

**Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume**

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999

Projektleitung

Regina Grajewski

**Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume**

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



unter Mitwirkung von

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR

Institut für Ökonomie

Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Institut für Betriebstechnik und Bauforschung

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



im Auftrag des

Senators für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Braunschweig • Hamburg • Hannover

Dezember 2003

Anschriften der mitwirkenden Institutionen:

Bundeforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Telefon: 0531/596-5102
www.fal.de

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM)
Alte Herrenhäuser Straße 32
30419 Hannover
www.arum.de

Bundeforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH)
Institut für Ökonomie
Leuschnerstr. 91
21031 Hamburg
www.bfafh.de

BearbeiterInnen:

(GruppenkoordinatorInnen kursiv)

Kapitel 2 - Einleitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski (BAL)

Kapitel 3 – Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (AFP)

Berhard Forstner, Christoph Klockenbring (BAL)

Kapitel 4 - Berufsbildung

Winfried Eberhardt (BAL)

***Kapitel 5 - Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen
Einschränkungen***

Reiner Plankl, Ulf Bernhards, Helmut Doll, Christoph Klockenbring, Katja Rudow
(BAL), Achim Sander (ARUM)

Kapitel 6 - Agrarumweltmaßnahmen

Karin Reiter, Sandra Essmann, Andreas Preising, Andrea Pufahl, Wolfgang Roggendorf
(BAL), Achim Sander, Thomas Horlitz (ARUM)

***Kapitel 7 – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher
Erzeugnisse***

Heinz Wendt, Regine Albert, Josef Efken, Inge Uetrecht (MA)

Kapitel 8 - Forstwirtschaft

Sabine Bresemann, Thomas Gottlob (BFH)

Kapitel 9 – Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

Birgit Koch, Winfried Eberhardt, Simone Hartthaler (BAL), Manfred Bathke (ARUM),
Heinz Sourell (BB)

Kapitel 10 – Kapitelübergreifende Fragestellungen

Barbara Fährmann, Regina Grajewski (BAL)

Endredaktion: Anja Herkner

Technische Bearbeitung: MitarbeiterInnen des Schreib- und Rechenbüros (BAL)

Inhaltsübersicht

- Kapitel 1** Zusammenfassung / Summary
- Kapitel 2** Einleitung
- Kapitel 3** Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)) - Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999
- Kapitel 4** Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999
- Kapitel 5** Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999
- Kapitel 6** Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999
- Kapitel 7** Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse - Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999
- Kapitel 8** Forstwirtschaft - Kapitel VIII der VO (EG) Nr. 1257/1999
- Kapitel 9** Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999
- Kapitel 10** Kapitelübergreifende Fragestellungen
- Kapitel 11** Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Abkürzungsverzeichnis

Klappentext mit Maßnahmenübersicht und -kürzeln

Hinweis zu Anlagen/Materialbänden

Zu den Kapiteln 2,3, 5, 6, 7, 9 und 10 gehört jeweils ein separater Materialband.

Abkürzungsverzeichnis

A

a	Jahr
Abb.	Abbildung
ABAG	Allgemeine Bodenabtragungsgleichung
ABL	Amtsblatt
Abt.	Abteilung
Abtlg.	Abteilung
Admin.	Administrativ(e)
AEP	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen
AEP WON	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung Weser- und Ochtumniederung
AF	Ackerfläche
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AG	Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsgruppe
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AL	Arbeitslose
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
ARUM	Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR
AUM	Agrarumweltmaßnahme(n)
Außerldw.	Außerlandwirtschaftliches
AVP	Agrarstrukturelle Vorplanung
AZ	Aktenzeichen
AZ	Ausgleichszulage

B

BAL	Institut für Betriebswirtschaft Agrarstruktur und ländliche Räume
BSE	Bovine Spongiforme Encephalopathie (umgangssprachlich: Rinderwahn)
BB	Institut für Betriebstechnik und Bauforschung in der FAL
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Be	Beschäftigte
BFH	Bundesforschungsanstalt für Holz und Forstwirtschaft
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandprodukt
BL	Bundesland
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BnatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
Bodensch.	Bodenschutz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielsweise
BVP	Betriebsverbesserungsplan
BW	Fragebogen der Bewilligungsbehörden
BWS	Bruttowertschöpfung

bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
B&Z	Blumen und (Zier-)Pflanzen
C	
ca.	cirka
cc	Cross-cutting
chem.	chemisch
CO ₂	Kohlendioxid
c.p.	ceteris paribus (unter sonst gleichen Umständen)
D	
d.	der / des / die / das
D	Deutschland
DE	Dorferneuerung
DG Agri	Abkürzung für die Generaldirektion Landwirtschaft bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: D irectorate G eneral A griculture)
DGH	Dorfgemeinschaftshaus
dGZ _U	durchschnittlicher Gesamtzuwachs in der Umtriebszeit
d.h.	das heißt
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DM	Deutsche Mark
dt	Dezitonne
Durchf.	Durchführung
DV	Datenverarbeitung
E	
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGFL-G	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Ausrichtung Garantie
ECU	European currency unit
ECOTEC	Name einer Forschungseinrichtung (Ecotec Institut für chemisch-technisch-ökologische Forschung und Beratung)
EG	Europäische Gemeinschaft
E&G	Eier und Geflügel
EGE	Europäische Größeneinheit (1 EGE = 1.200 Euro StBE)
EGV	EG-Vertrag
ehem.	ehemalige(n/r/s), ehemals
e.V.	eingetragener Verein
Einl	Kürzel für das Kapitel 2 des Bewertungsberichts (die Einleitung)
einschl.	einschließlich
EMZ	Ertragsmesszahl
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
EPPD	Einheitliches Programm-Planungsdokument
Erl.	Erlass
etc.	et cetera
EU	Europäische Union

EU-KOM	Europäische Kommission
e.V.	eingetragener Verein
evtl.	eventuell
EW	Einwohner
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

F

FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
FFH	F auna F lora H abitat (-Richtlinie) (Richtlinie 92/43/EWG des Europäischen Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen)
FFK	Förderfähige Kosten
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FNN	Flächen- und Nutzungsnachweis
FöNa	Förderrichtlinie Naturschutz
FS	Waldschutzmaßnahmen
FS	Fruchtsaft (in Kapitel VII)
FTE	Vollzeitäquivalente (aus dem Englischen: Full Time Equivalents)

G

GA	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe; gemeint ist in der Regel die Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes'
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes'
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes'
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
ges.	gesamt
GfP	Gute fachliche Praxis
GF	Geflügel
ggf.	gegebenenfalls
GD	Generaldirektion
GL	Grünland
GIS	Geographische Informationssysteme
GLP	Gemeinsame Landesplanung Bremen / Niedersachsen
GRW	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
GV	Großvieheinheiten
GVE	Großvieheinheiten

H

ha	Hektar
haneg	Hanseatische Naturentwicklung GmbH
HB	Hansestadt Bremen
HFF	Hauptfutterfläche
HH	Hansestadt Hamburg
HuK	Haushalts- und Koordinierungs- (Referenten)

I

i.d.R.	in der Regel
IFP	Integriertes Flächenprogramm für Gewerbe und Dienstleistungen in Bremen
inkl.	inklusive
insbes.	insbesondere
insges.	insgesamt
InVeKos	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IPCC	Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe für Klimaänderungen
i.R.d.	im Rahmen der / des

K

k.A.	keine Angabe
Kap.	Kapitel
KB	Kapitelbewerter
KMU	Klein- und mittelständische Unternehmen
km	Kilometer
km ²	Quadratkilometer
KOM	Europäische Kommission
KüF	Kapitelübergreifende Fragen
kWh	Kilowattstunde

L

landw.	landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
ländl.	ländlich(e/er/es/en/em)
LaWi	Landwirtschaft
ldw.	landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LFF	Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei
LHO	Landeshaushaltsordnung
LN	landwirtschaftliche Nutzfläche
LSG	Landschaftsschutzgebiete
lt.	laut
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
LWK	Landwirtschaftskammer

M

MA	Institut für Marktforschung
m	Meter
m ²	Quadratmeter
m ³	Kubikmeter
max.	maximal
MB	Materialband (zum vorliegenden Bewertungsbericht)
MEANS	ein Programm der Europäischen Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) mit dem Ziel der Verbesserung von Bewertungen (aus dem Englischen: M ethods for E valuating Action of a S tructural N ature)

MEKA II	Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsprogramm
ML	Ministerium für Landwirtschaft
MTR	Mid Term Reviews
min.	mindestens
MKS	Maul- und Klauenseuche
MSL	Markt- und Standortangepasste Landbewirtschaftung
MTR	Mit-Term-Review (der GAP)
N	
N	Statistische Kenngröße für die Anzahl der Elemente einer Grundgesamtheit
n	Statistische Kenngröße für die Anzahl der Beobachtungen
NLFB	Niedersächsisches Landesamt für Bodenforschung
NH ₃	Ammoniak
Nr.	Nummer
NSG	Naturschutzgebiete
O	
ökol.	ökologisch
o.a.	oben angesprochen(er/es)
o.J.	ohne Jahr
OP	Operationelles Programm
ÖP	Ökologisch erzeugte Produkte
O&G	Obst und Gemüse
P	
PKR	Programmkoordinationsreferenten
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
PSM	Pflanzenschutzmittel
Q	
qm	Quadratmeter
R	
RAG	Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen
REK	Regionales Entwicklungskonzept
RGV	Rauhfutterfressendes Großvieh
RP	[im Kapitel VII] Rheinland-Pfalz
S	
s.	siehe
SAP	Name einer Softwarefirma und des von ihnen entwickelten EDV-Programms (Abkürzung für: Systemanalyse und Programmentwicklung)
SBU	Senator für Bau und Umwelt
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte(n/s)
sonst.	sonstige(s)
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen

STAR	Ständiger Ausschuss für Agrarstruktur und Ländliche Entwicklung bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: Comité des Structures Agricoles et du développement Rural)
SWOT	Stärken-Schwächen-Analyse (aus dem Englischen: Strength, Weakness, Opportunities and Threads; zu Deutsch: Stärken, Schwächen, Möglichkeiten und Gefahren)

T

t	Tonne(n)
Tab.	Tabelle
TECU	Tausend ECU (der ECU (aus dem Englischen: European Currency Unit), "Vorgänger" des Euro)

U

u.	und
u.a.	unter anderem
u.E.	unseres Erachtens
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen

V

V.a.	vor allem
v.B.	vorläufige Besitzeinweisung
VE	Vieheinheiten
VeKos	Verwaltungs- und Kontrollsystem
vgl.	vergleiche
Vfm	Vorratsfestmeter
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
vorl.	vorläufig(e)
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
V&V	Verarbeitung und Vermarktung

W

WiSo	Wirtschafts- und Sozial- (Partner)
WSG	Wasserschutzgebiete

Z

z.B.	zum Beispiel
ZE	Zuwendungsempfänger
z.T.	zum Teil
z.Z.	zur Zeit

Symbole

€	Euro
Ø	Durchschnitt, durchschnittlich
%	Prozent
&	und

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 1 / Chapter 1

Zusammenfassung / Summary

Projektkoordination

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



Braunschweig

November 2003

1 Zusammenfassung

Die Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raumes der Hansestadt Bremen (Bremer Entwicklungsplan) wurde federführend vom Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) und Partnern, im Rahmen einer 6-Länder-Evaluation¹, durchgeführt. Vier Förderkapitel² wurden bundesweit evaluiert und als Textbausteine übernommen.

Ziel und Methodik der Halbzeitbewertung

Ziel der Halbzeitbewertung des Bremer Entwicklungsplans ist es, die bis 2002 erreichten Ergebnisse zu messen und im Hinblick auf die angestrebten Ziele zu beurteilen. Neben den Programminhalten wird auch der Prozess der Planerstellung und -umsetzung betrachtet. Die Programmbewertung umfasst die Förderkapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999, sowie die kapitelübergreifende Beurteilung des Programms. Die Programmbewertung erfolgt auf Basis des von der EU-Kommission erstellten Bewertungsrahmens. Die hiermit vollzogene Standardisierung der Programmbewertung ist zu begrüßen, bedarf jedoch einer Weiterentwicklung. Datengrundlage sind die Förderdaten der Jahre 2000 bis 2002. Durch den prozessualen Charakter der Bewertung und die Diskussion der Ergebnisse in einem Workshop sind zusätzlich aktuelle Entwicklungen des Jahres 2003 in den Bericht eingeflossen.

