

Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

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	4
11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem	7

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen bezüglich einer Anpassung des Programms zur Halbzeit

11.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf Programmebene sind zum einen eine Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen, wobei nur die Schlussfolgerungen und Empfehlungen aufgegriffen werden, die 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 26.09.2003 vorgestellt und mit den Verantwortlichen in Schleswig-Holstein 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 Teilmaßnahmen. Sie richten sich im Wesentlichen an das Bundesland Schleswig-Holstein, 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 aus Sicht der EvaluatorenInnen. Die sich daraus ergebenden Handlungsanleitungen können jedoch nur im Einzelfall konkretisiert werden. Sofern sich die genannten Vorschläge mit bereits gefassten Beschlüssen des Landes Schleswig-Holstein 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 aber 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 zukünftig 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 dessen strategische Ausrichtung intensiver zu diskutieren und die damit angestrebten Ziele konkreter zu fassen.
- (2) Von den fünf thematischen Feldern, welche die EU-KOM aus Programmsicht für wesentlich erachtet, kommt besonders dem Umweltbereich (Querschnittsfrage 5) ei-

ne wichtige Bedeutung zu. Deutlich wird dies an dem Anteil der Programmmittel, der mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung steht. In allen anderen Themenfeldern konnten bislang nur für wenige Maßnahmen positive Wirkungsrichtungen dargestellt werden. Werden diese mit den jeweils eingesetzten Programmmittel verknüpft, so wird deutlich, dass der wirksame Anteil an den insgesamt eingesetzten Mitteln gering ausfällt.

- (3) Durch die Einbindung von ZAL in „ziel“ kommt dem Beschäftigungsziel aus Landessicht eine herausragende Bedeutung zu. Im Rahmen der bisherigen Untersuchung konnten im Wesentlichen konjunkturell relevante Beschäftigungseffekte durch die Auftragsvergabe ermittelt werden. Direkte Beschäftigungseffekte im Hinblick auf erhaltene und geschaffene Arbeitsplätze sind nur bei einzelnen Maßnahmen nachweisbar. Teilweise sind die Effekte auch negativ, wie beispielsweise im AFP, wo durch Rationalisierung Arbeitsplätze eingespart werden können. Indirekte Beschäftigungswirkungen, z.B. als Folge geförderter neuer Infrastrukturen, entstehen eher langfristig und sind daher zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch nicht messbar. Da das Beschäftigungsziel im Landeskontext eine große Bedeutung hat, sollte zukünftig die Beschäftigungswirksamkeit bei der Auswahl sowohl der Maßnahmen als auch der Projekte selbst mehr Gewicht beigemessen werden.
- (4) Gemessen an der Mittelausstattung der drei Förderschwerpunkte, haben sich die Relationen der Förderung zugunsten des Förderschwerpunktes B verschoben. Dies ist weniger auf gewandelte inhaltlich-strategische Konzepte zurückzuführen als auf die knapper werdenden nationalen Kofinanzierungsmittel. Gestärkt wurden aufgrund der zurückgehenden Landesmittel v.a. die Maßnahmen, bei denen eine Kofinanzierung mit kommunalen Mitteln möglich ist (z.B. Wegebau oder Dorfentwicklung). Unter der Restriktion der Jährlichkeit ist diese Strategie pragmatisch. Zukünftig sollten aber inhaltlich-strategische Auswahlkriterien auch bei Mittelknappheit eine stärkere Rolle spielen.

Förderschwerpunkte

- (5) In der **forstlichen Förderung** erfolgt eine konsequente Umsetzung der ökologischen Ziele im Rahmen der in ZAL dargestellten Strategie. Durch eine an die sozio-ökonomische Ausrichtung angepasste stärkere Förderung entsprechender Maßnahmen (z.B. Wegebau) könnten die auf EU-Ebene wichtigen Einkommens- und Beschäftigungsziele in deutlich höherem Maße umgesetzt werden. Für die Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse in der derzeitigen Ausgestaltung nach GAK scheint es jedoch auch keinen Bedarf zu geben.
- (6) Für den Bereich der **Agrarumweltmaßnahmen** lässt sich kein übergeordneter strategischer Ansatz über Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen erkennen. Die Teilmaßnahmen der beiden Bereiche sind allerdings in sich konsistent und aufeinander abgestimmt. Die anzuratende Erweiterung insbesondere der Extensivie-

rungsmaßnahmen wird mit der Umsetzung der nationalen Modulationsmaßnahmen erreicht.

