

Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 11

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Projektkoordination

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen bezüglich einer Anpassung des Programms zur Halbzeit	1
11.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen	1
11.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung	1
11.3 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen	5
11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem	9

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen bezüglich einer Anpassung des Programms zur Halbzeit

11.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf Programmebene sind zum einen aus der Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen abgeleitet, 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 Durchführung auf Programmebene. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen wurden in einem Workshop am 24.09.2003 vorgestellt und mit den Verantwortlichen in Nordrhein-Westfalen 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 Nordrhein-Westfalen, aber auch an das BMVEL und die EU-Kommission. Im Rahmen der Halbzeitbewertung herausgearbeitete positive Aspekte und Vorgehensweisen werden in den Schlussfolgerungen und Empfehlungen ebenso dargestellt wie Aussagen zum Veränderungsbedarf. Die sich daraus ergebenden Handlungsanleitungen können nur im Einzelfall konkretisiert werden. Sofern sich die genannten Vorschläge mit bereits gefassten Beschlüssen des Landes Nordrhein-Westfalen decken, wird dies vermerkt.

11.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Programmebene

- (1) Die zusammenfassende Ergebnisdarstellung auf Programmebene in Kapitel 10 gibt einen ersten Überblick über die Gesamtwirkung des Programms. Obwohl die Querschnittsfragen insgesamt nur unzureichend in das Zielsystem des NRW-Programms Ländlicher Raum integriert sind, lassen sich aus der durchgeführten qualitativen Analyse erste Einschätzungen zur Erreichung der Programmziele ableiten. Aus Sicht der EvaluatorInnen sollten 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 auf Programmebene konkreter zu fassen.
- (2) Von den fünf thematischen Feldern, welche die EU-KOM aus Programmsicht für wesentlich erachtet, kommt besonders dem Umweltbereich (Querschnittsfrage 5) im

NRW-Programm Ländlicher Raum eine wichtige Bedeutung zu. Deutlich wird dies an dem Anteil der Programmmittel, die mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung gebracht werden. Des Weiteren wird an der thematischen Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitel die sektorale Ausrichtung des Programms deutlich. Damit entspricht die qualitative Einschätzung der bisherigen Programmwirkungen auch der Zielsetzung auf Programmebene.

- (3) Die Relationen zwischen den drei Förderschwerpunkten - gemessen an ihrem jeweiligen Anteil an EAGFL-Mitteln - haben sich in der jetzigen Förderperiode bislang nur wenig geändert. Eine leichte Verschiebung ist zum Förderschwerpunkt III zu erkennen, zu Ungunsten v.a. des Förderschwerpunkts I. Dies ist weniger auf eine geänderte strategische Zielsetzung zurückzuführen, sondern auf die unterschiedliche Inanspruchnahme der drei Förderschwerpunkte in den ersten drei Jahren der Förderperiode.

Förderschwerpunkt I

- (4) Förderschwerpunkt I umfasst die Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Qualifizierungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung. Der Mittelabfluss in den Maßnahmen a und g wich in den ersten drei Programmjahren deutlich von den Planungen ab. Durch verschiedene Programmänderungen wurden die Planzahlen inzwischen auf eine realistische Basis gestellt. Änderungen der programmatischen Ausrichtung und Prioritätensetzung der **Investitionsförderung** können auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse nicht abgeleitet werden. Um zukünftig präzisere Schlussfolgerungen im Bereich **Verarbeitung und Vermarktung** ziehen zu können, ist eine lückenlose Zusendung der Erhebungsbögen notwendig. Die Verantwortlichen in den zuständigen Stellen sollten verstärkt auf eine termingerechte Zusendung der Erhebungsbögen drängen. **Qualifizierungsmaßnahmen** werden in einer großen inhaltlichen Breite und Zeitdauer sowie für unterschiedliche Zielgruppen (BetriebsleiterInnen, mithelfende Familienangehörige und ArbeitnehmerInnen) angeboten. Ein Schwerpunkt liegt auf umweltbezogenen Fragestellungen. Das Förderangebot ließe sich noch ausbauen, ist allerdings begrenzt durch die zur Verfügung stehenden Landesmittel.