Inhalt und Struktur des EPLR HB

Das Leitziel für die Raumentwicklung im Land Bremen ist die (Weiter-) Entwicklung eines attraktiven Wirtschaftsstandortes mit hoher Lebens- und Umweltqualität. Der Bremer Entwicklungsplan soll zum Erhalt und zur Verbesserung des landwirtschaftlich geprägten Umlandes von Bremen als Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs- und Naturraum beitragen. Im Programmzeitraum 2000 bis 2006 stehen hierfür 24 Mio. Euro öffentliche Mittel zur Verfügung. Davon werden maximal 10,5 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert. Der EU-Kofinanzierungsanteil ist für alle Maßnahmen mit 40 % der öffentlichen Ausgaben festgelegt. Eine Ausnahme bilden die Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, die zu 50 % kofinanziert werden.

Der Bremer Entwicklungsplan umfasst drei Förderschwerpunkte, denen durch ihre finanziellen Mittelausstattung eine unterschiedliche Relevanz zukommt. Der Förderschwerpunkt A, ausgestattet mit 15 % der Programmmittel, ist auf die Verbesserung der Ver-

¹ Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein.

² Kapitel I Investitionszulage, Kapitel V a Benachteiligte Gebiete, Kapitel VII Verarbeitung und Vermarktung und Kapitel VIII: Forstwirtschaft (nur Artikel 31).

marktungs- und Produktionsstruktur im landwirtschaftlichen Bereich ausgerichtet. Bei den Maßnahmen dieses Förderschwerpunkts stehen überwiegend Projekte privater Träger im Vordergrund. In den Förderschwerpunkten B und C liegt der Schwerpunkt auf zu 100 % öffentlich finanzierte Maßnahmen. Förderschwerpunkt B beinhaltet dabei vor allem Maßnahmen zur sektorübergreifenden Förderung der ländlichen Entwicklung. Hierfür waren 36 % der Programmmittel vorgesehen. Für Agrarumwelt-, Ausgleichs- und forstwirtschaftliche Maßnahmen im Förderschwerpunkt C wurden 48 % des Gesamtetats des Bremer Entwicklungsplans eingeplant.

Mit dem Bremer Entwicklungsplan werden schwerpunktmäßig GAK-Maßnahmen umgesetzt. Die Förderung ist grundsätzlich horizontal angelegt, wenngleich umwelt- und standortbezogene Maßnahmen (z.B. Vertragsnaturschutz und Küstenschutz) nur in ausgewählten Gebietskulissen förderfähig sind.

Der Schwerpunkt der Förderung lag bislang auf den flächenbezogenen Maßnahmen des Förderschwerpunktes C. Alle anderen Maßnahmen zeichnen sich durch eine geringe bis fehlende Inanspruchnahme aus.

Programmumsetzung

Für alle Maßnahmen des Bremer Entwicklungsplans wurde eine Analyse der Verwaltungsumsetzung durchgeführt. Die Programmkoordination in Bremen übernimmt wesentliche Aufgabenbereiche im Zusammenhang mit der EU-Förderung, die in Flächenländern arbeitsteilig organisiert sind. Hierdurch entfallen zwar aufwändige Abstimmungsprozesse, es führt aber zur Herausbildung von Informationsmonopolen und stellt sehr hohe Anforderungen an das Spezialwissen der zuständigen Personen. Da die Umsetzung der EU-Maßnahmen wiederum nur einen kleinen Anteil des Aufgabengebietes ausmacht, entstehen hohe Lernkosten, da häufiges, intensives Einarbeiten erforderlich ist. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung werden im Wesentlichen durch die finanztechnischen Regelungen sowie die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen gesetzt. Ausgangspunkt der Untersuchung der Durchführungsbestimmungen war die Fragestellung, ob sowohl die finanztechnischen Regelungen wie auch Verwaltungs- und Kontrollvorschriften einen Einfluss auf die Umsetzung von Maßnahmen haben. Die finanztechnischen Regelungen, v.a. das Jährlichkeitsprinzip, führen dazu, dass Bremen jedes Jahr Mittel an andere Bundesländer abgibt. Eine Aufweichung des Jährlichkeitsprinzip würde an dieser Situation nichts ändern, weil durch eine begrenzte Mittelübertragbarkeit das Problem Bremens, die mangelnde Inanspruchnahme, nur nach hinten verlagert würde. Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften ist gerade für ein kleines Bundesland wie Bremen aufwändig. Allerdings verläuft im Förderschwerpunkt C trotz der Vielzahl an Fördermöglichkeiten die Umsetzung weitgehend reibungslos, da man nach einem Wechsel in den Zuständigkeiten zu Beginn des Pro-

grammplanungszeitraums jetzt wieder zu den eingespielten Zuständigkeiten (Landwirtschaftskammer) zurückgekehrt ist.

Programminhalte

Förderschwerpunkt A beinhaltet das Agrarinvestitionsförderprogramm (**AFP**) und die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung sowie Bildungsmaßnahmen für Landwirte. Die Inanspruchnahme der Maßnahmen bleibt bisher deutlich hinter den Erwartungen zurück. Dies ist z.T. in der kleinen Zielgruppe der Maßnahmen – in Bremen wirtschafteten 1999 252 Betriebe - zu begründen, deren Investitionsbereitschaft zudem verhalten ist. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung zeichnet sich derzeit kein Bedarf ab. Inhaltlich ist dieser Programmteil auf den Sektor Vieh und Fleisch zugeschnitten. In der Berufsbildung ist nur in geringem Umfang eine Förderung erfolgt. Aufgrund der hohen administrativen Kosten und der geringen Zuwendungshöhen wurde die Herausnahme der Berufsbildungsmaßnahme aus dem Förderangebot des EPLR HB in der Programmänderung 2003 beantragt.

Ein ähnlich geringe Inanspruchnahme verzeichnen die Maßnahmen des **Förderschwerpunktes B**. Lediglich 8 % der geplanten Mittel konnten verausgabt werden. In den zurückliegenden Jahren wurden mit der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) Weser- und Ochtumniederung und der Dorfplanung Borgfeld konzeptionelle Voraussetzungen geschaffen, die zukünftig eine verstärkte Inanspruchnahme der Maßnahmen erwarten lassen. Die geförderten Projekte der Maßnahme Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen umfassen den naturnahen Gewässerausbau (Planungskosten, Wiederherstellung des ehemaligen Gewässerverlaufs) sowie Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen in ländlichen Gebieten. Bei vier der insgesamt sieben angebotenen Maßnahmen wurden noch keine Projekte umgesetzt (Flurbereinigung, Wegebau, Küstenschutz und Diversifizierung). Die Wirkungen den Maßnahmen sind auf Grund der bisher wenigen umgesetzten Projekte gering und konzentrieren sich auf einige Aspekte, wie z.B. Umweltqualität (naturnahen Gewässerausbau), Verbesserung der Wohnqualität (Dorferneuerung) und Interessenausgleich (Dialog im Rahmen der AEP). Ein Problem bei allen Projekten des Förderbereiches B stellt die Kofinanzierung durch den nationalen Haushalt Bremens dar.

Der auf den schonenden Umgang mit Ressourcen ausgerichtete **Förderschwerpunkt C** verzeichnet bisher den höchsten Zuspruch. Hierunter wird der Ausgleich für benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Agrarumweltmaßnahmen mit den Teilen „Markt- und standortangepasste Landwirtschaft (MSL-Maßnahmen)“ und Vertragsnaturschutz und forstwirtschaftliche Maßnahmen gefördert. Im Jahr 2002 wurde für 4.658 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche die Ausgleichszulage für **benachteiligte Gebiete** und für 1.263 ha LF die Ausgleichszahlung für **Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen** (Natura-2000-Gebiete) gewährt. Damit werden

97 % bzw. 65 % der potentiell förderfähigen Fläche erreicht. Die Beihilfe soll die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung sichern und den standörtlich oder umweltspezifisch begründeten wirtschaftlichen Nachteil ausgleichen. Zur Einkommenskompensation der Ausgleichszulage können noch keine belastbaren Aussagen getroffen werden. Erste Ergebnisse lassen vermuten, dass von einer Benachteiligung landwirtschaftlicher Betriebe in Benachteiligten Gebieten nicht auszugehen ist. Die Ausgleichszahlung für **Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen** steigert die Akzeptanz bei der Ausweisung hoheitlicher Schutzgebiete und bietet einen Anreiz zur Aufrechterhaltung der naturschutzfachlich wünschenswerten Grünlandnutzung. Über die „Gute fachliche Praxis“ bzw. die im Schutzgebiet geltenden Bestimmungen hinausgehende Umweltwirkungen sind nicht zu erwarten, da die Ausgleichszahlung bzw. -zulage lediglich an die Einhaltung der gesetzlichen Standards gebunden ist. Zur Situation der Flächennutzung ohne Ausgleichszahlung bzw. -zulage kann keine gesicherte Aussage getroffen werden. Im Rahmen der **MSL-Maßnahmen** wird die Extensive Grünlandnutzung und der Ökologische Landbau angeboten. Rund 25 % des Grünlandes in Bremen werden unter den Auflagen der extensiven Grünlandnutzung bewirtschaftet. Vom Umfang her ist der Ökologische Landbau mit nur zwei Grünlandbetrieben bedeutungslos. Grundsätzlich ist von positiven Umweltwirkungen in Folge der extensiven bzw. ökologischen Bewirtschaftung auszugehen, wengleich das durch die natürlichen Standortbedingungen (hoher Grundwasserstand) allgemein eher geringe Intensitätsniveau der Grünlandbewirtschaftung in Bremen zu beachten ist. Die Maßnahmen des **Vertragsnaturschutzes** sind zielgerichtet, wirksam und werden - mit einer Ausnahme - gut angenommen. Gemessen an den Flächenvorgaben kann bis 2002 ein Zielerreichungsgrad von 85 % vorgewiesen werden. Alle Teilmaßnahmen leisten einen bedeutenden Beitrag zur Erhaltung von Biotopen, die sich auf Grund einer besonderen Flächennutzung entwickelt haben. Für einzelne Maßnahmen erfolgt eine Schwerpunktsetzung der Flächenförderung in Natura-2000-Gebieten und in nach § 22a BremNatSchG besonders geschützten Biotopen. Die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen wird maßgeblich durch die Landwirtschaftskammer unterstützt, die eine Extensivierungsberatung anbietet. Die Ziele der **forstlichen Förderung** im EPLR Bremen decken sich mit denen der VO (EG) Nr. 1257/1999. Die Bedeutung der Forstwirtschaft in Bremen ist als gering einzuschätzen. Bisher wurden überwiegend waldbaulichen Maßnahmen und Maßnahmen auf Grund neuartiger Waldschäden umgesetzt. Für die angebotene Förderung forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse besteht offensichtlich kein Bedarf, da potentielle Zuwendungsempfänger bereits in dem vorhandenen Zusammenschluss organisiert sind. Die Förderung für den forstlichen Wegebau und die Erstaufforstung wurden im Berichtszeitraum nicht in Anspruch genommen.

Die Beantwortung der **kapitelübergreifenden Fragen** beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Dies scheint auf Programmebene auch angemessen, da die Wirkungen der einzelnen Förderbereiche sehr unterschiedlich sind. Anhand der bisher eingesetzten Programmmittel wird deutlich, dass das Programm bislang überwiegend auf den Schutz und die Entwicklung natürlicher Res-

sources abzielt. Die Konzentration auf die flächenbezogenen Maßnahmen schafft eine Planungssicherheit für die Betriebe und ist unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten, v.a. bezogen auf die Naturschutzflächen, sinnvoll. Aus Programmsicht kommt daher dem Umweltziel sowie der Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld eine wichtige Bedeutung zu.

