

Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl,
Gitta Schnaut*

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)



Braunschweig

November 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
2 Überblick über den Bewertungsrahmen und die Umsetzung des EPLR Bremen 2000 bis 2006	1
2.0 Zusammenfassung	1
2.1 Einleitung	1
2.2 Ziel, Zweck und Organisation der Ex-post-Bewertung	2
2.2.1 Ziel und Zweck der Ex-post-Bewertung	2
2.2.2 Wer macht was? - Organisation der Bewertung	3
2.2.3 Aufbau der Ex-post-Bewertung	4
2.3 Was passierte im Programmumfeld? - Einflussfaktoren auf die Programmstruktur	5
2.3.1 Programmausgestaltung von 2000 bis 2006	5
2.3.2 Welches waren die Hauptursachen für inhaltliche Anpassungen?	7
2.3.3 2007 bis 2013 – Keine eigenständige Programmplanung mehr	7
2.4 Wer war an der Umsetzung beteiligt? - Organisation der Programmdurchführung	8
2.5 Finanzielle Planung und Vollzug im Bereich der ländlichen Entwicklung 2000 bis 2006	9
2.5.1 Finanzielle Umsetzung des EPLR Bremen	9
2.5.2 Bestimmungsgründe für den finanziellen Vollzug	12
2.5.3 Einordnung des EPLR Bremen in die Förderpolitik des Stadtstaates	13
2.5.4 Errechnete sektorale Förderintensitäten	14
Literaturverzeichnis	15

Abbildungsverzeichnis		Seite
Abbildung 2.1:	Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluierungen	2
Abbildung 2.2:	Organisation der Programmumsetzung in Bremen (Stand: Januar 2005)	8
Abbildung 2.3:	Verhältnis der 1. Säule zur 2. Säule der GAP in Bremen 2000 bis 2006	13
Abbildung 2.4:	Öffentliche Mittel in ausgewählten Förderprogrammen Bremens 2000 bis 2006	14

Tabellenverzeichnis		Seite
Tabelle 2.1:	Überblick über die Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung des EPLR Bremen	5
Tabelle 2.2:	Der EPLR Bremen – Rückblick und Ausblick	6
Tabelle 2.3:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Bremen 2000 bis 2006	10
Tabelle 2.4:	EAGFL-Mittel und öffentliche Mittel 2000 bis 2006 zwischen Planungsstand 2000 und Ist 2006	11
Tabelle 2.5:	Mittelansätze für die fakultative Modulation in Bremen	12

2 Überblick über den Bewertungsrahmen und die Umsetzung des EPLR Bremen 2000 bis 2006

2.0 Zusammenfassung

Für die meisten Maßnahmenbereiche in Bremen können keine Aussagen über die Wirksamkeit und Effizienz getroffen werden. Zum einen lag dies in der eingeschränkten Datengrundlage sowohl für geförderte Betriebe als auch nichtgeförderte Betriebe begründet, da die Datengrundlagen Bremens aufgrund des Umfangs an landwirtschaftlichen Betrieben sehr gering sind und sich deshalb für Bewertungsfragen nicht eignen. Darüber hinaus wurden in vielen Haushaltslinien nur wenige Projekte gefördert, so dass sich die Analyse auf eine rein deskriptive Beschreibung beschränkte.

Die Steuerung des Programms war aufgrund des begrenzten Handlungsspielfraums nur eingeschränkt möglich. Bremen hat im gesamten Programmplanungszeitraum nur einen Änderungsantrag gestellt. Ansonsten haben sich inhaltliche Änderungen ausschließlich als Reaktion auf den GAK-Rahmenplan ergeben. Zudem hätten Veränderungen in den Programminhalten auch landesseitige Kofinanzierungsmittel erforderlich gemacht, was angesichts der Haushaltslage Bremens schwierig war.

Ein kleines Land stößt bei der Komplexität der EU-Vorgaben rasch an Grenzen der Verwaltungsökonomie. Folgerichtig hat Bremen angesichts der geringen Finanzbeträge sowohl in der 1. wie auch 2. Säule beschlossen, auf ein eigenes Programm zu verzichten. Da Bremen mit Ausnahme der Vertragsnaturschutzmaßnahmen ohnehin nur GAK-Maßnahmen umgesetzt hat, verliert es kaum inhaltliches Steuerungspotential.

Die Umsetzung blieb hinter den Planungen zurück. Nur die Hälfte der zur Verfügung stehenden EU-Mittel wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 verausgabt. Gründe hierfür waren eine geringe Nachfrage, fehlende Landesmittel zur Kofinanzierung und insgesamt die Schwierigkeit, unter den restriktiven Finanzbestimmungen der EU ein kleines Programm zu steuern, bei dem mangels Masse nicht einfach Mittel zwischen Haushaltslinien verschoben werden konnten.

2.1 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es,

- die Ex-post-Bewertung hinsichtlich ihrer Bedeutung und ihres Verhältnisses zu den vorangegangenen Evaluationen einzuordnen,

- einen Überblick über die Programmstruktur und wesentliche Einflussfaktoren zu geben,
- einen Überblick über die an der Abwicklung beteiligten Stellen zu vermitteln sowie
- den finanziellen Vollzug des Programms und seine Bedeutung im Kontext der bremschen regionalen und sektoralen Förderpolitik darzustellen.