- (7) Im Bereich der **Artikel-33-Maßnahmen** besteht eine schon im Programm festgelegte Konzentration der Förderung mit EU-Mitteln auf Projekte öffentlicher Träger. Diese Projekte der öffentlichen Träger sind auftragsgemäß Hauptgegenstand der Halbzeitbewertung. Da bei fast allen Artikel-33-Maßnahmen jedoch neben den EU-kofinanzierten Projekten auch in größerem Umfang Projekte mit rein nationaler Förderung durchgeführt wurden, wurde immer nur ein Ausschnitt der Gesamtförderung im Land betrachtet. Aus diesem Grund sind kaum Aussagen oder Schlussfolgerungen zur programmatischen Ausgestaltung der Maßnahmen möglich. Für zukünftige Bewertungen sollte daher erwogen werden, die gesamte Förderung der Maßnahmen einzubeziehen.
- (8) Mit der ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse (LSE) als Instrument der integrierten Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung steht in Schleswig-Holstein ein beteiligungsorientierter Planungsansatz zur Verfügung, der die Projektkonzeption und -auswahl für mehrere Artikel-33-Maßnahmen und z.T. auch für andere Förderprogramme (Ziel 2 und LEADER +) vorbereitet. Dieser Ansatz sollte weiterentwickelt werden. Dabei wäre die Zusammenfassung der aktuell auf mehrere Haushaltslinien und Maßnahmen verteilten Förderung in einer Maßnahme sinnvoll. Darüber hinaus sollte unter der Restriktion knapper nationaler Haushaltsmittel überlegt werden, ob zukünftig zumindest die LSE-Leitprojekte privater Träger, soweit sie thematisch ZAL zuzuordnen sind, mit EU-Mitteln kofinanziert werden können.
- (9) Die räumliche Verteilung der ZAL-Mittel, v.a. der Mittel des Förderschwerpunkts B, geht konform mit dem Ausgleichsziel der Regionalpolitik, da in der Tendenz die strukturschwächeren und dünner besiedelten Kreise im Norden und Nordwesten stärker an ZAL partizipieren. Ob durch die Förderung die Position der strukturschwächeren Kreise im Wettbewerb der Regionen gestärkt wird, kann im Rahmen der Halbzeitbewertung nicht beantwortet werden.
- (10) Durch diese räumliche Schwerpunktsetzung setzt sich der regionalisierte Ansatz der Ziel-5b-Politik weiter fort. In der zweiten Hälfte des Programmplanungszeitraums werden auch die übrigen Landesteile stärker in die Förderung einbezogen werden, da hier viele LSEn in die Umsetzungsphase gehen. Die in Förderschwerpunkt A fließenden Mittel verteilen sich stärker im Raum. Hier spielen schwerpunktmäßig sektorale Kriterien eine Rolle, so dass grundsätzlich ein horizontaler Ansatz sinnvoll ist. Förderschwerpunkt C hingegen weist einen Zusammenhang zu regionalen Kennziffern auf, der jedoch eher zufällig ist, da sich die Mittelverteilung an naturräumlichen Gegebenheiten und der Umweltsituation orientiert.

Synergiewirkungen

- (11) Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Der Programmplanungsansatz hat dazu geführt, dass es einen stärkeren Austausch zwischen den Abteilungen und den Ministerien gibt. Die Maßnahmen werden insgesamt besser abgestimmt, weil die Fachreferenten sich auch mit anderen Maßnahmen stärker auseinandersetzen müssen. Auch zur Außendarstellung ist der Programmplanungsansatz sinnvoll; in der öffentlichen Kommunikation wird ZAL aber bislang zu stark auf die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung und LSE reduziert. Mit der LSE, der Dorfentwicklungsplanung und anderen Fachplanungen, die z.T. auch einen integrierenden Ansatz beinhalten, gibt es geeignete Rahmenbedingungen, um Synergieeffekte zu realisieren. Konkrete Synergieeffekte konnten bislang v.a. innerhalb der Förderschwerpunkte herausgearbeitet werden. Dies ist zum einen auf den geringen Umsetzungsstand einzelner Maßnahmen zurückzuführen, zum anderen aber auch auf den förderkapitelbezogenen Evaluierungsansatz. Eine systematische Erfassung von Synergiewirkungen kann erst im Rahmen der Ex-post-Bewertung erfolgen.