Mehrwert des Programmansatz

Mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurden bestehende Einzelinstrumente zu einem Programm zusammen gefasst. Die strategische Programmplanung, verstanden als Lernprozess, kann durch einen einheitlichen Programmansatz unterstützt werden. Eine Verbesserung der Synergiewirkung zwischen einzelnen Maßnahmen konnte bisher nur in geringem Umfang festgestellt werden. Eine Ursache hierfür ist, dass die Programmerstellung unter großen Zeitdruck vollzogen wurde. Als Konsequenz wurde eine Großteil der bereits vor 2000 bestehenden Maßnahmen in den Bremer Entwicklungsplan übernommen und ohne grundsätzliche inhaltliche Änderungen fortgeführt. Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Synergiewirkungen bestehen insbesondere zwischen der Ausgleichszulage, der Ausgleichszahlungen und der Agrarumweltmaßnahmen zu verzeichnen (Förderschwerpunktes C), da alle Instrumente die gleiche Stoßrichtung verfolgen: Erhalt extensiver, umweltgerecht bewirtschafteter landwirtschaftlicher Nutzflächen, entweder durch direkte Förderung einer bestimmten Bewirtschaftungsweise oder indirekt durch die Sicherung der derzeitigen Nutzungen und Betriebe (z.B. auch als potentielle Vertragspartner des Naturschutzes) durch Einkommenseffekte. Die Förderkulissen sind zum Teil deckungsgleich und die Instrumente miteinander kombinierbar.

Begleitsysteme

Die verschiedenen **Begleitsysteme** wurden hinsichtlich ihrer Eignung zur Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Die vorhandenen Begleitsysteme sind sowohl hinsichtlich ihres Erhebungsrhythmus als auch ihrer Erhebungstiefe nur unzureichend aufeinander abgestimmt. Bedingt durch die, im Vergleich zu Flächenstaaten, geringe Anzahl an Förderfällen haben die einzelnen BearbeiterInnen nur wenig Zeit, sich mit den komplexen Vorgaben zur Datenerfassung und Weitergabe auseinander zusetzen. Darunter leidet auch die Qualität der zur Verfügung gestellten Daten.

Bewertungsansatz

Die Durchführung einer 6-Länder-Bewertung hat sich aus Sicht der EvaluatorInnen als sinnvoll erwiesen. Erwartete Skaleneffekte, z.B. bei der Auswertung von Sekundärdaten stellten sich auf Grund unterschiedlicher Datenbankstrukturen in den Bundesländern und im Detail unterschiedlicher Maßnahmengestaltungen nur in geringem Umfang ein. Dennoch haben die Unterschiede in Programmgestaltung und -umsetzung den Blickwinkel

erweitert und das Herausarbeiten von Problemen und möglichen Lösungsansätzen erleichtert.

1 Summary

The mid term evaluation of the rural development plan of Bremen is being coordinated by the Institute of Farm Economics and Rural Studies (BAL) of the German Federal Agricultural Research Centre (FAL) and its partners in the framework of a six-region evaluation³. Four chapters, or measures⁴ from the program were evaluated on nationwide basis and integrated as text blocks in the program evaluation.

Objective and Methodology of the Mid Term Evaluation

The objective of the mid term evaluation of the Bremen development program is to measure the results achieved by 2002 and to evaluate them from the perspective of targeted objectives met. In addition to the program contents, the financial and administrative processes also will be considered. The program evaluation includes the chapters of the Regulation (EC) No. 1257/1999 and the contribution of each chapter to the overall aim. The basis for the evaluation is the evaluation framework created by the European Commission. The standardization of program evaluations created in the framework is a basis, but needs further development. The data used are from 2000 to 2002. Due to the process character of the evaluation and the intensive discussion of the results in workshops, additional current developments in 2003 are included in the report.

Contents and structure of the RDP Bremen

The main objective of the spatial development in Bremen is the further development of an attractive economic location with high quality of life and ecological quality. The Bremen development plan should contribute to the maintenance and improvement of the agricultural area surrounding Bremen as a living area, economic area, recreational area and natural space. In the program period from 2000 to 2006, 24 million Euros in public funding are available for this purpose. Of these a maximum of 10.5 million Euros come from the EAGGF. The EU co-financing is set at 40 percent of the public expenditures. Agri-environmental programs and compensatory payments for disadvantaged areas are the exception, co-financed at 50 percent.

The Bremen development plan includes three priorities for which the level of financial support differs. Priority A, supported with 15 percent of the funding, addresses the improvement of production structures in the agricultural sector and the processing and marketing structures of agricultural products. Most of these projects are with private benefi-

³ Together with Hamburg, Hessen, Lower Saxony, North Rhine Westphalia and Schleswig-Holstein.

⁴ Chapter I: Investment in agricultural holdings; Chapter II: Setting up of Young Farmers; Chapter V: Compensatory Allowances; Chapter VII: Processing and Marketing, and Chapter VIII: Forestry (Afforestation).

ciaries. In priorities B and C, the emphasis is on projects financed 100 percent with public funding measures. Priority B includes primarily measures for the multi-sector promotion of rural areas. A total of 36 percent of the funds were allocated for these purposes. For the agri-environment, compensatory and forestry measures contained in Priority C, a total of 48 percent of the total Bremen Development plan's entire budget is allocated for this purpose.

Emphasis of the Bremen development plan are the GAK measures. The promotion is basically designed horizontally even though environmental and location related measures (i.e., contractual natural conservation and coastal protection) could only be promoted in certain target areas.

The emphasis of the promotion was until now on the area related measures of Priority C. All other measures are characterized by low or no interest.

Program Implementation

An analysis of the administrative implementation was carried out for all measures of the Bremen Development Plan. The program coordination in Bremen is responsible for most task areas related to the EU promotion, while such tasks are broken down in larger states. Although a complicated coordination process is avoided, this situation leads to the development of information monopolies and requires high demands on the expert knowledge of the people responsible. Since the implementation of the EU measures is only a small part of the task assignments, there are high learning costs, because frequent, intensive training is needed. The legal framework of the program implementation is generally set in the financial technical rules as well as the administrative, monitoring and sanction mechanisms. The starting point for studying the implementation regulation was the question, whether the financial technical rules or administrative and monitoring requirements have an influence on the implementation of the measures. The financial technical rules, among others the annuality principle, lead to the fact that Bremen unused funds are given to other regions. An exemption from the annuality principle would not change this situation, because a limited transferability of funding would only disguise Bremen's first problem, the lack of participation. The implementation of administrative and monitoring regulations is complicated, particularly for a small region like Bremen. But in Priority C, despite the large number of promotional measures, implementation goes smoothly, because after a shift in responsibility at the beginning of the program-planning period, the state has returned responsibility to an established agency (state chamber of agriculture).

Program Contents

Priority A is concerned with the investments in agricultural holdings (AFP) and the promotion of processing and marketing as well as training for farmers. Participation in the measures was significantly less than expected up to now. This is partially due to the small

target group of the measures – in Bremen there were only 252 farms in 1999 – and also because there is a hesitancy to invest on the part of the farmers. Also in the area of processing and marketing there is a lack of participation. This portion of the program is largely directed to the sector of animals and meat. Only minimal promotion of training measures took place. Due to the high administrative costs and the minimal contribution levels, program amendments have been made to remove the training measures from the Bremen RDP.

The measures of Priority B are also marked with minimal participation. Only eight percent of the allocated funds were spent. In previous years the Agricultural Structural Development Planning (AEP) Weser and Ochtum Regions and the Borgfeld Village Planning program created conceptual prerequisites, which could lead to increased participation in the program. The projects supported of the measure for managing agricultural water resources are including the nature-orientated building of water bodies (planning costs, restoration of original water courses) as well as the new construction and expansion of waste water facilities in rural areas. In four of the seven measures, no projects yet have been implemented (land reparcelling, road construction, coastal protection and diversification). The effects of the measure are minimal due to the low number of projects and concentrate on some aspects, for example environmental quality (the building of nature-orientated water bodies), improvement of the quality of life (village renewal) and an exchange of interests (dialogues within the framework of AEP). The co-financing through Bremen's own national budget was a problem in all projects of Priority B.

The conserving use of resources targeted with Priority C has been the most highly used program. These measures include compensation for naturally less-favoured areas and areas with environmental restrictions, agricultural environmental measures in two categories: "Market and Location Adjusted Agriculture (MSL Measures)" or contractual nature conservation, and forestry measures. In 2002, compensatory allowances for naturally less-favoured areas were paid for 4658 ha of farmland, and compensatory allowances for areas with environmental restrictions (Natura 2000 Areas) for 1263 ha of farmland. Thus 97 percent or 65 percent, respectively, of the potentially qualified land for promotion was reached. The additional support should serve to maintain extensive farming and to compensate for site-based or environmental economic disadvantages. No reliable statements can be made to the income compensation by compensatory allowances. The first results allow the assumption that a disadvantage of farms in naturally less-favoured areas is not presumable. The compensatory allowances for areas with environmental restrictions increases the acceptance by identifying important protection areas and offers an incentive to maintain desirable extensive farming. Environmental effects beyond "Good farming Practices" or the regulations already in place in the protection areas are not to be expected, since the compensatory allowances are linked to legal standards. No reliable statements can be made as to the situation of land use without compensatory allowances. In the framework of the MSL measures, extensive grassland use and organic farming are

offered. About 25 percent of the grassland in Bremen is farmed under extensive grassland regulations. Organic farming in this area is virtually meaningless, since only two farms are organic. Basically, positive environmental effects can be expected as a consequence of extensive or organic farming. Even though the intensity level of grassland farming in Bremen is generally low due to natural circumstances (for example, a high ground water level). The measures of contractual nature conservation are targeted, effective, and with one exception, well received. Measured against the areas requirements, 85 percent of the targeted level could be reached. All sub-measures make a significant contribution to the maintenance of biotopes, which developed by special land use practises. An emphasis of the individual measures are the Natura 2000 areas and legally protected (§ 22a Brem-NatSchG) biotopes. The implementation of the agri-environmental measures is supported by the Chamber of Agriculture, which offers counsel on extensive farming. The goals of the forestry promotion in the EPLR Bremen are covered by those in Reg. (EC) No. 1257/1999. Forestry is of low importance in Bremen. Until now mostly forest construction measures and measures for new types of forest damage have been implemented. There is apparently no interest in the offers of promotion of forestry cooperation, since potential recipients are already organized in an existing cooperation. The promotion of forest roads and afforestation were not implemented in this time period.

The answer of multi-chapter question rests to a large extent on a objective and impact analysis with a strong qualitative character. This appears appropriate to the program level, since the impacts of the individual promotional areas are very heterogeneous. From the program funds used up to now, it is apparent that the program is strongly targeted to protect and develop natural resources. The concentration on area related measures creates planning security for the farms and is practical under a sustainability perspective, above all for the natural conservation areas. From a program perspective, the environmental goals and the improvement of quality of life in a markedly urban area are of high importance.

Added Value of Program Approach

With the regulation (EC) No. 1257/1999 existing individual instruments were unified in a program. The strategic program planning, understood as a learning process, can be supported by a unified program approach. An improvement of the synergy effects between individual measures could only be found to a limited extent. One cause is that the preparation of programs took place under severe time pressure. As a consequence a large portion of the measures already existent in the Bremen Development Plan were simply assumed and no changes were made in their content. Critical to the success of developing synergy effects is the timely or spatial coordination of projects and measures. Synergy effects are existing particularly between compensatory allowances and the agri-environmental measures (Priority C), since all instruments have the same direction: the maintenance of extensive, environmentally farmed agricultural areas, either through di-

rect support of a particular farming method or indirectly through maintaining the current use and farms (for example, as potential contractual partners for contractual nature conservation) through income effects. The measures partially cover the same areas and therefore, the instruments can often be combined.

Monitoring systems

The various monitoring systems are evaluated according to their suitability for reporting, program management and evaluation. The existing monitoring system are not in tune with itself regarding the data collection requirements. Due to the small amount of projects, the administrative body has nearly no time to deal with the complex requirements for data collection and transmission. These circumstances reduce the quality of available data.