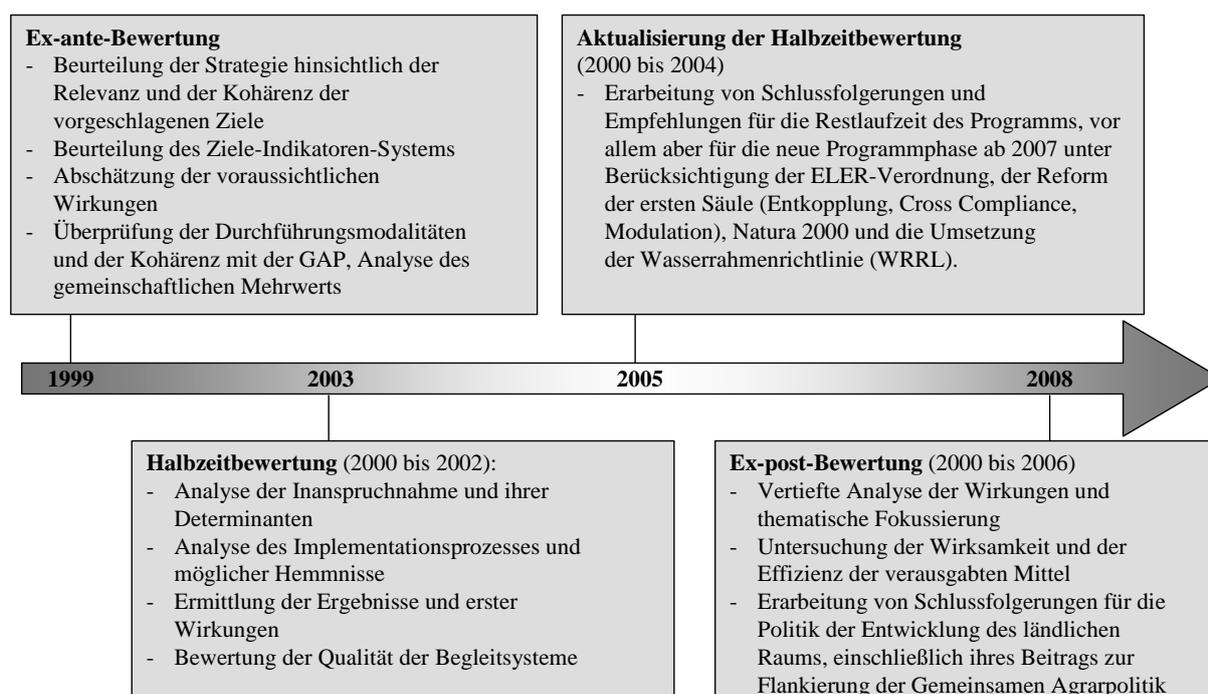
2.2 Ziel, Zweck und Organisation der Ex-post-Bewertung

2.2.1 Ziel und Zweck der Ex-post-Bewertung

Der Bewertungsleitfaden der EU-Kommission (2000) ist analog zu den vorangegangenen Evaluierungsstudien das formale und inhaltliche Gerüst der Ex-post-Bewertung. Ihre Funktionen sind aus Sicht der EU-Kommission folgende (EU-KOM, 1999, S. 8):

- Die Ex-post-Bewertung gibt Antwort auf die Bewertungsfragen und untersucht insbesondere die Verwendung der Mittel, die Wirksamkeit und Effizienz der Förderung und die Wirkungen des Gesamtprogramms auf die prioritären Zielbereiche der EU (gemeinschaftlicher Mehrwert).
- Sie zieht Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume sowie die Ausgestaltung der Förderperiode ab 2014.

Abbildung 2.1: Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluierungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Ex-post-Bewertung baut auf den methodischen Ansätzen und Ergebnissen der Halbzeitbewertung (FAL et al., 2003) und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (FAL et al., 2005) auf (vgl. Abbildung 2.1). Im Gegensatz zu vorhergehenden Bewertungen lag der Schwerpunkt der Ex-post-Bewertung auf einer vertieften Analyse der erreichten Wirkungen (auch im Verhältnis zu den hierzu eingesetzten Mitteln). Aussagen zur Effizienz der Politik für den ländlichen Raum wurden abgeleitet. Ergebnisse vorhergehender Bewertungen wurden nur insofern in der Ex-post-Bewertung aufgegriffen, wie sie für das Verständnis der getroffenen Aussagen erforderlich waren. Andernfalls erfolgte ein Verweis auf den entsprechenden Fundort.

Die Ex-post-Bewertung verfolgte einen rückschauenden summativen Ansatz, während die vorhergehenden Evaluierungsphasen und die daraus resultierenden Berichte v. a. die Programmumsetzung begleiten und verbessern sollten (formativer Zweck) (zu den Begrifflichkeiten siehe Eser, 2001).

Die Vollzugskontrolle, die Analyse des Outputs, die Diskussion der Zielerreichung sowie die Darstellung von Ergebnissen und Wirkungen umfassen den gesamten Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006. Die verwendeten Daten und Methoden unterscheiden sich je nach Förderkapitel und sind an entsprechender Stelle dargestellt.

Ein grundsätzliches Problem in Bremen, das sich durch nahezu alle Förderkapitel¹ zieht, war insbesondere die geringe Zahl an geförderten Projekten und die fehlenden Daten für tieferegehende Vorher-Nachher- oder Mit-Ohne-Vergleiche. Dies galt insbesondere für die Verfügbarkeit einzelbetrieblicher Daten und Testbetriebsnetzdaten, die sowohl für die Ausgleichszulage, Verarbeitung und Vermarktung und das AFP eine wichtige Grundlage dargestellt hätten. Darüber hinaus stößt man bei den geringen Fallzahlen rasch an das Problem des Datenschutzes.

2.2.2 Wer macht was? - Organisation der Bewertung

Die Ex-post-Bewertung des EPLR Bremen wurde federführend vom Institut für Ländliche Räume (LR) gemeinsam mit entera² und dem Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft (OEF)³ durchgeführt.

¹ Mit Ausnahme der Agrarumweltmaßnahmen.

² ARUM hat sich mit einem anderen Planungsbüro zusammengeschlossen und arbeitet jetzt unter dem Namen entera.

³ Das Institut für Ländliche Räume gehörte bis zum 31.12.2007 zur Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL); das Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft war Teil der Bundesfor-

Eingebunden war die Bewertung des EPLR Bremen in einen gemeinsamen Bewertungsansatz mit den Bundesländern Hessen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sowie Hamburg (im Folgenden 6-Länder-Bewertung).