Förderschwerpunkt II

- (5) Förderschwerpunkt II umfasst neben den klassischen agrarstrukturellen Maßnahmen wie Flurbereinigung und Dorferneuerung einige neue Maßnahmen wie Betriebsführungsdienste, Diversifizierung und Schutz der Wasserressourcen. Die Inanspruchnahme der neuen Maßnahmen war bis zur Halbzeitbewertung vergleichsweise verhalten. Bei der **Diversifizierung** wurde mittlerweile eine Vielzahl von Projekten bewilligt, so dass der Mittelabfluss zunehmen wird. Für den Bereich der **Wasserressourcen** ist aus überbetrieblicher Sicht kein Bedarf vorhanden, so dass dieser

Teil der Maßnahme aus dem Programm genommen werden könnte. Bei den **Betriebsführungsdiensten** bewirken die Fördermodalitäten die geringe Inanspruchnahme. Durch die Programmänderung 2003 wurden wichtige Anpassungen vorgenommen, deren Auswirkungen auf die Inanspruchnahme weiterhin beobachtet werden müssen. Im Bereich der **Dorferneuerung** sollten zukünftig vermehrt Dorferneuerungsplanungen zur Stärkung partizipatorischer und integrierter Ansätze zum Einsatz kommen. Der stark sektorale Bezug dieser Maßnahme (z.B. ausschließlich Förderung der Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz, Förderung von gestalterischen Maßnahmen nur bei landwirtschaftlichen oder ehemals landwirtschaftlich genutzten Gebäuden) sollte zugunsten eines weiter gefassten Förderbegriffs aufgegeben werden.

Förderschwerpunkt III

- (6) Im Rahmen des Förderschwerpunkts III ist besonders der integrierte Ansatz der **Agrarumweltmaßnahmen** hervorzuheben. Die Agrarumweltmaßnahmen des Landes NRW zeichnen sich durch ein breites Maßnahmenbündel aus. Hervorzuheben ist das ausgewogene Verhältnis zwischen Maßnahmen, die den abiotischen Ressourcenschutz zum Ziel haben, und solchen, die primär auf den biotischen Ressourcenschutz ausgerichtet. Zudem wurden neue Maßnahmen in das Programm aufgenommen, die auch für andere Bundesländer Beispielcharakter aufweisen (Förderung von Festmistverfahren und Erosionsschutzmaßnahmen). Insbesondere aus Sicht des abiotischen Ressourcenschutzes ist kritisch zu bewerten, dass die AUM hochproduktive und landwirtschaftlich intensiv genutzte Standorte nur eingeschränkt erreichen. Dieses Defizit könnte ggf. durch die Implementierung neuer Agrarumweltmaßnahmen mit problemorientierten Kulissenbildungen gelöst werden. Ein Problem hierbei sind die kofinanzierungsfähigen Prämienhöchstsätze gemäß VO, die für die o.g. Standorte nicht ausreichen und damit den finanziellen Spielraum des Landes NRW einengen. Beispielhaften Charakter auch für andere Bundesländer haben die durchgeführten Modellvorhaben. Sie sind eine Art Experimentierfeld für neue Agrarumweltmaßnahmen und unterstützen deren Einführung und Umsetzung. Der strategische Ansatz der Agrarumweltmaßnahmen geht über das gegenseitige Mitzeichnen der einzelnen zugrundeliegenden Richtlinien oder den Ausschluss von Doppelförderung deutlich hinaus. Es erfolgt eine gemeinschaftliche Öffentlichkeitsarbeit von Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Die verwaltungsmäßige Umsetzung erfolgt gebündelt ebenso wie die Beratung. Hinzu kommen i.d.R. ausreichend hohe Prämienhöchstsätze, eine hohe Mittelausstattung und ein hoher Grad an Identifikation mit den Maßnahmen bei den an der Umsetzung Beteiligten. In einzelnen Teilbereichen gibt es noch Verbesserungsvorschläge (siehe Kapitel 6). Ein wesentlicher Vorschlag, nämlich die Flankierung der Flächenförderung durch investive Maßnahmen, wurde durch die Programmänderung 2003 aufgegriffen.