Evaluation Approach

The multi-regional evaluation approach was very successful from the perspective of the evaluators, even if the expected economies of scale could mostly not be realized due to different database systems and the differences of measures implementation in detail. But, different program structures and implementation increase understanding, help to focus on problems and to develop possible solutions.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
2 Einleitung	1
2.1 Auftrag und Aufgabenstellung	1
2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens	1
2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung	2
2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung	5
2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept	5
2.2 Beschreibung des Programms	7
2.2.1 Prioritäten	7
2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen	9
2.2.3 Finanzielle Programmstruktur	10
2.2.4 Förderhistorie der Maßnahmen des EPLR HB	11
2.2.5 Überblick über die Förderpolitiken in Bremen	13
2.2.6 Externe Kohärenz	14
2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele	17
2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung des EPLR Bremen	18
2.3.1 Institutioneller Rahmen	19
2.3.1.1 Programmgenese	19
2.3.1.2 Organisation der Durchführung	21
2.3.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)	25
2.3.2 Rechtlicher Rahmen	26
2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL, Abteilung Garantie	26
2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen	26
2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften	28
2.3.2.1.3 Maßnahmen des EPLR HB vor dem Hintergrund der EAGFL-Garantieregungen	30
2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen	32
2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen	34

2.3.3.1	Partnerschaft	34
2.3.3.2	Publizität	34
2.3.4	Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen	35
2.3.5	Politische Rahmenbedingungen	37
2.4	Finanzieller Vollzug	38
2.5	Monitoring-Systeme	41
2.5.1	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung	42
2.5.2	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation	43
Literaturverzeichnis		47

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1:	Organisation der Halbzeitbewertung in Bremen	4
Abbildung 2.2:	Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung	6
Abbildung 2.3:	Zielhierarchie und Förderschwerpunkte des EPLR HB	8
Abbildung 2.4:	Öffentliche Mittel im Verhältnis zu den geschätzten privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006	11
Abbildung 2.5:	Aufteilung der EU-Mittel in Bremen im Zeitraum 2000 bis 2006	13
Abbildung 2.6:	Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR HB	19
Abbildung 2.7:	Zeitlicher Verlauf der Programmstehung und Genehmigung	21
Abbildung 2.8:	Organigramm der Programmabwicklung (Stand Frühjahr 2003)	22
Abbildung 2.9:	Monitoring-Systeme in Bremen	42
Abbildung 2.10:	Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation	44

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Förderschwerpunkte und Maßnahmen des EPLR HB	9
Tabelle 2.2:	Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte	10
Tabelle 2.3:	Überblick über die Förderhistorie der im EPLR HB angebotenen Maßnahmen	12
Tabelle 2.4:	EAGFL-Garantieregelungen und Maßnahmen des EPLR HB – Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien	31
Tabelle 2.5:	Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006	39

Tabelle 2.6:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Bremen 2000 bis 2006	40
Tabelle 2.7:	Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002	41

2 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es,

- die Rahmenbedingungen der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums (EPLR HB) zu skizzieren,
- einen Überblick über das Programm und den Förderkontext zu geben,
- den Programmvollzug zu analysieren sowie
- die Durchführungsbestimmungen und Begleitsysteme auf Programmebene zu beschreiben.

Herausgearbeitete Fragen und Problembereiche werden bei der Analyse der einzelnen Förderkapitel (Kapitel 3 bis 9) und der Diskussion der kapitelübergreifenden Fragen (Kapitel 10) aufgegriffen und vertiefend analysiert.

2.1 Auftrag und Aufgabenstellung

Das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) wurde im August 2001 mit der Halbzeitbewertung der EPLR der Bundesländer Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hessen und **Bremen** beauftragt. Die genannten Bundesländer hatten zuvor ihre Halbzeitbewertungen gemeinsam ausgeschrieben.

Ein Vorteil für diesen gemeinsamen Bewertungsansatz wird darin gesehen, dass „gleichartige“ Maßnahmen in gleicher bzw. in ähnlicher Form evaluierbar sind. Die Ergebnisse können teilweise auf die verschiedenen Länder übertragen werden (MLR, 2001). Formal und inhaltlich orientiert sich die Ausschreibung der 6-Länder-Evaluation an den Kommissionsvorgaben.

2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens

Die EU-Kommission hat in Artikel 56 und 57 der VO (EG) Nr. 445/2002 den Rahmen für die Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme festgelegt. Für alle Kapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999 sind Fragen, Kriterien und Indikatoren vorgegeben. Kapitelübergreifend sollen ausgewählte Fragestellungen thematisch verdichtet werden; daneben sind Fragen zur Programmdurchführung zu beantworten. Dazu wurde ein Bewertungsleitfaden erstellt, der sowohl methodische Hinweise wie auch eine detaillierte Auflistung der zu beantwortenden Fragen einschließlich Kriterien und Indikatoren enthält (EU-KOM, 2000a). Der Bewertungsleitfaden gibt das formale und inhaltliche Gerüst für die Halb-

zeitbewertung des EPLR HB vor. In den Ausschreibungsunterlagen für den Evaluationsauftrag wird folgendes gefordert:

„Aufgabe des Bewerbers ist es, die wesentlichen Aspekte der Förderung im Hinblick auf Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahmen in Abhängigkeit vom Stand der Programmdurchführung zu beurteilen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die allgemeinen Ziele der Politik zur ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene als auch im Hinblick auf den besonderen Bedarf und die Prioritäten, die in den EPLR der beteiligten Ländern festgelegt sind. Der Halbzeitbewertung kommt hierbei nach Artikel 44 (2) der VO (EG) Nr. 1750/1999 die Aufgabe zu, unter Berücksichtigung der Bewertungsfragen insbesondere die ersten Ergebnisse, ihre Relevanz und Kohärenz mit dem EPLR und die Verwirklichung der angestrebten Ziele festzustellen. Sie soll außerdem Aussagen zum [Vollzug¹] und zur Qualität der Begleitung und Durchführung treffen“ (MLR, 2001).

Die EU-Kommission hat in Ergänzung zu dem allgemeinen Bewertungsleitfaden noch einen spezifischen Leitfaden zur Halbzeitbewertung herausgegeben, in dem die zu bearbeitenden Untersuchungsfelder näher spezifiziert werden. Im Einzelnen sind dies

- die Einrichtung eines Bewertungssystems,
- die Eignung der Programmstrategie,
- die Vollzugskontrolle und
- die Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle) (EU-KOM, 2002a) (siehe MB-Ein-Text 1).

2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung

Die Halbzeitbewertung des EPLR HB wird vom Institut BAL gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM) und dem Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Holz- und Forstwirtschaft (BFH) durchgeführt. Zusätzliches fachliches Expertenwissen für die Maßnahme Hochwasserschutz wird vom Leichtweiß-Institut der Technischen Universität Braunschweig eingebracht. Darüber hinaus ist das Institut für Betriebstechnik und Bauforschung der FAL mit der Evaluation der Teilmaßnahme „Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen“ beauftragt. Das Bewerberteam ist zuständig für die Programmbewertung insgesamt und die Kapitel III „Berufsbil-

¹ In der VO (EG) Nr. 1750/1999 heißt es „Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“. U.E. handelt es sich hier um eine missverständliche Übersetzung, da es im englischen Text „use made of financial resources“ heißt; der Begriff Vollzug erscheint angemessener.

dung“, V „Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen“ (Art. 16), VI „Agrarumweltmaßnahmen“, VIII „Forstwirtschaft“ (Art. 30 und 32) sowie Kapitel IX „Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten“ der VO (EG) Nr. 1257/1999 (siehe Abbildung 2.1).

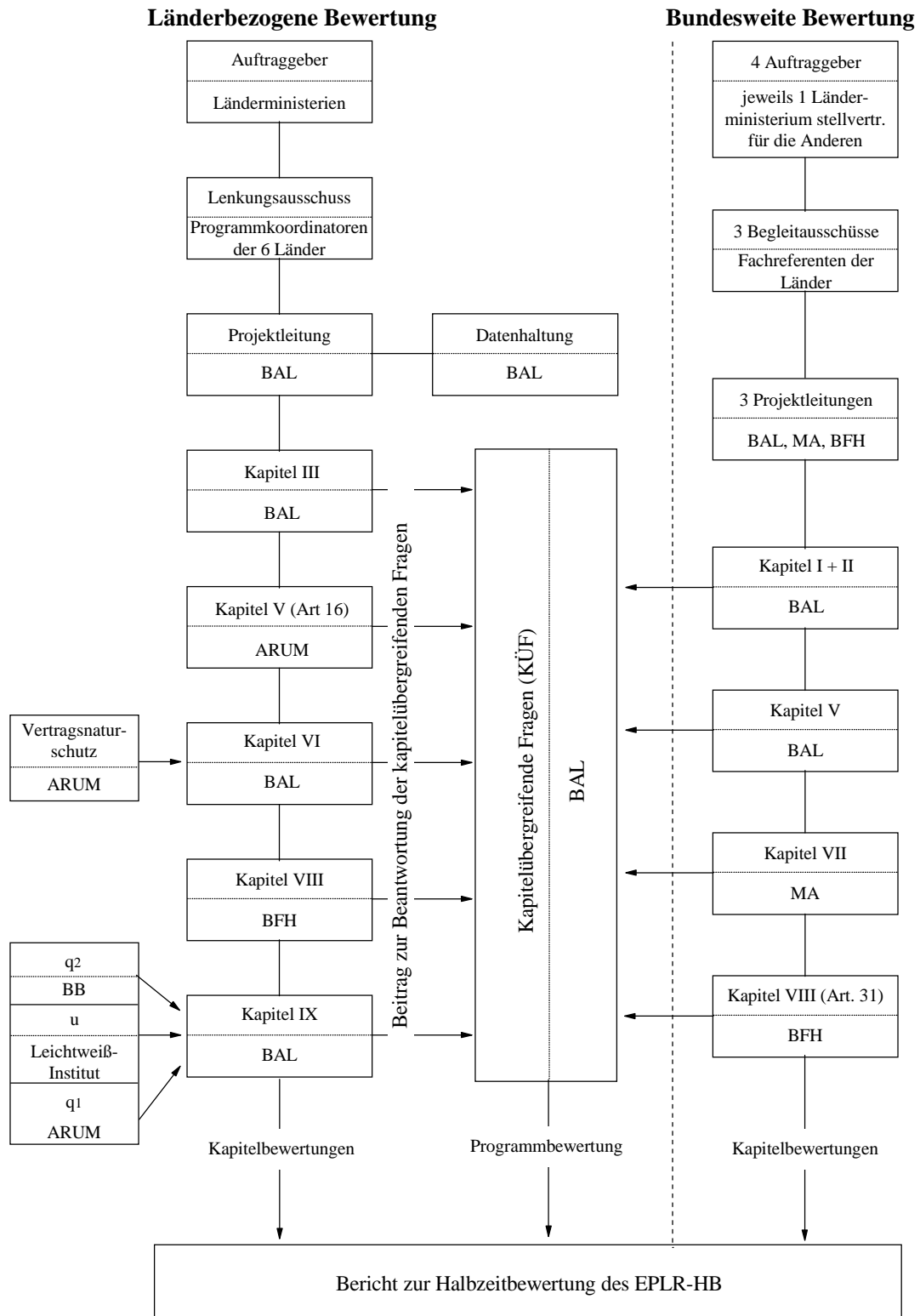
Einzelne Maßnahmen gemäß der VO (EG) Nr. 1257/1999, die auch der EPLR HB anbietet, werden bundesweit evaluiert.² Dies betrifft die Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ und Kapitel II „Niederlassung von Junglandwirten“, Kapitel V „Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete“ und Kapitel VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“.

Für die enge Abstimmung der Programmbewertung mit den Auftraggebern und zur Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, dem alle Programmkoordinatoren der sechs beteiligten Länder angehören. Der Lenkungsausschuss trifft sich in regelmäßigen Abständen und bespricht sowohl intern wie auch gemeinsam mit dem Evaluatorenteam inhaltliche und organisatorische Fragen.