Dieser gemeinsame Bewertungsansatz beinhaltete

- die Begleitung der Evaluation durch einen länderübergreifenden Lenkungsausschuss zur Abstimmung von wesentlichen organisatorischen und inhaltlichen Fragen der Evaluation mit den Auftraggebern, sowie
- über die länderspezifischen Bewertungen hinausgehende Vergleiche zwischen den Programmen/Maßnahmen im Rahmen von Workshops, und
- die Begleitung der Maßnahmenevaluationen durch länderübergreifende Arbeitsgruppen.

Drei Förderkapitel des EPLR Bremen unterlagen einer zentralen, bundesweit durchgeführten Bewertung: Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ (Kapitel 3 im vorliegenden Bericht), Kapitel V „Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten“ (Kapitel 5 des vorliegenden Berichts) und Kapitel VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ (Kapitel 7 des vorliegenden Berichts). Erstellt wurden die Berichtsmodule vom Institut für Betriebswirtschaft, dem Institut für Ländliche Räume und dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik (alle vTI-zugehörig).

2.2.3 Aufbau der Ex-post-Bewertung

Die vorliegende Ex-post-Bewertung des EPLR Bremen 2000 bis 2006 gliedert sich in einen Textband und Materialbände. Tabelle 2.1 gibt einen Überblick über die Berichtsstruktur.

schungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH). Aufgrund der Reorganisation der Ressortforschung des BMVEL gehören beide Institute seit dem 01.01.2008 zum Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (vTI).

Tabelle 2.1: Überblick über die Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung des EPLR Bremen

Textband-Kapitel	Inhalt des Materialbandes
2 – Einleitung	---
4 – Einzelbetriebliche Förderung	---
5a – Benachteiligte Gebiete	Daten- und Übersichtstabellen
5b – Ausgleichszahlungen Art. 16	---
6 – Agrarumweltmaßnahmen	Modulberichte: Ökoeffizienz, Landschaftsbild
7 – Verarbeitung und Vermarktung	---
8 – Forstwirtschaft	---
9 – Artikel-33-Maßnahmen	---
10 – Kapitelübergreifende Bewertung	---

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Was passierte im Programmumfeld? - Einflussfaktoren auf die Programmstruktur

Verschiedene Einflussfaktoren sind denkbar, die Programmänderungen nach sich ziehen. Dazu gehören Veränderungen im rechtlichen Rahmen (z. B. in der Umweltgesetzgebung), Katastrophenereignisse wie Hochwasser, politisch veränderte Prioritätensetzungen oder Abweichungen von den ursprünglichen Planungen aufgrund der tatsächlichen Inanspruchnahme.

Zur Anpassung des Bremer EPLR wurde im Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 nur ein Änderungsantrag gestellt. Mit diesem Änderungsantrag wurden zum einen die Modulationsmaßnahmen programmiert, zum anderen erfolgten Anpassungen am indikativen Finanzplan aufgrund des tatsächlichen Mittelabflusses. Inhaltliche Veränderungen erfolgten v. a. aufgrund von GAK-Rahmenplanänderungen.

2.3.1 Programmausgestaltung von 2000 bis 2006

Tabelle 2.2 stellt die angebotenen Maßnahmen im Laufe der Jahre 2000 bis 2006 sowie relevante inhaltliche Veränderungen in diesem Zeitraum dar. Darüber hinaus wird dargestellt, welche Programmbestandteile ab 2007 auch in dem gemeinsamen neuen niedersächsisch/bremischen Programm *PROFIL* fortgesetzt werden.

Tabelle 2.2: Der EPLR Bremen – Rückblick und Ausblick

Förderschwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinienkürzel	Maßnahmenkürzel	Maßnahmen	GAK	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
A: Produktionsstruktur	I / II	a, b	A1, A2	Agrarinvestitionsförderprogramm einschl. Junglandwirteförderung	■								121	
	III	c	A3	Berufsbildung für Landwirte									111	
	VII	g	A4, A5	Verarbeitung/Vermarktung	■								123	
B: Ländliche Entwicklung	IX	r1	B1	AEP	■									
		k	B2	Flurbereinigung	■								125	
		o	B3	Dorferneuerung, Erhalt des ländlichen Kulturerbes	■								322	
		p	B4	Diversifizierung	■								311	
		r2	B5	Verbesserung des ländlichen Wegenetzes	■								125	
		q1	B6	Gewässerrandstreifen, naturnaher Gewässerbau	■								323	
		q2	B6	Erweiterung / Neubau von Abwasseranlagen	■									
u	B7	Küstenschutz	■									126		
C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	V	e	C1	Benachteiligte Gebiete	■									
		e	C2	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen									213	
	VI	f	C3	Agrarumweltmaßnahmen (MSL)	■								214	
			C3	Agrarumweltmaßnahmen (MSL) - Modulation	■									
			C4	Vertragsnaturschutz				+ Vertragsmuster, Grabenpflege ausgesetzt					+Vertragsmuster	214
VIII	h, i	C5	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	■								227		

Legende: Maßnahmenangebot + Einführung zusätzlicher Teilmaßnahmen □ teilweise GAK-finanziert
 - Abschaffung von Teilmaßnahmen ■ GAK-finanziert

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Programmplanungsdokumente.

Bremen hat, mit Ausnahme der Berufsbildung, die mit dem Änderungsantrag 2003 aus der EU-Kofinanzierung genommen wurde, das Maßnahmenangebot über den gesamten Programmplanungszeitraum aufrecht erhalten, auch wenn es für einzelne Maßnahmen keine Nachfrage gab. Diese „Platzhalterfunktion“ wurde damit begründet, dass es in einem solch kleinen Programm mit einer begrenzten Zahl an potentiellen Zuwendungsempfängern schwierig war, die Nachfrage zu steuern.

