Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen wurde als wesentliche Datenquelle auf den Flächen- und Nutzungsnachweis zurückgegriffen. Im Hinblick auf die zukünftige Evaluierung sollte im Datensatz des Flächen- und Nutzungsnachweises der Vertragsnaturschutz in einer tieferen Kodierung enthalten sein.
- (36) Niedersachsen hat durch das NLÖ einen umfassenden Bericht der bisherigen und geplanten naturschutzfachlichen Monitoring-Aktivitäten erstellen lassen. Das naturschutzfachliche Monitoring zu den Maßnahmen Vertragsnaturschutz, Erschwernisausgleich und Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen in bestimmten Gebieten ist als sehr gut zu werten und sollte unbedingt weiter fortgesetzt werden, da nur langfristig angelegte Untersuchungen wissenschaftliche Aussagekraft haben.

- (37) Ein kontinuierliches Monitoring, mit einer angepassten Methodik, wäre prinzipiell auch für weitere Maßnahmen, z.B. Zehnjährige Stilllegung, Extensive Grünlandnutzung oder Ökologischer Landbau, sinnvoll. Dabei sollte ein bundesländerübergreifendes Verfahren angestrebt werden.
- (38) Bei den Sekundärdaten, die den EvaluatorInnen von verschiedenen Stellen im Land übermittelt wurden, handelt es sich z.T. um personenbezogene Daten. Daher mussten datenschutzrechtliche Fragen zu Beginn der Halbzeitbewertung geklärt werden, was zu Verzögerungen in der Datenbereitstellung geführt hat. Es konnte eine für Auftraggeber und -nehmer zufrieden stellende Lösung erzielt werden. Zukünftig sollten diese Fragen schon im Vergabeverfahren geklärt werden.

Bewertungsansatz

- (39) Die Durchführung einer 6-Länder-Bewertung hat sich aus Sicht der EvaluatorInnen als sinnvoll erwiesen, auch wenn sich Einsparungseffekte z.B. bei der Auswertung von Sekundärdaten und bei Primärerhebungen aufgrund länderspezifischer Unterschiede nicht im geplanten Maß realisieren ließen. Die Unterschiede in Programmgestaltung und -umsetzung zwischen den Bundesländern haben 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.
- (40) Der zweigleisige Evaluationsansatz (länderbezogene Evaluation und zentrale Evaluation ausgewählter Förderkapitel mit entsprechenden Modulen für die Länderberichte) erforderte einen großen Abstimmungsaufwand, der zeitlich und personell nicht leistbar war. Sofern dieser Ansatz auch in der Ex-post-Bewertung fortgesetzt werden sollte, ist der erforderliche Abstimmungsbedarf in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen. Zudem sollte das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft eine stärker koordinierende Funktion der verschiedenen Evaluationsaktivitäten übernehmen, da diese Aufgabe von den verschiedenen Evaluatorenteams neben ihren eigentlichen Evaluationsaufgaben nicht geleistet werden kann.
- (41) Der Evaluationsansatz der EU-KOM mit seiner Strukturierung nach Fragen, Kriterien und Indikatoren ist grundsätzlich sachgerecht und schafft eine Grundlage, die verschiedenen Bewertungsberichte vergleichen und zusammenfassen zu können. Problematisch sind u.a. die Aufbereitung und Bereitstellung einer geeigneten Datengrundlage zur Ermittlung der Indikatoren, das weitgehende Fehlen von quantifizierten Zielen oberhalb der Outputebene sowie die Erfassung von Nettowirkungen. Innerhalb der einzelnen Förderkapitel sind die Fragen nach Wirkungsbereichen gegliedert, was bei in sich homogenen Förderkapiteln sachgerecht ist. V.a. für die Förderkapitel „Agrarumwelt“ und „Artikel 33“ entsteht hier das Problem, dass die

eigentliche Handlungsebene Maßnahmen und Teilmaßnahmen sind. Die Vorgaben des Leitfadens nach einer wirkungsbezogenen Darstellung widersprechen hier den Interessen der im Bundesland Zuständigen, die an einer Darstellung „ihrer“ Maßnahme interessiert sind. Auf Programmebene finden sich bei den thematischen Querschnittsfragen die Probleme aus den Förderkapiteln wieder. Querschnittsfrage 6, die sich mit Fragen der Umsetzung beschäftigt, 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.