- (7) Die **Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete** beinhaltet eine mehrdimensionale Zielsetzung, die die Bewertung sehr erschwert. Für generelle Empfehlungen hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung sind die bislang vorliegenden Ergebnisse nicht ausreichend.
- (8) Die **Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen** fördert die Akzeptanz hoheitlicher Einschränkungen und ermöglicht häufig erst deren Durchsetzbarkeit. Sie sollte als wichtiges Instrument zur Umsetzung von Natura 2000 daher beibehalten und ggf. für weitere Empfänger geöffnet werden.
- (9) In der **forstlichen Förderung** lag der Schwerpunkt auf den GAK-Maßnahmen. Neu hinzugekommen ist nur die Maßnahme „Dauerhafter Erhalt von Alt- und Totholz“. Eine Neuausrichtung im Hinblick auf die Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse hat es offensichtlich nicht gegeben. In der Umsetzung der Maßnahmen werden die eigentlichen Ziele der forstlichen Förderung deutlich, nämlich ökologische und wirtschaftliche Stabilisierung und Schutzfunktionen des Waldes.

Räumliche Verteilung

- (10) Die räumliche Mittelverteilung weist einen engen Zusammenhang zu sektoralen landwirtschaftsbezogenen Kennziffern sowie zu Kennziffern, die die Siedlungsstruktur und Bevölkerungsdynamik beschreiben, auf. Das NRW-Programm Ländlicher Raum ist - von wenigen Maßnahmen mit Gebietskulisse abgesehen - horizontal angelegt. Der horizontale Ansatz sollte auch fortgesetzt werden, da auf Programmebene keine generellen Kriterien für eine räumliche Abgrenzung existieren. Für einzelne Maßnahmen könnte es eine stärkere räumliche Mittelsteuerung geben, orientiert an den jeweils relevanten Zielvorgaben, z.B. bei den Agrarumweltmaßnahmen eine bestehende räumliche Umweltproblematik.

Synergiewirkungen

- (11) Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. In diesem Zusammenhang lassen sich in Nordrhein-Westfalen deutliche Signale der Lenkungsebene an die Umsetzungsebene erkennen, die auf eine intensivere Abstimmung abzielen. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist, dass die Bewilligungsstellen über die eigene Maßnahme hinausgehend auch einen Überblick über das Gesamtprogramm haben. Die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen zeigen, dass dies schon in Ansätzen auf der Umsetzungsebene realisiert wird. Bei den bislang feststellbaren Synergien wird die starke Verbindung zwischen den Maßnahmen der einzelnen Förderschwerpunkte deutlich, sowie die (bislang) geringe förderschwerpunktübergreifende Beziehung. Die bisherigen Ansätze lassen sich nach Ansicht der EvaluatorInnen ausbauen.

11.3 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen

Programmkoordination

- (12) Die Programmkoordination ist in der Linienorganisation des MUNLV verankert. Damit ist gegenüber den anderen Fachreferaten keine Weisungsbefugnis verbunden. Gegebenenfalls strittige Punkte werden, wenn sie nicht bilateral gelöst werden können, von der Hausspitze entschieden. Eine Trennung von zusätzlichen fachlichen Aufgaben oder zusätzliches Personal könnte sinnvoll sein, um den Programmplanungsansatz weiterzuentwickeln. Effektiv ist die enge Verbindung zwischen Programmkoordination und HuK-Zuständigkeit in einem Referat.
- (13) Mit bislang drei Zahlstellen einschließlich Zahlstellenkoordinierungsstelle besteht ein komplexes System der Zahlstellenverwaltung. Zur Herstellung landesweit einheitlicher Verwaltungsabläufe verursacht dies - im Vergleich zu einer Monostruktur - einen höheren Aufwand. Die Fusion der beiden Landwirtschaftskammern wird in diesem Zusammenhang sicher wesentliche Vereinfachungen bringen. Positiv herauszustellen ist das Selbstverständnis der Zahlstellenkoordinierungsstelle, mit den umsetzenden Stellen gemeinsam und nicht konfrontativ zahlstellenkonforme Verwaltungsabläufe zu implementieren und kontinuierlich zu optimieren.
- (14) Auf der Programmebene sind in Ansätzen intensive Kommunikations- und Abstimmungsprozesse zwischen den verschiedenen Fachreferaten erkennbar (z.B. im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen). Dadurch werden positive Impulse auch an die umsetzenden Stellen weitergegeben, einen stärkeren Fokus auf eine integrierte Programmumsetzung zu richten.