Abbildung 2.1 stellt die komplexe Organisationsstruktur der Halbzeitbewertung des EPLR HB dar. Im Materialband sind zusätzlich die Binnenstrukturen der einzelnen Arbeitsgruppen dargestellt (siehe MB-Einl-Abbildung 1) sowie die Zuständigkeiten bezogen auf einzelne Maßnahmen aufgeführt (siehe MB-Einl-Tabelle 1).

² Der bundesweite Evaluationsansatz geht auf einen Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück und ist darauf zurückzuführen, dass die Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes eine wesentliche Kofinanzierungsquelle darstellt und aufgrund der Rahmensetzung durch die Gemeinschaftsaufgabe eine Vergleichbarkeit über alle Bundesländer gegeben ist.

Abbildung 2.1: Organisation der Halbzeitbewertung in Bremen



MA-Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, andere Abkürzungen im Text.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der zweigleisige Evaluationsansatz erforderte die Definition geeigneter Schnittstellen zwischen der länderbezogenen Programmbewertung und den bundesweiten Kapitelbewertungen. Die länderspezifischen Ergebnisse der bundesweiten Evaluation der Kapitel I/II, V, VII sowie VIII werden kapitelweise dargestellt und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen eingearbeitet.

2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung

Aufgrund der komplexen Programmstruktur ist ein mehrstufiges Evaluierungsverfahren eingesetzt worden, das sich in fünf Phasen gliedert. Die fünf Phasen und die dazugehörigen Arbeitsmodule sind in Abbildung 2.2 dargestellt.

2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept

Das wissenschaftliche Arbeitskonzept ist den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren zu entnehmen (siehe Materialband MB-Einl-Text 2). Der im Februar 2002 vorgelegte Phase-1-Bericht konkretisierte das in den Bewerbungsunterlagen dargelegte Untersuchungsdesign weiter. Im Fortlauf der Arbeiten wurden weitere Präzisierungen und Anpassungen am wissenschaftlichen Konzept vorgenommen. Diese Anpassungen sind jeweils kapitelbezogen beschrieben. Im Wesentlichen konnte das ursprünglich vorgesehene Arbeitskonzept so, wie geplant, umgesetzt werden.

Abbildung 2.2: Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Beschreibung des Programms

2.2.1 Prioritäten

Als oberste Leitvorstellung gilt, die Region Bremen zu einem langfristig attraktiven Wirtschaftsstandort mit hoher Lebens- und Umweltqualität weiter zu entwickeln.

Folgende Zielsetzungen sind dabei gleichwertig zu berücksichtigen:

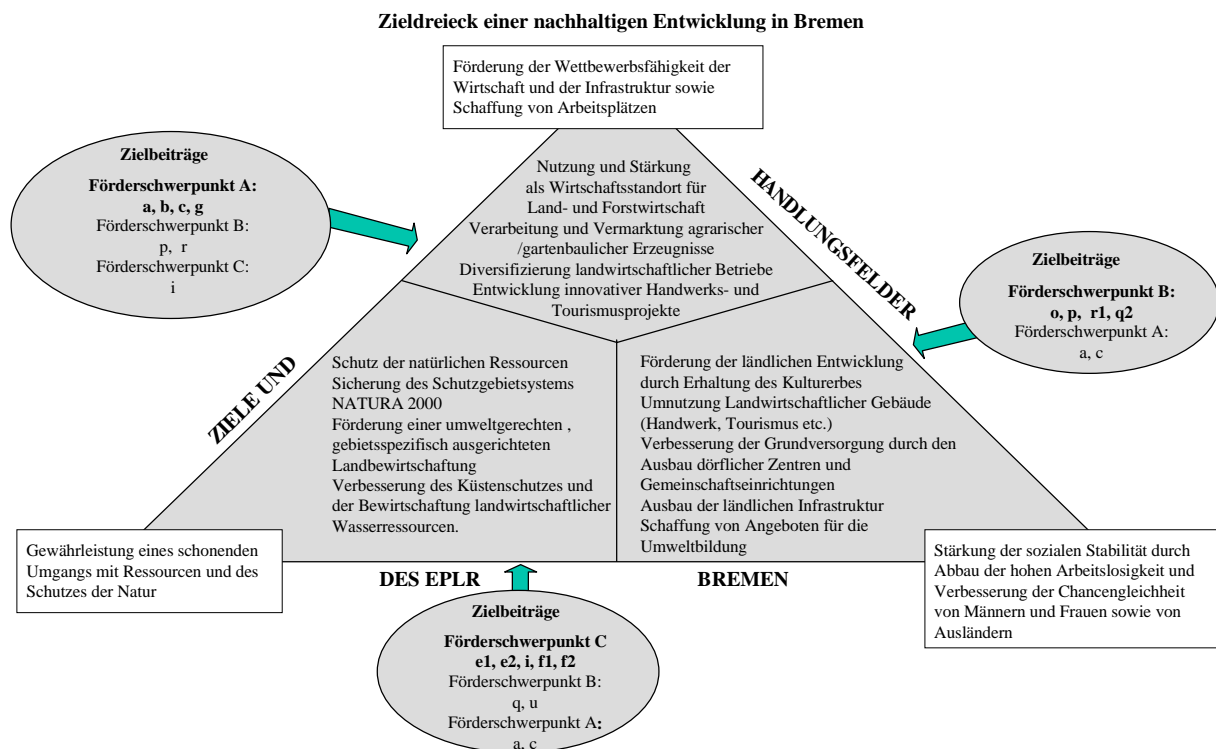
- (1) Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und der Infrastruktur sowie Schaffung von Arbeitsplätzen;
- (2) Gewährleistung eines schonenden Umgangs mit Ressourcen und des Schutzes der Natur;
- (3) Stärkung der sozialen Stabilität durch Abbau der hohen Arbeitslosigkeit und Verbesserung der Chancengleichheit von Männern und Frauen sowie von Ausländern (WuH, 2000a).

Eine Schlüsselrolle liegt aus der Sicht der Landespolitik im Streben nach einem nachhaltigen Wachstum und damit in der Beschäftigung (WuH, 2000a, S. 29).

Die Förderung des ländlichen Raumes soll auch zu diesen regionalpolitischen Zielvorstellungen beitragen. Hierfür wurde eine auf drei Förderschwerpunkten basierende Entwicklungsstrategie mit den entsprechenden Maßnahmen (siehe Tab. 2.1) festgelegt:

- Förderschwerpunkt A: Produktionsstruktur,
- Förderschwerpunkt B: Ländliche Entwicklung,
- Förderschwerpunkt C: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft.

Abbildung 2.3 verdeutlicht die Zusammenhänge zwischen dem landespolitischen Ziel-dreieck, den drei Oberzielen bzw. Handlungsfeldern des EPLR HB und den Zielbeiträgen der Förderschwerpunkte. Fett dargestellt ist hierbei der Förderschwerpunkt, der vorrangig einem Oberziel zugeordnet werden kann. Bei der Betrachtung fällt auf, dass eine eindeutige Zuordnung von Oberzielen zu Förderschwerpunkten nicht möglich ist. So tragen viele Maßnahmen eines Förderschwerpunktes auch zur Erfüllung anderer Oberziele bei. Dies ist aber weniger als ein Manko zu bewerten, sondern deutet eher auf Kohärenzen und mögliche Synergieeffekte durch die Zielkongruenz hin (siehe hierzu Kapitel 10).

Abbildung 2.3: Zielhierarchie und Förderschwerpunkte des EPLR HB

Quelle: Eigene Darstellung nach WuH, 2000a.

Die Ziele und Handlungsfelder stehen grundsätzlich ungewichtet und unquantifiziert nebeneinander und werden auch nicht mit Indikatoren unterlegt. Dies wird bereits in der Ex-ante-Bewertung bemängelt: „Hinsichtlich der Abschätzung der Wirkungen der gewählten Förderschwerpunkte wird es für begrüßenswert gehalten, über eine rein qualitative Betrachtungsweise hinauszugehen“ (WuH, 2000a, S. 198). Zumindest auf Ebene der Maßnahmen wurden daraufhin klare Ziele und Indikatoren (WuH, 2000a, S. 34 ff und S. 173 ff) in den EPLR HB aufgenommen.

Eine Quantifizierung der Programmwirkungen wurde aber von Seiten der Programmsteller auch nach den Empfehlungen der Ex-ante-Bewertung auf Programmebene für nicht machbar gehalten, „da sich auf Programmebene für den ländlichen Raum keine Prognosen oder sinnvoll aggregierbaren Indikatoren bilden lassen, die z. B. eine Veränderung der BIP oder der Beschäftigung nachweisbar machen“ (WuH, 2000b, S. 6).

Die vorgenommen unquantifizierten qualitativen Einschätzungen der erwarteten wirtschaftlichen, ökologischen und soziokulturellen Wirkungen erfolgen auf Ebene der einzelnen Maßnahmen ohne Gewichtung hinsichtlich des geplanten Mittelvolumens für die einzelne Maßnahme. Diese Einschätzungen gilt es im Rahmen der Halbzeitbewertung zu vervollständigen und zu verifizieren. Eine von uns auf der Ebene des Gesamtprogramms durchgeführte Ziel-Wirkungsanalyse ermöglicht die Abbildung von Wirkungsströmen.

Auf dieser Grundlage wird eine qualitative Gesamtprogrammbewertung vorgenommen (siehe Kapitel 10).

2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen³

In Tabelle 2.1 sind die im Rahmen des EPLR HB angebotenen Maßnahmen, aufgeteilt auf die drei Förderschwerpunkte, zusammengestellt.

Tabelle 2.1: Förderschwerpunkte und Maßnahmen des EPLR HB

Förderschwerpunkt	(1)	(2)	Maßnahmen
Förderschwerpunkt A Produktionsstruktur	a	A1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
	b	A2	Niederlassung von Junglandwirten
	c	A3	Berufsbildung für Landwirte
	g	A4	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen
	m	A5	Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte
Förderschwerpunkt B Ländliche Entwicklung	r1	B1	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
	k	B2	Flurbereinigung/Landtausch
	o	B3	Dorferneuerung und -entwicklung; Schutz und Erhalt des ländlichen Kulturerbes
	p	B4	Diversifizierung im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich
	r2	B5	Verbesserung des ländlichen Wegenetzes
	<i>q1</i>	B6	<i>Anlage von Gewässerrandstreifen, naturnaher Gewässerausbau</i>
	<i>q2</i>	B6	<i>Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen in ländlichen Gebieten</i>
u	B7	Verbesserung des Küstenschutzes	
Förderschwerpunkt C Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	<i>e</i>	C1	<i>Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten</i>
	<i>e</i>	C2	<i>Ausgleichszulage in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen</i>
	f	C3	Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft (MSL)
	<i>f</i>	C4	<i>Vertragsnaturschutz einschließlich biotopgestaltender Maßnahmen zur Änderung des Wasserregimes</i>
	i/h	C5	Förderung forstlicher Maßnahmen, Erstaufforstung

(1) Haushaltslinien gemäß VO (EG) Nr. 1750/1999

(2) Maßnahmennummerierung gem. EPLR HB

kursiv: Maßnahmen mit Gebietskulisse

fett: im Rahmen der GAK umgesetzt

Quelle: WuH, 2000a, S. 55/56.

³ Zur Terminologie: Wir sprechen im Folgenden von Haushaltslinien gemäß der VO (EG) Nr. 445/2002 (z.B. f Agrarumweltmaßnahmen), von Maßnahmen (z.B. C3 - MSL), von Teilmaßnahmen (C3 - Förderung ökologischer Anbauverfahren) und in der noch tieferen Untergliederung von Verpflichtungen oder Fördergegenständen. Der Begriff Förderkapitel bezieht sich auf die Kapitel I bis IX der VO (EG) Nr. 1257/1999.