11.3 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen

Programmkoordination

- (12) Die Programmkoordination ist in der Linienorganisation des Ministeriums verankert. Andere organisatorische Verankerungen (z.B. als Stabsstelle) wären möglich, die Nähe zu Fachreferaten und die Einbindung in eine Abteilung bringen aber deutliche Vorteile. Zukünftig sollte die Programmkoordination stärkere Akzente in der strategischen Weiterentwicklung des Programms setzen. Dies ist eine anspruchsvolle Aufgabe, die durch die Auflösung des MLR nicht befördert wird.
- (13) Bezüglich der Zusammenarbeit von Zahlstellenleitung und Fachreferaten sollte geprüft werden, ob das System anderer Bundesländer mit ausführlichen Allgemeinen Zahlstellendienstweisungen und daraus entwickelten Besonderen Dienstweisungen für die einzelnen Maßnahmen Vorteile gegenüber der in Schleswig-Holstein gewählten Struktur bringen könnte.

Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen

- (14) 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.

- (15) Fachbezogen gibt es zwischen Bund und Ländern intensive Diskussionsprozesse zu den GAK-Maßnahmen. Für Teilbereiche der EPLR, insbesondere die Vertragsnaturschutzmaßnahmen, gibt es keinen länderübergreifenden Austausch. Ein diesbezüglicher Arbeitskreis sollte auf Bundesebene eingerichtet werden.
- (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 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.
- (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.

Finanztechnische Regelungen

- (18) Die finanztechnischen Regelungen des EAGFL-Garantie haben einen großen Einfluss auf die Umsetzung und die inhaltliche Ausrichtung von ZAL. Dabei ist es ein Mix aus hausgemachten Problemen des Landes und Auswirkungen der EU-Regelungen, die die Umsetzung beeinflusst. Das Jährlichkeitsprinzip, die Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre von EU und Bund/Land, die Finanzknappheit des Landes Schleswig-Holstein sowie die Verhängung von Haushaltssperren erschweren das Finanzmanagement auf Programmebene. Bislang konnte Schleswig-Holstein vertikal Mittel umschichten, die v.a. in Projekte in kommunaler Trägerschaft und Artikel-52-Maßnahmen flossen. Das finanzielle Gewicht der Maßnahmen am Gesamtprogramm, die besonders von der Umschichtung aus dem Artikel-52-Bereich partizipieren, hat daher zugenommen. Die finanziellen Handlungsspielräume und damit die Flexibilität im Finanzmanagement werden aber tendenziell abnehmen.
- (19) Maßnahmen, die ein festes Antragsdatum haben, wie die flächenbezogenen Maßnahmen, können von den Umschichtungen nicht profitieren, zumindest nicht im laufenden EU-Haushaltsjahr. Damit beeinflussen die finanztechnischen Regelungen die inhaltliche Ausrichtung eines Programms.
- (20) Aus Gründen der Haushaltsdisziplin halten die EvaluatorInnen eine generelle Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips nicht für sinnvoll, denn dadurch kann das Problem einer „Bugwelle“ von nicht verausgabten Mitteln bei einzelnen Maßnahmen entstehen, die in anderen Bereichen oder anderen Bundesländern gegebenenfalls sinnvoll

ler einzusetzen wären. Angesichts der Probleme im Finanzmanagement sollte aber eine begrenzte Übertragbarkeit von Mitteln möglich sein.

- (21) Über eine Anpassung des EU-Haushaltsjahres an das Kalenderjahr sollte dringend nachgedacht werden, weil dies die Abwicklung der investiven Maßnahmen und ihre Abrechnung vereinfachen würde.
- (22) Um Ruhe in das Fördergeschäft zu bringen, 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 Kofianzierungsmittel wurde in fast allen Maßnahmen als großes Problem benannt.
- (23) Das Land Schleswig-Holstein hat für seine Maßnahmen unterschiedliche Kofinanzierungssätze (40 bzw. 50 %) festgelegt. Dies erscheint aus Sicht der EvaluatorInnen nicht nachvollziehbar. Eine Umschichtung zwischen den Haushaltslinien ist einfacher möglich, wenn ein einheitlicher Kofinanzierungssatz existiert. Im Sinne der Flexibilität und angesichts der schwierigen Haushaltssituation des Landes wäre eine Anhebung des Kofinanzierungssatzes auf generell 50 % sinnvoll.

Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen

- (24) Die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften erfordern einen personellen Mehraufwand im Vergleich zu den Vorschriften der LHO und des Landesverwaltungsgesetzes. Zu Beginn der Förderperiode bestanden Unsicherheiten bei der Umsetzung der 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) Allerdings sollten einzelne Detailbestimmungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen der EU überdacht werden. Dies betrifft beispielsweise die Prüfung der Guten fachlichen Praxis auf dem Gesamtbetrieb, wenn nur ein Bruchteil der Flächen eine Förderung erhält, oder die Ausgestaltung der Sanktionsregelungen. Hier sollten eigenständige, an die Erfordernisse der 2. Säule angepasste Regelungen entwickelt werden, anstatt die Regelungen der 1. Säule zu übernehmen.
- (26) Die Befragungen der Zuwendungsempfänger in den verschiedenen Förderkapiteln haben ergeben, dass sie insgesamt zufrieden mit dem Förderverfahren sind. Daraus lässt sich ableiten, 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 sachgerecht; die noch bestehenden Probleme der zeitlichen Taktung und des geringen zeitlichen Umsetzungskorridors für genehmigte Programmänderungen sind v.a. auf die unterschiedlichen Haushaltsjahre zurückzuführen. Würde die EU-Kommission ihr Haushaltsjahr dem Kalenderjahr anpassen, stünden dem Bundesland der Umsetzung von Programmänderungen entscheidende drei Monate mehr zu Verfügung.
- (28) Die Programmplanungsdokumente enthalten sowohl finanziell wie auch inhaltlich sehr detaillierte Festsetzungen. Dies hat zur Folge, dass selbst bei kleinen Änderungen aufwändige Verfahren in Gang gesetzt werden müssen, die 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.

11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Begleitsysteme auf Programmebene

- (29) 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 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 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.
- (31) Das ZALIS war ein erster Versuch, eine maßnahmenübergreifende Lösung zur Erfassung und Aufbereitung von Daten zu entwickeln. Da es aus verschiedenen Gründen nicht mehr weitergeführt wird, besteht in Schleswig-Holstein weiterhin das Problem, dass jeder Fachbereich eigene Lösungen für die Datenerfassung, -haltung und -aufbereitung entwickelt. Dort, wo nur wenige Förderfälle abgewickelt werden, ist dies auch sachgerecht. Bei der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung, über

die ein Großteil der Artikel-33-Maßnahmen sowie Artikel-52-Maßnahmen abgewickelt wird, sollte aber ein über alle ÄLR einheitliches EDV-Verfahren entwickelt werden, das gleichzeitig auch der Antragsbearbeitung, -bewilligung und -kontrolle dienen könnte.

Zahlstellendaten

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

Begleitsystem und Evaluation

- (33) Für den nächsten Programmplanungszeitraum ist schon frühzeitig mit der Programmerstellung zu klären, welche Indikatoren für die Begleitung und die Bewertung zu erfassen sind. Hierzu müssten 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.
- (34) Alle für eine Bewertung notwendigen Daten sollten mit einer einheitlichen Identifikationsnummer gekennzeichnet werden, um sie gegebenenfalls verknüpfen zu können.
- (35) 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.
- (36) Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen wurde als wesentliche Datenquelle auf den Flächennutzungsnachweis zurückgegriffen. Dieser wird derzeit auf ein neues System umgestellt. Hier ist eine entsprechend gegliederte Kodierung aller Agrarumweltmaßnahmen auf Ebene der Einzelfläche vorgesehen. Das naturschutzfachliche Monitoring beruht auf Einzelstudien in Abhängigkeit der in den jeweiligen Maßnahmen formulierten Zielvorgaben.

- (37) 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 aber eine für Auftraggeber und -nehmer zufriedenstellende Lösung erzielt werden. Zukünftig sollten diese Fragen schon im Vergabeverfahren geklärt werden.

Bewertungsansatz

- (38) 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.
- (39) 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.
- (40) 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 ih-

rer Auswirkungen auf die Programmumsetzung zu beurteilen. Diese Querschnittsfrage wurde daher um wesentliche Aspekte erweitert.