Finanztechnische Regelungen

- (15) Insbesondere das Jährlichkeitsprinzip in Verbindung mit der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre von EU und Bund/Land erschwert die Umsetzung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Erschwerend wirken sich zusätzlich die späte Freigabe des Bundes- und Landshaushaltes, verbunden mit eventuellen Haushaltssperren, und die späte Genehmigung von Programmänderungen aus.
- (16) Größere finanztechnische Probleme treten bei investiven Maßnahmen auf, die in NRW allerdings einen vergleichsweise kleinen Umfang haben. Diese sind z.T. in ihrer zeitlichen Dimension und Zuwendungshöhe schwer kalkulierbar, v.a. bei großen Projekten, Projekten mit langem Planungsvorlauf und neuen Maßnahmen. Nachdem in den ersten Jahren der Umsetzung eingeplante Mittel nicht verausgabt werden konnten, hat sich das Finanzmanagement inzwischen an die restriktiven Bedingungen angepasst und Strategien ergriffen, die den finanziellen Vollzug des Programms gewährleisten. Dazu gehört beispielsweise die Vorgabe eines festen Antragstermins im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung oder die Herstellung einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit der zur Kofinanzierung erforderlichen Haushaltstitel.

- (17) Die Möglichkeit vertikaler Mittelumschichtungen ist prinzipiell vorgesehen. Eine Umschichtung in andere Maßnahmen wird jedoch durch den späten Zeitpunkt begrenzt, zu dem eine Übersicht über die jährlichen Mittelabflüsse vorliegt. Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist ein flexibles Finanzmanagement dadurch eingeschränkt, dass NRW a) kaum über Artikel-52-Maßnahmen verfügt, die in anderen Bundesländern nach Bedarf in die EU-Kofinanzierung überführt werden können, und b) die Genehmigung eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns restriktiv handhabt.
- (18) Aus Gründen der Haushaltsdisziplin halten die EvaluatorInnen eine generelle Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips nicht für sinnvoll, denn dadurch könnte das Problem einer „Bugwelle“ von nicht verausgabten Mitteln bei einzelnen Maßnahmen entstehen, die in anderen Bereichen oder anderen Bundesländern gegebenenfalls sinnvoller einzusetzen wären. Zu einer Erleichterung des Finanzmanagements auf Programmebene könnte aber die Einführung einer n+2-Regelung oder der Möglichkeit einer begrenzten Übertragung von nicht verausgabten Haushaltsmitteln in das nächste Haushaltsjahr beitragen.
- (19) Eine Anpassung des EU-Haushaltsjahres an das Kalenderjahr sollte dringend erfolgen, da diese die Abwicklung der investiven Maßnahmen wesentlich vereinfachen würde.
- (20) Des Weiteren sollte v.a. im Bundesland darauf hingewirkt werden, dass Ruhe in das Fördergeschäft gebracht wird. Dafür sollte für den gesamten Programmplanungszeitraum und für die darüber hinaus gehenden Verpflichtungen festgelegt werden, ob und in welcher Höhe Landesmittel bereitgestellt werden. Die bestehende Planungsunsicherheit in Bezug auf nationale Kofinanzierungsmittel wurde in fast allen Maßnahmen als großes Problem benannt.
- (21) Die EU-Kommission sollte schon zu Beginn einer Förderperiode klarstellen, in welcher Form sie sich an der Kofinanzierung von mehrjährigen Verträgen beteiligt. Derzeit werden im Agrarumweltbereich Verträge geschlossen, deren Verpflichtungszeitraum erst nach 2006 endet.

Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen

- (22) Grundsätzlich schaffen die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen die Voraussetzungen für ein EU-weit einheitliches und transparentes Verfahren der Umsetzung ländlicher Entwicklungsmaßnahmen. Allerdings sollten sich die Regelungen der EU-KOM stärker auf die Festsetzung von Rahmenregelungen beschränken, da im Gegensatz zur Ersten Säule in der Zweiten Säule die Mitgliedstaaten mit nicht unerheblichen nationalen Mitteln an der Finanzierung beteiligt sind und ihnen demnach auch ein stärkeres Mitsprache- und Gestaltungsrecht in Detailregelungen zugestanden werden sollte. Des Weiteren sind einzelne Regelungen des InVeKoS nicht sachgerecht übertragbar auf die Maßnahmen der Zweiten Säule und wären demnach anzupassen.