Die Maßnahmen werden, mit Ausnahme der in der Tabelle 2.1 kursiv gedruckten, flächendeckend angeboten. Die in erster Linie speziellen abiotischen und biotischen Schutzzielen dienenden Maßnahmen e und f, sind auf fachlich geeignete Gebietskulissen beschränkt. Gebietskulissen gibt es darüber hinaus für die Maßnahme „Verbesserung des Küstenschutzes (Karte mit Hochwasserschutz landwirtschaftlicher Gebiete - siehe WuH, 2000a, Abbildung 12). Des Weiteren soll Maßnahme B6 (Anlage von Gewässerrandstreifen und naturnaher Gewässerausbau) prioritär im Wasserschutzgebiet Bremen-Nord zur Durchführung kommen.

2.2.3 Finanzielle Programmstruktur

Die öffentlichen Aufwendungen für die Maßnahmen, die zur Durchführung des EPLR HB geplant sind, belaufen sich für die Gesamtlaufzeit auf 23,966 Mio. Euro. Davon werden maximal 10,5 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert (WuH, 2000a). Der EU-Kofinanzierungsanteil ist bei allen Maßnahmen auf 40 % der öffentlichen Aufwendungen festgelegt. Ausnahmen sind die Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete mit einem Kofinanzierungssatz von 50 %. Die geschätzte private Beteiligung liegt bei 6,2 Mio. Euro (WuH, 2003).

Der finanzielle Ansatz für die drei Förderschwerpunkte des EPLR HB legt einen Schwerpunkt auf die Förderschwerpunkte B und C (siehe Tabelle 2.2). Der Vollzug des Programms verläuft schleppend, (siehe Tabelle 2.7), an der relativen Mittelverteilung ändert sich auch nach der Programmänderung 2003 nur wenig.

Tabelle 2.2: Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte

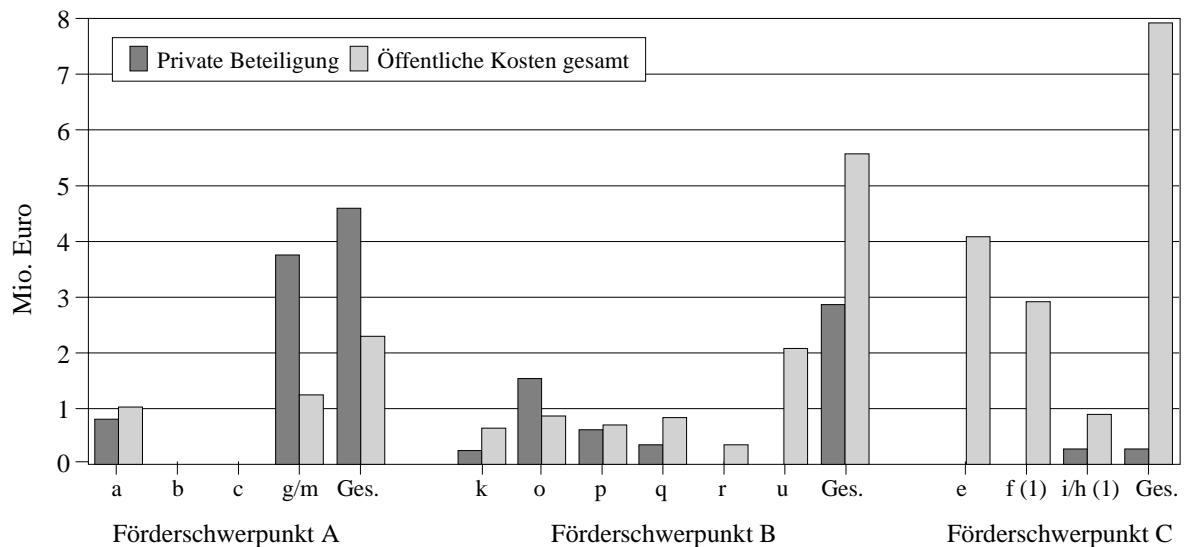
Förderschwerpunkt	Ansatz Plangenehmigung EAGFL-Mittel in % des Gesamtansatzes	Ansatz Programmänderung 2003
A - Produktionsstruktur	15	13
B - Ländliche Entwicklung	36	31
C - Agrar- und Ausgleichsmaßnahmen, Forstwirtschaft	48	55

siehe Tabelle 2.5, bezogen auf die Gesamtsumme.

Quelle: WuH, 2003; WuH, 2000a.

Maßnahmen der öffentlichen Hand bzw. zu 100 % öffentlich finanzierte Maßnahmen stehen im Vordergrund des bremischen EPLR (siehe Abbildung 2.4).

Abbildung 2.4: Öffentliche Mittel im Verhältnis zu den geschätzten privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006



(1) einschließlich der Altverpflichtungen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992

Quelle: WuH, 2000a; WuH, 2003.

Förderschwerpunkt A fasst die produktionsorientierten Maßnahmen zusammen. Daher ist hier der geplante Anteil an privaten Mittel auch am höchsten. Private Mittel sind ansonsten in den Förderschwerpunkt B und C in geringem Umfang eingeplant.

2.2.4 Förderhistorie der Maßnahmen des EPLR HB

Der EPLR HB schreibt im Wesentlichen schon vor der jetzigen Förderperiode bestehende Maßnahmen fort und fasst sie in einem Programm zusammen. Tabelle 2.3 gibt einen Überblick über das Förderangebot von 1994 bis 1999 mit den verschiedenen Finanzierungsmodalitäten.

Tabelle 2.3: Überblick über die Förderhistorie der im EPLR HB angebotenen Maßnahmen

1994-1999 mit EU Kofinanzierung angeboten	1994-1999 ohne EU-Kofinanzierung mit GAK-Mitteln angeboten	1994-1999 als Landesmaßnahme angeboten	Neue Maßnahmen
- Agrarinvestitionsförderungsprogramm einschließlich Junglandwirteförderung	- Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	- Erschwernisausgleich in Schutzgebieten (jetzt Ausgleichszulage in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen)	- Berufsbildung für Landwirte
- Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten	- Dorferneuerung*		- Verarbeitung und Vermarktung ökologischer oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte
- Förderung einer markt- und standortangepaßten Bewirtschaftung gemäß der VO (EWG) Nr. 2078/1992	- Verbesserung des Küstenschutzes		- Flurbereinigung*
- Vertragsnaturschutz gemäß der VO (EWG) Nr. 2078/1992	- Über die VO (EWG) Nr. 2080/1992 hinausgehende Fördergegenstände sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen		- Diversifizierung (Fördergegenstände, die über die AFP Förderung hinausgehen)
- Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung (Vieh und Fleisch)			- Ländlicher Wegebau*
- Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen gemäß der VO (EWG) Nr. 2080/1992	- Naturnaher Gewässerbau/Gewässerrandstreifen		
- Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2080/1992	- Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen		

Bei den mit (*) gekennzeichneten Maßnahmen wäre grundsätzlich auch eine Förderung möglich gewesen; es gab aber keinen Bedarf und so sind auch keine Mittel abgeflossen.

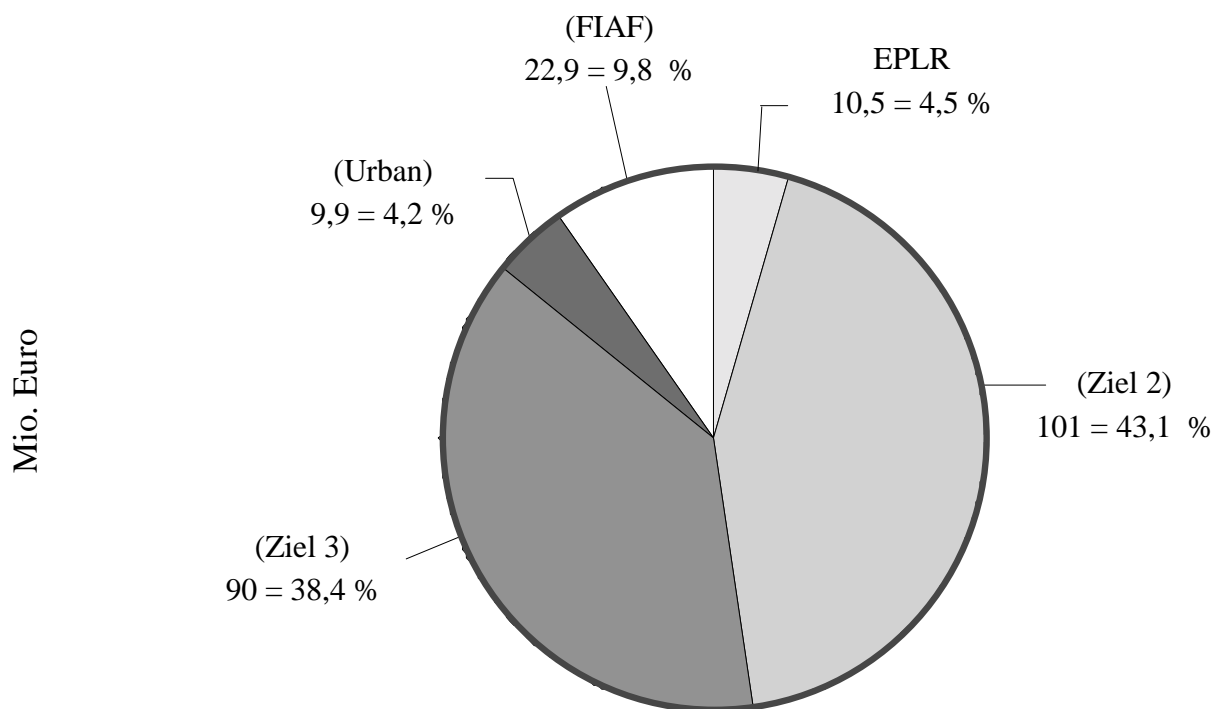
Quelle: WuH, 2000a.

2.2.5 Überblick über die Förderpolitiken in Bremen

EU-Programme in Bremen

Neben dem EPLR HB existieren in Bremen noch weitere EU-kofinanzierte Programme. Das Mittelvolumen im Zeitraum 2000 bis 2006 ist in Abbildung 2.5 dargestellt. Zur Verfügung stehen in Bremen rund 235 Mio. Euro EU-Mittel aus den drei Strukturfonds und dem EAGFL-Abteilung Garantie, dabei kommt dem Ziel-2-Programm finanziell die größte Bedeutung zu.

Abbildung 2.5: Aufteilung der EU-Mittel in Bremen im Zeitraum 2000 bis 2006



Anm.: Die Gemeinschaftsinitiativen EQUAL (Bundesprogramm) und INTERREG wurden nicht berücksichtigt.

Quelle: BMF, ohne Jahr; Gaumert, 2003; Wirtschaftsbehörde, 2000.

61 % des Landes Bremen ist Ziel-2-Gebietskulisse. Schwerpunkte sind Standorte der Altindustrie, insbesondere die Werften. In Teilen sind jedoch auch ländliche Räume und insbesondere auch gute landwirtschaftliche Produktionsstandorte im Süd-Osten (Hemelingen) Bremens mit einbezogen, so dass es mit dem EPLR HB zu sich verstärkenden Prozessen, aber auch negativen Synergien kommen kann (siehe Kapitel 10). Diese Gefahr liegt darin begründet, dass ein Hauptinstrumentarium der Ziel-2-Förderung in der Ausweisung und Erschließung von Gewerbeflächen liegt und hierdurch der Druck auf die landwirtschaftliche Fläche erhöht wird (vgl. auch Barthel et al., 1995; siehe Kapitel 2.2.6.).

Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

In Bremen gibt es außerhalb des EPLR nur die sonstigen Maßnahmen⁴, die ausschließlich aus der GAK finanziert werden.

Landesmaßnahmen

Zusätzliche Landesmaßnahmen werden im EPLR nicht aufgeführt.

2.2.6 Externe Kohärenz

Die Prüfung der externen Kohärenz betrifft die Vereinbarkeit des EPLR HB mit den regionalen, nationalen und EU-Politiken und Regelwerken. Externe Kohärenz besteht dann, wenn der EPLR mit den genannten Politikbereichen oder Regelwerken vereinbar ist, zu deren Verwirklichung beiträgt bzw. diese gegebenenfalls ergänzt.