2.3.2 Welches waren die Hauptursachen für inhaltliche Anpassungen?

Ursachen für inhaltliche Veränderungen lagen in Bremen vor allem in der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Mit zeitlicher Verzögerung schlugen sich die Veränderungen auf EU-Ebene auch auf Bundes- und Landesebene nieder.

GAP-Reform und Modulation

Mit der GAP-Reform im Juni 2003 wurde die Verschränkung der 1. und 2. Säule weiter vorangetrieben, zum einen durch neue Maßnahmen und zum anderen durch zusätzliche Mittel im Rahmen der Modulation. Die EU-Vorgaben wurden im nationalen Kontext entsprechend aufgegriffen, in Gesetze gekleidet und durch Anpassungen und Erweiterungen der GAK den Ländern als Förderangebot zur Verfügung gestellt.

Das nationale Modulationsgesetz ermöglichte ab 2003 ein erweitertes Angebot von Maßnahmen im Agrarumweltbereich. Das darauf abgestimmte und erweiterte Förderangebot des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) hatte zur Folge, dass im Rahmen der fakultativen Modulation im Jahr 2003 neue Förderatbestände bei den Agrarumweltmaßnahmen aufgenommen wurden. Bremen hat mit dem Änderungsantrag 2003 zwei ackerbauliche Maßnahmen aufgenommen: Winterbegrünung und Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger auf Acker- und Grünland.

Anpassungen an den GAK-Rahmenplan

Da das Bundesland Bremen nahezu alle Maßnahmen auf der Grundlage der GAK anbot (siehe Tabelle 2.2), wurden die Änderungen im GAK-Rahmenplan unmittelbar übernommen.

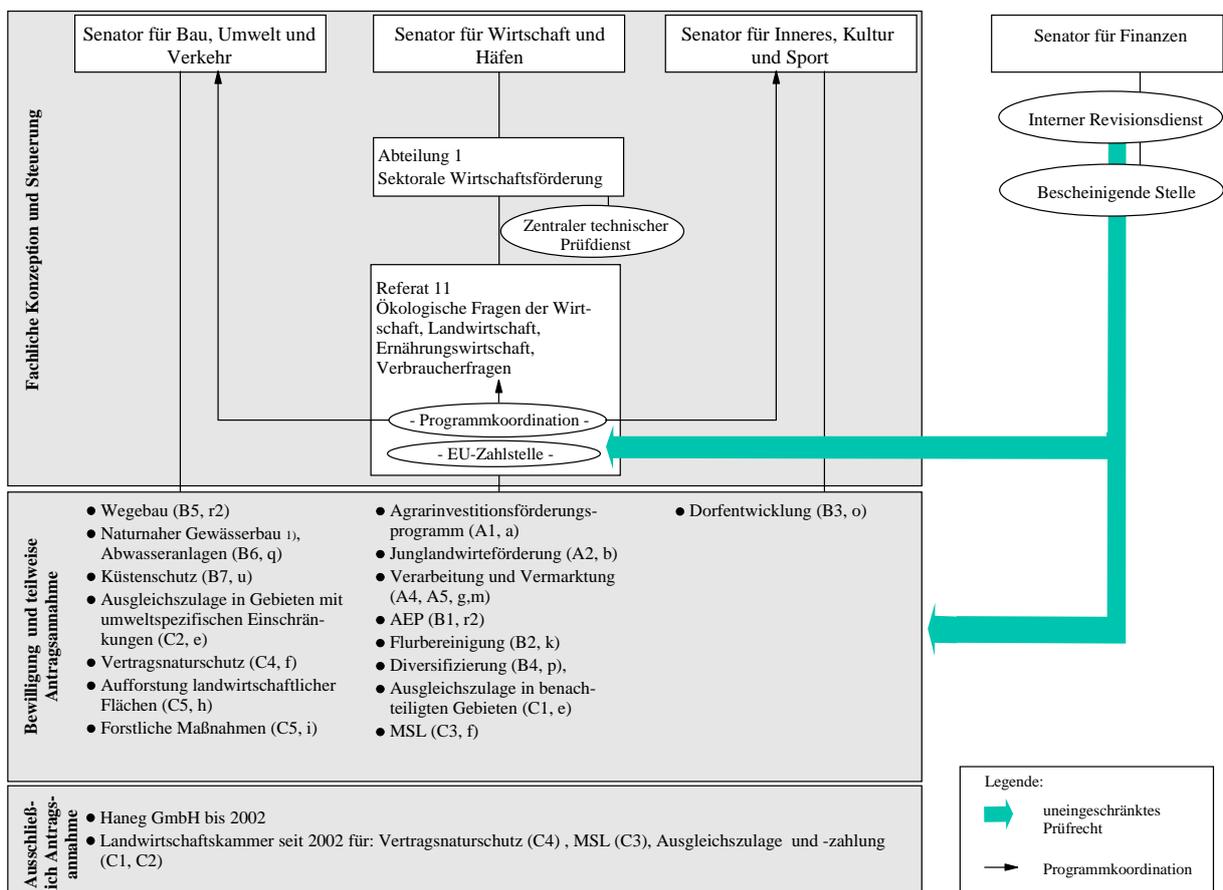
2.3.3 2007 bis 2013 – Keine eigenständige Programmplanung mehr

Bremen hat sich entschieden, für die Programmperiode 2007 bis 2013 kein eigenständiges Programm, sondern ein gemeinsames mit Niedersachsen anzubieten. Bremen hat Finanzansätze für nahezu alle GAK-fähigen Maßnahmen vorgesehen. Eine wesentliche Änderung ist der Wegfall der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, die Niedersachsen schon seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr anbietet. Die landesspezifischen Agrarumweltmaßnahmen sind unter Wegfall der besonderen Ausgestaltungsmöglichkeiten in das niedersächsische Vertragsnaturschutzprogramm integriert worden.