- (23) Die Verwaltungs- und Kontrollregelungen der EU erfordern einen deutlichen personellen Mehraufwand im Vergleich zu den nationalen Regelungen. Für Maßnahmen mit vielen kleinen Projekten oder einem geringen Finanzbudget ist selbst bei einer optimierten administrativen Abwicklung der Anteil der administrativen Kosten je Förderfall hoch. Hier sollte seitens der EU-Kommission überlegt werden, in welcher Weise Verwaltungs- und Kontrollregelungen vereinfacht werden können, um auch kleine und wenig standardisierte Maßnahmen im Rahmen eines EU-Programms fördern zu können, ohne eine ordnungsgemäße Mittelverwendung zu gefährden.
- (24) Zu Beginn der Förderperiode bestanden Unsicherheiten bei den neu dem EAGFL-Garantieverfahren unterliegenden (v.a. investiven) Maßnahmen. Dies begründet sich z.T. darin, dass die EU-KOM erst sehr spät entsprechende Regelungen getroffen hat. Erschwerend wirkt sich weiterhin aus, dass die EU-KOM ihre Interpretation der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen ständig nachbessert und verfeinert. Aus Sicht der Evaluatoren sollte die EU-KOM einen Katalog von verbindlichen Rahmenregelungen zu Beginn der Förderperiode festlegen und die konkreten Detailregelungen den Mitgliedstaaten überlassen.
- (25) Anzuraten ist die Prüfung einzelner Detailregelungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen der EU. Dies trifft beispielsweise die Prüfung der Guten fachlichen Praxis auf dem Gesamtbetrieb, wenn nur ein Bruchteil der Flächen überhaupt eine Förderung erhält. Auch die Eignung der aus der Ersten Säule stammenden Sanktionsregelungen ist zu hinterfragen, da deren Übertragbarkeit auf fünfjährige Verpflichtungszeiträume, komplexe Auflagen und den investiven Charakter vieler Maßnahmen nur bedingt gegeben ist.
- (26) Die Befragungen der Zuwendungsempfänger in den verschiedenen Förderkapiteln haben ergeben, dass diese insgesamt (mit Ausnahme der forstlichen Förderung) mit dem Förderverfahren zufrieden sind. D.h., dass der erhöhte Verwaltungsaufwand und die z.T. bestehenden Anlaufschwierigkeiten nicht an die Zuwendungsempfänger weitergegeben werden.

Programmänderungsmodalitäten

- (27) Das Verfahren zur Programmänderung ist aus Sicht des Bundeslandes akzeptabel; z.T. fehlen noch klarere Definitionen (Programmänderung, Programmgenehmigung) sowie eine Vereinfachung des anzeigepflichtigen Verfahrens. Die noch bestehenden Probleme der zeitlichen Taktung und des geringen zeitlichen Umsetzungskorridors für genehmigte Programmänderungen sind v.a. auf die Unterschiedlichkeit von EU- und nationalem Haushaltsjahr zurückzuführen. Hieraus lässt sich wiederum die Empfehlung ableiten, die Eignung des derzeitigen EU-Haushaltsjahres für investive Maßnahmen zu überprüfen.
- (28) Grundsätzlich ist die Komplexität der Programmänderungen darauf zurückzuführen, dass sowohl finanziell wie auch inhaltlich die Programmplanungsdokumente sehr

detaillierte Festsetzungen enthalten. Dies hat zur Folge, dass selbst bei kleineren Änderungen aufwändige Verfahren in Gang gesetzt werden müssen, die sowohl beim Bundesland wie auch bei den Dienststellen der EU-KOM Personal- und Zeitaufwand beanspruchen. Auf Seiten der EU-Kommission wäre in diesem Zusammenhang v.a. die Angemessenheit eines doppelten Konsultationsverfahrens zu überprüfen.

Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen

- (29) 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 (PKR) und Strukturen (bilaterale Zusammenarbeit mit dem BMVEL) zurückzuführen.
- (30) 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 Programmerstellungs- und Genehmigungsprozess auftraten. Hierzu wurden folgende Verbesserungen angeregt:
- Dezentralisierung der Programmplanung,
 - Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von vorab verbindlich festgelegten inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der EU-Kommission,
 - verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung.
- Die Vorschläge werden auch von den EvaluatorInnen für sachgerecht erachtet.
- (31) Das föderale System der Bundesrepublik erfordert einen hohen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Ländern. EU-Angelegenheiten betreffen im untersuchten Politikfeld zumindest auf der administrativen Ebene hauptsächlich die Bundesländer. Hier ist sicherzustellen, dass im STAR-Ausschuss tatsächlich die aus Bundesländersicht relevanten Themen diskutiert und problematisiert werden. Um diese Abstimmung und Koordinierung sicherzustellen, ist das Gremium der Programmkoordinierungsreferenten wesentlich.
- (32) Die EU-KOM verweist bei Kritikpunkten an den Umsetzungsmodalitäten auf die Zuständigkeit des STAR-Ausschusses. Die Möglichkeiten des STAR-Ausschusses, über den auch Initiativen eingebracht werden können, sollten zukünftig intensiver genutzt werden.
- (33) Kritisch gewertet wurde sowohl von den Programmkoordinatoren wie auch von der EU-KOM die Funktion des Begleitausschusses. Seine Funktion sollte aus Sicht der EvaluatorInnen durch eine „Entrümpelung“ von formalen Aufgaben zugunsten von strategischen Diskussionen aufgewertet werden. Wenn dies nicht gelingt, kann er u.E. auch entfallen, da es sich nur um ein optional einzurichtendes Gremium handelt.

- (34) Fachbezogene, intensive Diskussionsprozesse zu den GAK-Maßnahmen bestehen zwischen Bund und Ländern. Für Teilbereiche der EPLR, insbesondere die Vertragsnaturschutzmaßnahmen, ist kein länderübergreifenden Austausch organisiert. Ein diesbezüglicher Arbeitskreis sollte auf Bundesebene eingerichtet werden.
- (35) Die horizontale Partnerschaft auf Programmebene ist in der Umsetzungsphase nicht intensiv vorangetrieben worden. Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung schwer handhabbar ist. Ein zukünftiger Schwerpunkt sollte auf thematische sowie maßnahmenbezogene Diskussionen gelegt werden. Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollten mit inhaltlichen Fragestellungen verknüpft werden.

11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Begleitsysteme auf Programmebene

- (36) Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene (z.B. EU-Monitoring, GAK-Berichterstattung, 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 intern auf eine bessere Abstimmung der Anforderungen zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen achten.
- (37) 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 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.

Zahlstellendaten

- (38) Die Möglichkeiten des Zahlstellensystems für die Berichterstattung und als Grundlage für die Evaluierung könnten umfassender genutzt werden. Allerdings wurde bei der Nutzung der Zahlstellendaten im Rahmen der Evaluation festgestellt, dass sie in der jetzigen Form nur teilweise dem Anspruch einer Datenbank genügen. Zukünftig ist darauf zu achten, dass die Daten in einheitlichen Formaten eingegeben und die Haushaltslinien mit entsprechenden Unterkodierungen für die verschiedenen Fördertatbestände belegt werden.

Begleitsysteme und Evaluation

- (39) 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.
- (40) Alle für eine Bewertung notwendigen Daten sollten mit einer einheitlichen Identifikationsnummer gekennzeichnet werden, um sie gegebenenfalls verknüpfen zu können.
- (41) Maßnahmenbezogen unterscheiden sich Datenqualität und daraus resultierende Verbesserungsvorschläge. Für einzelne Förderbereiche wurden nach Vorschlägen der Bewerber 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 vorhandene 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.
- (42) Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen wurde als wesentliche Datenquelle auf den Flächennutzungsnachweis zurückgegriffen. Dieser wird derzeit auf ein neues System umgestellt. Hierbei sollte die bisher bestehende Codierung beibehalten werden. Die kleineren Maßnahmen sollten besser in das System integriert werden. Das naturschutzfachliche Monitoring des LÖBF ist sachgerecht, auch wenn kein umfassendes und auf andere Berichtspflichten abgestimmtes Konzept (z.B. für Natura 2000) zugrunde liegt.
- (43) 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 zufriedenstellende Lösung erzielt werden. Zukünftig sollten diese Fragen schon im Vergabeverfahren geklärt werden.

Bewertungsansatz

- (44) 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 und bei Primärerhebungen aufgrund länderspezifischer Unterschiede nicht im geplanten Maß realisieren ließen. Die Unterschiede in Programmgestaltung und -umsetzung 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.

- (45) 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 BMVEL eine stärker koordinierende Funktion der verschiedenen Evaluationsaktivitäten übernehmen, da diese Aufgabe von den verschiedenen Evaluatorenteams neben ihren eigentlichen Evaluationsaufgaben nicht geleistet werden kann.
- (46) 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 Schaffung 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 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.