Wesentliche Politikbereiche, die neben dem Bremer EPLR existieren, werden in Kapitel 2.2.5 genannt. Der Schwerpunkt muss auf der Frage liegen, ob sich auf der Ebene des Bundeslandes Ziele der verschiedenen Programme widersprechen oder ergänzen.

Wesentliche Regelwerke, die im EPLR HB zu berücksichtigen sind oder die der EPLR HB aktiv aufgreift, sind weitgehend im Programmplanungsdokument beschrieben (WuH, 2000a, Kap. 2.6). Als gemeinschaftliche Verpflichtungen werden die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie sowie die EU-Nitratrichtlinie aufgeführt.

Inwieweit der EPLR HB einen Beitrag zur Umsetzung der in den jeweiligen Verpflichtungen genannten Zielsetzungen leistet und inwieweit die dort formulierten Ziele relevant sind, wird kapitelbezogen diskutiert. Ebenso greifen die Fragen 5 und 6 der KüF die Diskussion der externen Kohärenz mit einzelnen Regelwerken und Planungen wieder auf.

Als nationale Verpflichtungen, Leitlinien oder als Fördergrundlagen sind neben der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Bundesregierung, 2001) v.a. planerische Vorgaben Bremens und sonstige Strategiepapiere relevant. Da im EPLR auf diese nicht näher eingegangen wird, wollen wir an dieser Stelle die wesentlichen Aussagen bezüglich Landwirtschaft, Naturschutz und ländlicher Raum mit Bezug zu Handlungsoptionen des EPLR kurz darstellen.

⁴ Dazu gehören die Förderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung, Milchleistungsprüfungen und Kontrollringe für Mastschweine, Mastrinder, Ferkel, Mastlämmer und Jungmasthammel sowie die Förderung älterer landwirtschaftlicher Arbeitnehmer durch Anpassungshilfen.

Flächennutzungsplanung 1996

- Ausweisung der Flächen für die Landwirtschaft jedoch ohne konkrete Aussagen zur Funktion oder zu Zielen hinsichtlich der landwirtschaftlichen Flächen.
- „Der Landwirtschaft kommt eher die Funktion eines Restflächennutzers zu“ (Barthel et al., 1995, S. 62).

Landschaftsprogramm Bremen 1991 (SUS, 1992)

Als Fachplan der Naturschutzverwaltung wird das Landschaftsprogramm zwar vom Senat beschlossen, entfaltet jedoch keine Außenwirkung. Es werden der Zustand der Schutzgüter dargestellt und Entwicklungsziele und Maßnahmen für Natur- und Landschaft für verschiedene Lebensraumtypen und Schutzgüter festgelegt.

Eine Besonderheit der bremischen landwirtschaftlichen Flächen liegt darin, dass aufgrund der Nutzungsarten und -intensitäten (v.a. Dingen auch der geringen Viehbesatzdichten) der überwiegende Teil der LF als wertvoller oder sogar besonders wertvoller Lebensraum eingestuft wird und somit erhaltens- und schützenswert ist.

Die Leitlinien des Programms für Maßnahmen anderer Fachbereiche enthalten u.a. für die Landwirtschaft sehr allgemein gehaltene Anforderungen:

- Die Bewirtschaftung soll nachhaltig die Bodenstruktur, die Bodenbiologie und die natürliche Bodenfruchtbarkeit sichern sowie deren Regenerationsfähigkeit nachhaltig gewährleisten.
- Sie soll die Bodenerosion verhindern und typische Landschaftselemente erhalten.
- Belastungen des Grundwassers, der Oberflächengewässer sowie der Luft durch landwirtschaftliche Bewirtschaftungsformen sind zu unterlassen.
- Für den Naturschutz wertvolle, landwirtschaftlich genutzte Bereiche, in Bremen vor allem die großen zusammenhängenden Grünlandbereiche sowie die natürlichen Überschwemmungsgebiete an Wümme und Weser, sind nach den Anforderungen des Biotop- und Artenschutzes zu bewirtschaften.

Für die Forstwirtschaft enthält das Landschaftsprogramm keine Leitlinien oder Anforderungen.

Gemeinsame Landesplanung und Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/ Niedersachsen

Die Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen (GLP) wurde 1963 auf Grundlage gleichlautender Beschlüsse der beiden Landesregierungen eingeführt und wird seit dem 01.01.2002 als Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen (RAG) weitergeführt.

Im Rahmen der GLP haben die Freie Hansestadt Bremen und das Land Niedersachsen seit 1992 ihre Zusammenarbeit verstärkt und gemeinsam ein länderübergreifendes Regionales Entwicklungskonzept (REK) erarbeitet, das 1996 verabschiedet wurde. Hierin sind Konzepte zur flächensparenden Siedlungsentwicklung, zur gemeinsamen Erholungs- und Tourismusplanung und naturschutzfachlichen Entwicklungen und Schutzgebieten enthalten. Die Umsetzung erfolgt über zahlreiche Leitprojekte. Aktuell wird ein neuer Handlungsrahmen für die Region erstellt.

Rahmenplan für die Landwirtschaft für den Bereich der Stadt Bremen (1989)

Dieses strategische Papier zur langfristigen Ausrichtung der Landwirtschaftspolitik enthält eine umfassenden Situationsanalyse der Agrarstruktur des Stadtstaates.

Probleme der bremischen Landwirtschaft:

- großstadtspezifische Erschwernisse durch beengte Hofstellensituation, Lage und Erreichbarkeit der Nutzflächen,
- wenig Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur,
- umfangreiche Nutzungsansprüche
 - Flächenumnutzungen: Siedlungsentwicklung, Ausgleich und Ersatzmaßnahmen für Eingriffsvorhaben,
 - Nutzungsbindungen und Nutzungsaufgaben: Naturschutzgebiete, Wasserschutzgebiete, Hochwasserabflussgebiete,
 - Indirekte Flächennutzungen: Erholungsfunktion, Kulissenfunktion, Nutzung des Wegenetzes.
- Bedrohung lebensfähiger landwirtschaftlicher Betriebe.

Empfehlungen des Rahmenplans zur Sicherung einer umweltverträglichen Landbewirtschaftung:

- Verstärkung des Informations- und Beratungsangebotes für Agrarumweltmaßnahmen und Direktvermarktung;
- Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten für Extensivgrünland z.B. durch Ausbau der Ausgleichszulage, Förderung der Erzeugergemeinschaft für Extensivrinderrassen;
- Förderung der Marktnischenproduktion und der Direktvermarktung;
- einzelbetriebliche Kostenentlastung: Zuschüsse für die Erhaltung ortsbildprägender Bausubstanz, Zuschüsse für die Errichtung von Gülle-Lagerkapazitäten, Flächentausch und Bodenordnung, landwirtschaftlicher Wegebau in Hemelingen und Rehum;
- Sicherung flächenbezogener Ausgleichszahlungen: Ausbau der Ausgleichszulage, haushaltsrechtliche Absicherung der Ausgleichsregelung für alle Naturschutzgebiete;

- Verminderung der Zukunftsunsicherheiten durch politische Grundsatzentscheidungen, ob und wo in Bremen zukünftig Landwirtschaft nach ökonomischen Erfordernissen betrieben werden kann.

Diese Forderungen sind teilweise in der Förderperiode 1994 bis 1999 angegangen worden, z.T. sind sie nach wie vor aktuell.

Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen (AEP)

Genauere Ausführungen zu diesem Planungsinstrument und den AEP enthält Kapitel 9.

2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele

Die Frage der internen Kohärenz und Relevanz kann nicht losgelöst von den Rahmenbedingungen bei der Programmerstellung diskutiert werden (siehe Kap. 2.3.1.1). Schon unter den Punkten 2.2.1 und 2.2.2 wurde darauf hingewiesen, dass auf der Programmebene zwar Ziele genannt werden, diese aber relativ unverbunden und ungewichtet nebeneinander stehen. Dies spiegelt sich auch in der Strategie/ den Handlungsfeldern und den zugeordneten Maßnahmen wieder. Auf Ebene der Maßnahmen hingegen finden sich Ziele, die z.T. auch mit entsprechenden Indikatoren unterlegt wurden.

In der Programmlogik wird die grundsätzliche Vorgabe deutlich, dass der ländliche Raum und die Landwirtschaft in Verdichtungsräumen neben einer Produktionsfunktion vielfältigen Ansprüchen genügen muss. Folgende Ausrichtungen und Merkmale der Förderschwerpunkte weisen darauf hin, dass diesem Aspekt Rechnung getragen wurde:

- Insgesamt geringer Anteil des Fördervolumens in Schwerpunkt A (siehe Tabelle 2.2); Integration der neuen Maßnahme Verbesserung der Vermarktung regionaler oder ökologischer landwirtschaftlicher Produkte in diesen Schwerpunkt zum Abbau von Defiziten und Nutzen von Entwicklungspotenzialen stadtnaher Produktionsstandorte.
- 60 % der für den Förderschwerpunkt C vorgesehenen Mittel werden mit den Maßnahmen C2, C3, und C4 für die Erhaltung und Verbesserung der hohen ökologischen Naturraumausstattung und Wertigkeit der LF (siehe 2.3.6) eingesetzt.
- Der Schwerpunkt B umfasst ein breites Spektrum sich ergänzender Maßnahmen; hierbei sind mit AEP, Flurbereinigung und Dorferneuerung Instrumente enthalten, um Lösungen für die Landnutzungskonflikte zu finden und die Bevölkerung in die Entwicklung von Leitvorstellungen für den ländlichen Raum zu integrieren. Mit 50 % der Mittel für den Küstenschutz bzw. Hochwasserschutz wird verdeutlicht, dass dieser die Voraussetzung für den Erhalt landwirtschaftlicher Produktionspotenziale als auch der Funktionsvielfalt der ländlichen Räume ist.

Allerdings lässt sich u.E. die Relevanz der Programmziele nicht an der Ausgewogenheit der finanzierten Maßnahmen messen (WuH, 2000a), sondern an der Frage, ob dem strukturpolitischen Bedarf entsprochen wird und die vorgesehenen Maßnahmen auch die erwartete Wirkung zeigen.

Die Maßnahmenstruktur und Finanzstruktur des Bremer EPLR ist in weiten Teilen rein vorsorgend; es wird nur einem potentiellen und nicht einem konkreten Bedarf entsprochen. Auch im Falle von anderen Bundesländern handelt es sich um ein Angebot an potenzielle Zuwendungsempfänger, die Inanspruchnahme kann nur begrenzt beeinflusst werden. Die Dominanz von „Platzhaltern“, mit dem einem sich eventuell abzeichnenden Bedarf entsprochen werden soll, ist aber eine Besonderheit des Bremer EPLR (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a). Dies trifft insbesondere auf die Maßnahmen der Förderungsschwerpunkte A und B zu, für die auch schon in der Vergangenheit Mittel der GAK beantragt worden sind, ohne dass diese Mittel aber entsprechend abgerufen wurden. In Teilen ist eine solche Strategie der geringen Größe des Bundeslandes geschuldet; die Frage nach dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag bezogen auf die Administration eines EU-Programms sollte aber gestellt werden. In Kapitel 10 wird diese Frage unter Berücksichtigung der Förderkapitelergebnisse diskutiert.

2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung des EPLR Bremen

Im Folgenden sollen wesentliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung des EPLR HB dargestellt und potentiell hemmende und fördernde Faktoren heraus gearbeitet werden. In welchem Umfang die Faktoren tatsächlich die Programmumsetzung beeinflusst haben, wird förderkapitelbezogen und zusammenfassend bei der Beantwortung der KüF dargestellt. Unterschieden werden institutionelle, rechtliche, politische, sozio-ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen (siehe Abbildung 2.6).