2.4 Wer war an der Umsetzung beteiligt? - Organisation der Programmdurchführung

Die interne und externe Programmkoordination lag in den Händen des Referats 11, angesiedelt beim Senator für Wirtschaft und Häfen (WuH). Die Personalausstattung war insgesamt gering. Das Problem bestand v. a. darin, dass für die Umsetzung von EU-Programmen spezifische Anforderungen an die Abwicklung und die Berichterstattung gestellt werden, die einen hohen Einarbeitungsaufwand für letztlich geringe Fallzahlen erforderten. Die Aufrechterhaltung der Eigenständigkeit der Zahlstelle Bremen wäre mit konkret bezifferbaren Mehrkosten in Höhe von 283.500 Euro jährlich verbunden. Dazu kämen noch nicht bezifferbare Kosten für ein IT-Konzept und einen erhöhten Länderanteil für Software (Senat der Freien Hansestadt Bremen, 2006).

Abbildung 2.2: Organisation der Programmumsetzung in Bremen (Stand: Januar 2005)



1) Diese Maßnahme wird durch die Haneg GmbH abgewickelt.

Quelle: Fähmann, Grajewski und Pufahl (2005, S. 3).

Aufgrund der Komplexität der Abwicklung und des damit verbundenen Anlastungsrisikos hat sich das Land Bremen entschlossen, in der künftigen Förderperiode 2007 bis 2013 kein eigenes Programm mehr anzubieten, sondern ein gemeinsames mit Niedersachsen. Damit

verbleibt in Bremen ausschließlich die fachliche Kompetenz und Steuerung. Die Zusammenarbeit zwischen Bremen und Niedersachsen wurde in einem Staatsvertrag geregelt (EGFLELERStVG). Der Staatsvertrag sieht jährliche Ausgleichszahlungen Bremens für Niedersachsen in Höhe von rund 200.000 Euro vor. Dazu kam eine Einmalzahlung für die Vorarbeiten der Zahlstelle im Jahr 2006 in Höhe von rund 70.000 Euro. Darüber hinaus ist das Land Bremen verpflichtet, sich an den Kosten für Programmerstellung sowie Begleitung und Bewertung zu beteiligen (Senat der Freien Hansestadt Bremen, 2006).

2.5 Finanzielle Planung und Vollzug im Bereich der ländlichen Entwicklung 2000 bis 2006

2.5.1 Finanzielle Umsetzung des EPLR Bremen

Das Bundesland Bremen konnte die zur Verfügung stehenden EAGFL-Mittel nur zur Hälfte in Anspruch nehmen. Ursprünglich waren rd. 10 Mio. Euro an EAGFL-Mitteln zwischen 2000 und 2006 geplant. Der Mittelansatz wurde im sog. Berlin-Profil der EU-KOM im Jahr 2004 auf 6 Mio. Euro EAGFL-Mittel abgesenkt. Abgerechnet wurden 4,9 Mio. Euro (siehe Tabelle 2.3). Damit konnten auch die zusätzlichen 0,1 Mio. Euro, die Bremen 2006 aus der obligatorischen Modulation zur Verfügung standen, nicht eingesetzt werden.⁴

⁴ Die EU-KOM hatte mit der Entscheidung vom 19.12.2005 die Mittel der obligatorischen Modulation auf die Mitgliedstaaten verteilt. Nach dem zwischen Bund und Ländern ausgehandelten Verteilungsschlüssel entfielen auf Bremen rund 101.173 Euro für das Jahr 2006 (BMELV, 2006).

Tabelle 2.3: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Bremen 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000 bis 2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) vom 04.10.2000	3,06	3,11	3,42	3,53	3,43	3,64	3,77	23,97
Plan: Änderung 2003	geplant	0,34	1,15	1,13	3,36	3,26	3,48	3,58	16,31
Bundestabelle	Nov. 2004	0,34	1,15	1,14	1,24	2,07	3,64	3,77	13,37
Ist: Auszahlungen ¹⁾		0,34	1,15	1,14	1,32	3,41	1,09	3,29	11,75
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) vom 04.10.2000	1,35	1,37	1,49	1,56	1,51	1,58	1,64	10,50
Plan: Änderung 2003	geplant	0,17	0,55	0,54	1,49	1,45	1,52	1,57	7,28
Bundestabelle	Nov. 2004	0,17	0,55	0,54	0,62	1,09	1,58	1,64	6,19
Ist: Auszahlungen		0,17	0,55	0,54	0,62	1,09	0,51	1,42	4,90

1) Geschätzt auf der Grundlage des geltenden Kofinanzierungssatzes.

Quelle: Eigene Berechnungen nach WuH (2000; 2003a; 2003b; 2003c; 2007), BMVEL(2004), BMELV (2007).

In Tabelle 2.4 wird ein Soll-Ist-Vergleich der öffentlichen Mittel und der EAGFL-Mittel nach Haushaltslinien vorgenommen. Mit Ausnahme der Haushaltslinie q, in der die Anlage von Gewässerrandstreifen, der naturnahe Gewässerausbau sowie Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen gefördert wurde, und der Haushaltslinie f „Agrarumweltmaßnahmen“⁵ wurden in allen anderen Haushaltslinien⁶ deutlich weniger Mittel als geplant verausgabt. Die Haushaltslinie c „Berufsbildung“ wurde aus dem Programm herausgenommen, p wurde nicht in Anspruch genommen bzw. unter a verbucht. Die Junglandwirteförderung (b) wurde aufgrund der GAK-Rahmenplanänderungen mit a fusioniert. Die Auszahlungen im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurden fälschlicherweise in Gänze unter m verbucht, anstatt zum Teil bei g.

⁵ Bei den Agrarumweltmaßnahmen lag der hohe Mittelabfluss allerdings z. T. daran, dass irrtümlicherweise der Erschwerenausgleich in den ersten Jahren falsch verbucht wurde (siehe Kapitel 6).

⁶ Mehr Mittel hat Bremen auch für die Evaluation verausgabt.

Tabelle 2.4: EAGFL-Mittel und öffentliche Mittel 2000 bis 2006 zwischen Planungsstand 2000 und Ist 2006

Haushaltlinien	EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Rechnungsabschluss 2000-2006		Veränderung absolut		Veränderung relativ	
	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung
	in Mio. Euro		in Mio. Euro		in Mio. Euro		in %	
a - A1	1,357	0,547	0,306	0,123	-1,051	-0,424	-77	-77
b - A2	0,350	0,140	0,000	0,000	-0,350	-0,140	-100	-100
c - A3	0,182	0,070	0,019	0,008	-0,163	-0,062	-89	-89
e - C1+C2	5,810	2,905	2,199	1,100	-3,611	-1,805	-62	-62
f - C3 und C4	2,863	1,428	4,222	1,582	1,359	0,154	47	11
g - A4	1,245	0,498	0,000	0,000	-1,245	-0,498	-100	-100
i - C5	1,792	0,714	0,190	0,076	-1,602	-0,638	-89	-89
k - B2	0,457	0,182	0,210	0,084	-0,247	-0,098	-54	-54
m - A5	0,700	0,280	0,227	0,091	-0,473	-0,189	-68	-68
o - B3	1,435	0,574	0,314	0,125	-1,121	-0,449	-78	-78
p - B4	1,121	0,448	0,000	0,000	-1,121	-0,448	-100	-100
q - B6	1,065	0,427	2,340	0,918	1,275	0,491	120	115
r - B1 + B5	1,566	0,621	0,168	0,067	-1,398	-0,554	-89	-89
u - B7	3,619	1,483	0,336	0,135	-3,283	-1,348	-91	-91
Bewertung	0,200	0,100	0,344	0,172	0,144	0,072	72	72
Flankierende Maßnahmen ²⁾	0,000	0,000	0,877	0,438	0,877	0,438		
Altverpflichtungen VO (EG) 950/97	0,204	0,083	0,000	0,000	-0,204	-0,083	-100	-100
Summe	23,966	10,500	11,752	4,919	-12,214	-5,581	-51	-53
Rückforderungen	0,000	0,000	0,000	-0,019				
Gesamtsumme	23,966	10,500	11,752	4,900	-12,214	-5,600	-51	-53
Mehrausgaben/Minderausgaben	0,000	0,000	0,000	0,000				
Finanzierungsplan total	23,966	10,500	11,752	4,900	-12,214	-5,600	-51	-53

1) Öffentliche Kosten geschätzt auf Grundlage des geltenden Kofinanzierungssatzes.

2) Planungsstand 2000 ohne Ansatz für flankierende Maßnahmen aus der VO (EWG) Nr. 2078/1992 und 2080/1992.

Quelle: Eigene Berechnungen WuH (2007; 2000; 2003b; 2003c), BMELV (2007).

Ursächlich war neben fehlenden Landesmitteln zur Kofinanzierung auch eine geringe Nachfrage der potentiellen Zuwendungsempfänger. Mit Ausnahme der flächenbezogenen Maßnahmen ließ sich das Programm nur schwer steuern. So wurden beispielsweise in der Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung erst im letzten Förderjahr Anträge gestellt. Aufgrund des Jährlichkeitsprinzips waren damit die Mittel der vorangegangenen Jahre verloren und konnten deshalb auch nicht rechtzeitig umgeschichtet werden.

Fakultative Modulation

Das zur Verfügung stehende Finanzvolumen wurde geringfügig durch die Einführung der fakultativen Modulation erhöht. Die Modulationsmittel kamen in vollem Umfang im Förderschwerpunkt C den Agrarumweltmaßnahmen zu Gute. Insgesamt standen geplante Einnahmen in Höhe von rund 45.000 Euro im Rahmen der Modulation zur Verfügung. Hinzu kamen die nationalen Kofinanzierungsmittel, so dass rund 90.000 Euro zusätzlich für Ag-

rarumweltmaßnahmen eingesetzt werden konnten. Erstmals konnten im Jahr 2004 Anträge gestellt werden. Erste Auszahlungen erfolgten zu Lasten des EU-Haushaltsjahres 2005 (siehe Tabelle 2.5).

Tabelle 2.5: Mittelansätze für die fakultative Modulation in Bremen

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004 bis 2009
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt							
Änderung 2003	0,030	0,030	0,030	0,000	0,000	0,000	0,090
<i>Ist: Auszahlungen/Plan</i>	<i>0,000</i>	<i>0,003</i>	<i>0,005</i>	0,021	0,010	0,010	0,049
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt							
Änderung 2003	0,015	0,015	0,015	0,000	0,000	0,000	0,045
<i>Ist: Auszahlungen/Plan</i>	<i>0,000</i>	<i>0,001</i>	<i>0,003</i>	0,010	0,005	0,005	0,024

Quelle: BMVEL (2008), WuH (2003a).

Die angebotenen ackerbaulichen Agrarumweltmaßnahmen werden auch im neuen *PROFIL*-Programm fortgeführt und stehen Neuanträgen offen.

2.5.2 Bestimmungsgründe für den finanziellen Vollzug

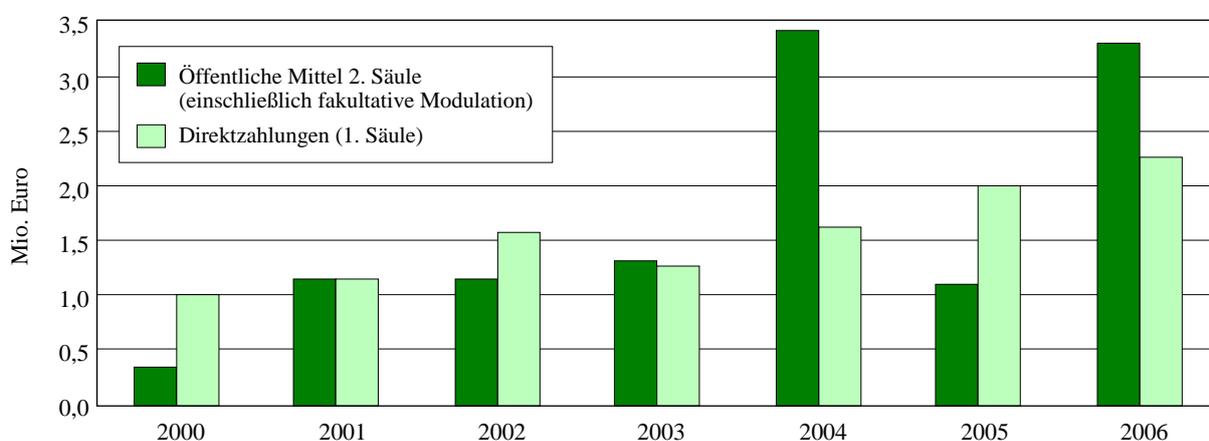
In diesem Kapitel werden Hinweise auf mögliche Bestimmungsgründe gegeben, warum maßnahmenbezogen die Inanspruchnahme des EPLR in Teilen deutlich von den Planungen des Jahres 2000 abweicht. Wie schon in den vorangegangenen Abschnitten erwähnt, handelte es sich mit Ausnahme der flächenbezogenen Maßnahmen bei allen anderen Haushaltlinien de facto um Einzelprojektförderungen, deren Inanspruchnahme zum einen stark von der Akquisetätigkeit der Verwaltung abhängig und zum anderen aufgrund der geringen Zahl an potentiellen Interessenten auch kaum steuerbar war. Die Frage der Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln spielte darüber hinaus auch eine Rolle. Nicht nur im Landwirtschaftsbereich, auch in anderen Förderbereichen waren 2000 bis 2006 die Landesmittel stark rückläufig. Kofinanzierungsmittel sind auch zukünftig eine wesentliche Frage bei der Programmumsetzung in Rahmen von *PROFIL*. Durch die Einbindung in ein großes Programm ist die Flexibilität in der finanziellen Programmsteuerung für Bremen allerdings größer geworden.

2.5.3 Einordnung des EPLR Bremen in die Förderpolitik des Stadtstaates

Zum Verhältnis 1. und 2. Säule

In Abbildung 2.3 sind die öffentlichen Mittel für die 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Bremen in den Jahren 2000 bis 2006 dargestellt. Die Direktzahlungen machten ungefähr die Hälfte der öffentlichen Ausgaben aus. Anders als in den Flächenländern haben die 1.-Säule-Zahlungen eine wesentlich geringere Bedeutung als die Zuwendungen aus der 2. Säule. In Bremen ist dies auf die insgesamt extensive, grünlandbasierte Landwirtschaft zurückzuführen, die keine hohen 1.-Säule-Zahlungen begründete.

Abbildung 2.3: Verhältnis der 1. Säule zur 2. Säule der GAP in Bremen 2000 bis 2006

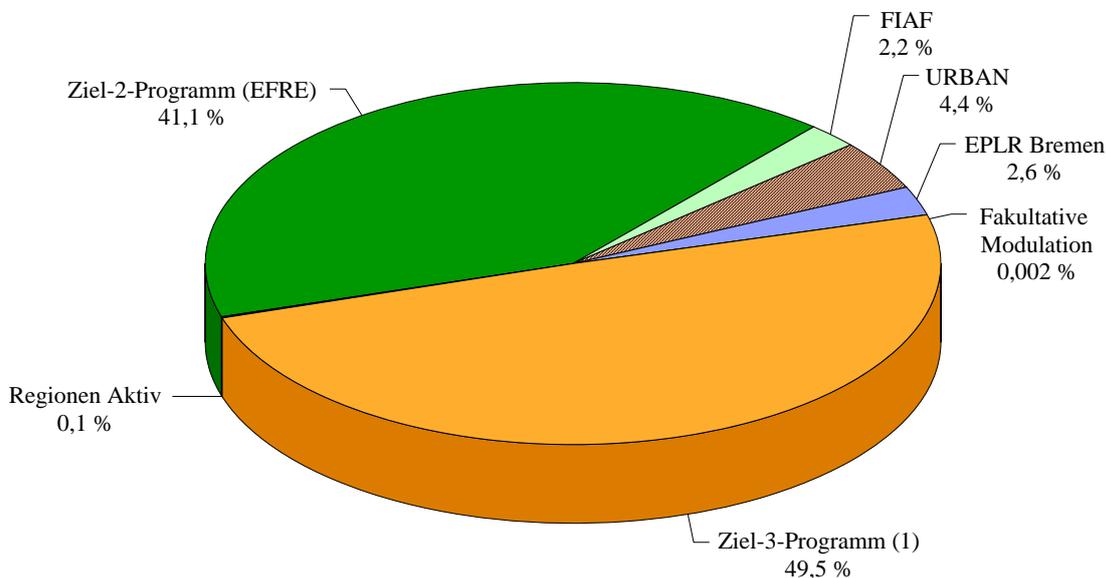


Quelle: BMELV (2008), WuH (2000; 2003b; 2003c; 2007), Röwekamp (2007).

Das EPLR Bremen im Kontext anderer EU-Förderprogramme

Die EU-Förderung in Bremen wurde im Zeitraum 2000 bis 2006 dominiert vom ESF und EFRE. Rund 90 % der öffentlichen Mittel sind in die Ziel-2- und Ziel-3-Programme in Bremen geflossen. Im Vergleich zu Hamburg, wo der EFRE nur eine sehr geringe Bedeutung hatte, ist dies auf die ausgeprägte Strukturschwäche Bremens zurückzuführen.

Abbildung 2.4: Öffentliche Mittel in ausgewählten Förderprogrammen Bremens 2000 bis 2006



(1) geschätzt, da keine Zahlen zur Umsetzung des ESF, nur zur Umsetzung des BAG verfügbar waren.

Quelle: Eigene Berechnungen nach BMELV (2008), ML (2008), WuH (2007; 2000; 2003b; 2003c), (Prognos; gendbüro und steria mummert consulting, 2008, Abbildung 3), (WuH, 2008a; WuH, 2008b), (Nordlichter-Region Weserland, 2006).

Die auf den Landwirtschaftssektor bezogenen Fördermaßnahmen, zusätzlich wurde Regionen Aktiv mit berücksichtigt, spielten eine sehr geringe Rolle, noch verstärkt durch den hinter den Planungen zurückbleibenden finanziellen Vollzug.

2.5.4 Errechnete sektorale Förderintensitäten

Die Förderung des EPLR Bremen richtete sich schwerpunktmäßig an landwirtschaftliche Betriebe. Um einen Eindruck über die potentielle Förderintensität zu erhalten, wurden die Zuwendungen für sektorbezogene Maßnahmen⁷ sowohl auf die LF als auch die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe bezogen (Destatis, 2005).

Im Durchschnitt lag die auf die LF umgelegte Sektorförderung je Jahr bei rund 120 Euro pro Hektar und damit deutlich über den Durchschnittswerten von Niedersachsen. Je landwirtschaftlichem Betrieb errechnete sich ein jahresdurchschnittlicher Förderbetrag von rund 4.600 Euro.

⁷

a, b, e, f, f_{mod}.

Literaturverzeichnis

- Staatsvertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Land Niedersachsen im Bereich der beiden EU-Fonds Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlicher Raums (ELER) (Nds. GVbl. Nr. 23/2006 S. 436). Nds.GVbl. Internetseite Recht-Niedersachen: <http://www.recht-niedersachsen.de/78120/sthbn,egfl,eler.htm>. Stand 8.10.2007.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Mittelzuweisungen im EU-Haushaltsjahr 2006 auf Ebene der Bundesländer. Email vom 07.08.2008.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung (Bundestabelle mit Bundesländertabellen). Stand 8.11.2006. E-Mail am 11.09.2007.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Deutschland - Verwendung der durch Differenzierung freigewordenen Mittel, nur fakultative Modulation, Stand 14.11.2006. Email vom 20.06.2008.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung, Bundestabelle mit zugehörigen Länderfinanztabellen. Schriftliche Mitteilung am 17.12.2004.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2005): Kreisdaten der Agrarstrukturerhebung 2003, Betriebswirtschaftliche Ausrichtung, Bodennutzung und Viehhaltung 2003.
- Eser, T. (2001): Evaluation und Qualitätsmanagement - Anforderungen und Konsequenzen für die EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung H. 6/7, S. 327-339.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/index_en.htm. Stand 12.12.2000.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.

- Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Kapitel 2, Einleitung. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und TUB, Technische Universität Braunschweig (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-42. Stand 12.8.2008.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und TUB, Technische Universität Braunschweig (2003): Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Im Auftrag des Senators für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035873.pdf. Stand 2.10.2007.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und TUB, Technische Universität Braunschweig (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Im Auftrag des Senators für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk037245.pdf. Stand 2.10.2007.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): FIAF 2000 bis 2006 - Finanzielle Abwicklung (Stand 31.03.2006) in den Bundesländern HB, HE, HH, NI, NW und SH. Email vom 01.08.2008.
- Nordlichter-Region Weserland (2006): Abschlussbericht REGIONEN AKTIV der Nordlichter-Region Weserland, Das Erreichte aufzeigen - den Steuerungsansatz bewerten, Teil 2: Das Erreichte aufzeigen. Internetseite Nova-Institut: <http://www.nova-institut.de/modellregionen/nachrichten.php?docid=788&typ=70&selecti1=2048&mexp=43>. Stand 1.8.2008.
- Prognos, genderbüro und steria mummert consulting (2008): Evaluation zur Umsetzung der EU-Strukturfondsmittel im Rahmen des BAP. Internetseite Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales: http://www.esf-bremen.de/sixcms/media.php/13/BAP-Evaluation-Schlussberichtv01_lang.pdf. Stand 15.8.2008.
- Röwekamp, T. (2007): Zukunft der europäischen Agrarbeihilfen im Land Bremen (Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 19.01.2007), Drucksache 16/1332. Internetseite Karin Mathes: www.karin-mathes.de. Stand 14.8.2008.
- Senat der Freien Hansestadt Bremen (2006): Mitteilung des Senats vom 29. August 2006, Zusammenarbeit zwischen Bremen und Niedersachsen in der Agrarförderung,

Staatsvertrag zur Übertragung der Aufgaben der Zahlstelle Bremen auf die Zahlstelle Niedersachsen. Internetseite Bremische Bürgerschaft: http://www.bremische-buergerschaft.de/drucksachen/149/3311_1.pdf. Stand 15.8.2008.

WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2000): Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999. Bremen.

WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2003a): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Bremen 2000 bis 2006. Bremen.

WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2003b): Rechnungsabschluss EPLR Bremen für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002. Email vom 14.02.2003.

WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2003c): Tabelle 104, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2002 bis 15.10.2003. Email vom 22.11.2004.

WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2007): Rechnungsabschluss EPLR Bremen EU-Haushaltsjahre 2005 und 2006. Email vom 28.11.2007.

WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2008a): URBAN II Bremerhaven, Programm. Internetseite WuH: <http://www.buerger.bremerhaven.de/staticsite/staticsite.php?menuid=253&topmenu=251&keepmenu=inactive>. Stand 15.8.2008a.

WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2008b): Ziel 2 (2000 - 2006) Jährlicher Durchführungsbericht für das Jahr 2007, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Internetseite Senator für Wirtschaft und Häfen: <http://www.efre-bremen.de>. Stand 15.8.2008b.