Abbildung 2.6: Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR HB

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.1 Institutioneller Rahmen

2.3.1.1 Programmgenese

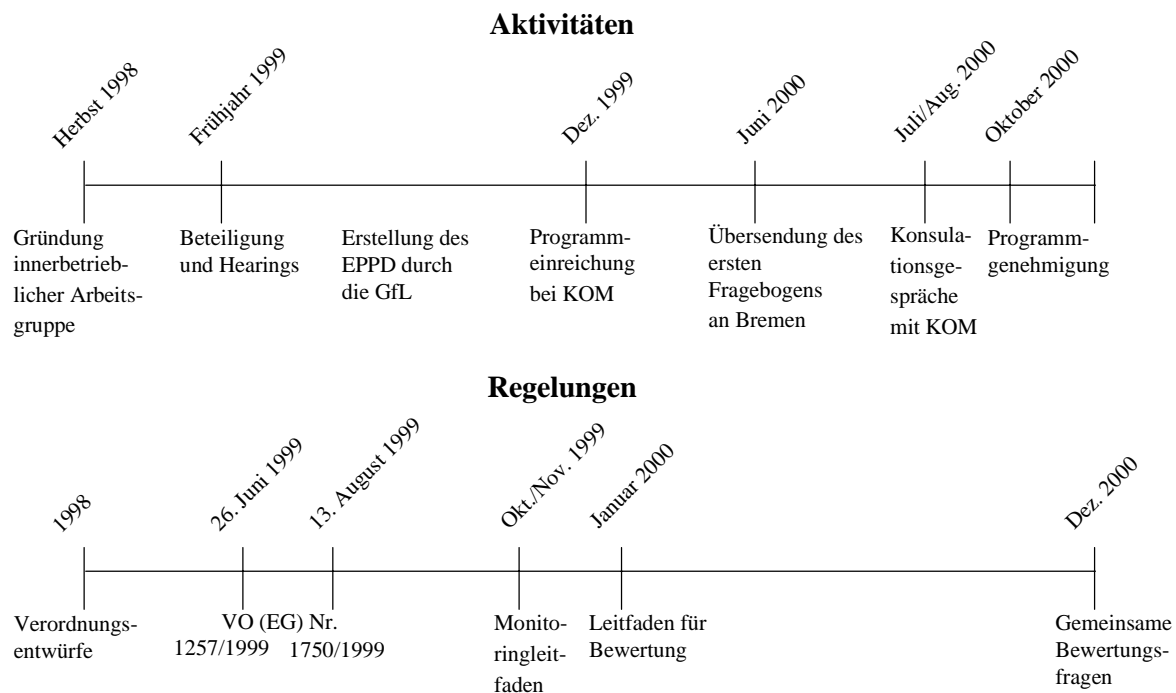
Die Erstellung des bremischen Entwicklungsplanes erfolgte im Wesentlichen im Referat 11 „Ökologische Fragen der Wirtschaft, Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft und Verbraucherfragen“ innerhalb der Abteilung für sektorale Wirtschaftsförderung der Wirtschaftsbehörde. Das Referat betrat mit der Programmierung absolutes Neuland. Vorgängerprogramme gab es nur im Bereich Ziel-5a (Sektorpläne) und VO (EWG) Nr. 2078/1992 (Agrarumweltmaßnahmen). Aufgrund der knappen Personalausstattung hat man bei der Programmerstellung eng mit anderen Bundesländern zusammengearbeitet (v.a. mit der Freien und Hansestadt Hamburg). Daher ähnelt der bremische EPLR in seiner Grundstruktur in weiten Teilen auch dem hamburgischen EPLR. Darüber hinaus gab es eine enge Abstimmung mit Niedersachsen, v.a. hinsichtlich der Fördergegenstände und der Prämiengestaltung im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a). Die Ex-ante Evaluation wurde in einem zweistufigen Verfahren (Ex-ante Evaluation mit Empfehlungen – Einarbeitung der Empfehlungen in den EPLR – abschließende Ex-ante Evaluation) vom Referat „Regionalpolitische Programme“ der Abteilung Regionale Wirtschaftsförderung des WuH durchgeführt.

Aus Sicht des Bundeslandes Bremen bedeutete die Programmerstellung in weiten Teilen Doppelarbeit, da rund 75 % der Maßnahmen im Rahmen der GAK abgewickelt werden (siehe Tabelle 2.1) und im Vorfeld durch die EU-KOM notifiziert wurden. Das Programmplanungsdokument selber wurde redaktionell extern von der GfL erstellt.

Nach der Mittelzuteilung durch den Bund erfolgte die Abstimmung innerhalb einer interbehördlichen Arbeitsgruppe (Umwelt/Bau und Inneres und Wirtschaft), die durch die GfL moderiert wurde. Es wurden weitgehend die alte Förderstrategie sowie die Mittelansätze fort geschrieben. Ergänzt wurden einige kleine Maßnahmen (siehe Tabelle 2.3) und der Küstenschutz. Durch eine breite Beteiligung und spezielle Hearings unter anderem mit dem Extensivierungsbeirat⁵ wurde der Vertragsnaturschutz (C4) aufgestockt und die Ausgleichszahlung in durch umweltspezifische Einschränkungen benachteiligten Gebieten (C2) zur Akzeptanzförderung des hoheitlichen Naturschutzes eingeführt. Zentral aus Sicht der Programmkoordination ist die Aufnahme der AEP in das Förderprogramm, da dieses Problemlösungs- und Konsensfindungsinstrument für die Landwirtschaft in Verdichtungsräumen von zunehmender Bedeutung ist und darüber hinaus eine Koordinationsfunktion für die Programmumsetzung übernehmen kann.

Abbildung 2.7 fasst den Entstehungsprozess des EPLR HB zusammen stellt diese Zeitachse den Veröffentlichungsterminen der für die Programmerstellung wesentlichen Dokumente gegenüber. Deutlich wird, dass die EU-KOM für die Programmerstellung erforderliche Dokumente z.T. erst verspätet zur Verfügung stellte und Anforderungen an wesentliche Bausteine des Programms erst im Laufe des Genehmigungsverfahrens durch die EU-KOM formuliert wurden. Eingereicht wurde das Dokument im Dezember 1999. Die Programmgenehmigung erfolgte mehr als neun Monate nach der Einreichung.

⁵ Dieses Gremium setzt sich aus Vertretern der Umwelt- und Wirtschaftsbehörde sowie der Naturschutz- und Landwirtschaftsverbände zusammen und wurde für die Umsetzung der VO (EWG) Nr. 2078/1992 in Bremen ins Leben gerufen. Nach Abschluss der Programmerstellungsphase ist das Gremium nicht mehr in Erscheinung getreten.

Abbildung 2.7: Zeitlicher Verlauf der Programmstehung und Genehmigung

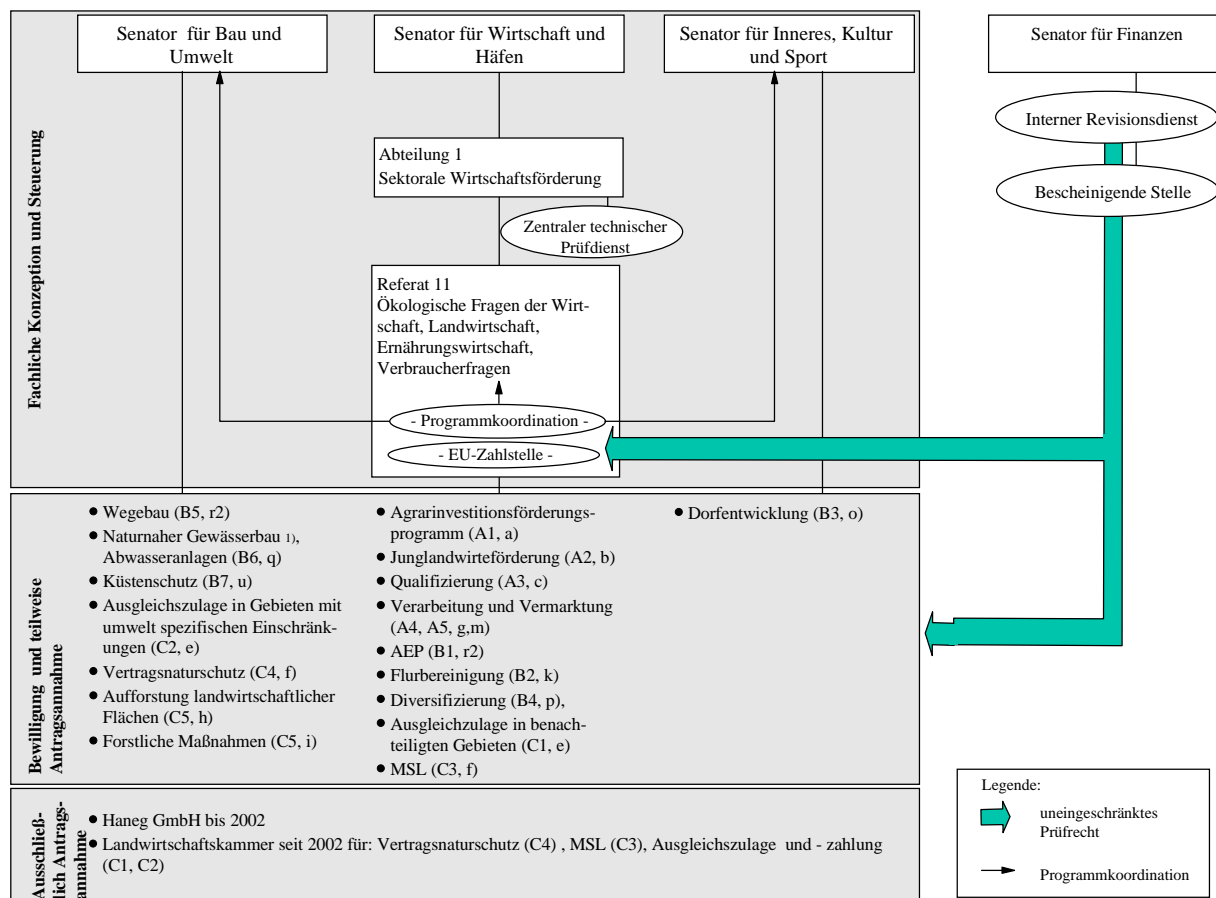
Quelle: Eigene Darstellung.

Auch wenn dem EPLR HB aufgrund mehrerer Engpässe (zeitlich, personell) keine neue Förderstrategie zugrunde gelegt wurde, hat der Programmerrstellungsprozess als ein gutes Mittel der Öffentlichkeitsarbeit und der öffentlichen Wahrnehmung der Probleme des ländlichen Raums und der Landwirtschaft zu einer Akzeptanzsteigerung der Förderpolitik und zu einem nachhaltigen Interesse hieran geführt (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a). Allerdings schlägt sich dieses Interesse nicht zwingend in einer konkreten Inanspruchnahme nieder (v.a. in den Förderschwerpunkten A und B; siehe auch Kapitel 2.4).

2.3.1.2 Organisation der Durchführung

Allgemeines

Abbildung 2.8 stellt dar, welche Organisationseinheiten an der inhaltlichen Ausgestaltung und Abwicklung des EPLR HB beteiligt sind. Die genauen Zuständigkeiten für die einzelnen Fördermaßnahmen werden in den jeweiligen Förderkapiteln dargestellt.

Abbildung 2.8: Organigramm der Programmabwicklung (Stand Frühjahr 2003)

1) Diese Maßnahme wird durch die Haneg GmbH abgewickelt.

Quelle: Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003b; Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a; WuH, 2000a.

Zahlstellenverwaltung

Die Bremische Zahlstelle ist im Referat 11 „Ökologische Fragen der Wirtschaft, Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft und Verbraucherfragen“ innerhalb der Abteilung für sektorale Wirtschaftsförderung der Wirtschaftsbehörde angesiedelt. Eine allgemeine Zahlstellendienstanweisung für die Abwicklung des Zahlstellenverfahrens wird zur Zeit noch erstellt.

Die Bescheinigende Stelle befindet sich beim Senator für Finanzen (FB), um auch organisatorisch die Unabhängigkeit von dem fondsverwaltenden Ressort zu dokumentieren. Der Interne Revisionsdienst ist bezüglich der Aufgaben des EAGFL - Abteilung Garantie - der Leitung der Zahlstelle zugeordnet, hierarchisch als Stabsstelle der Behördenleitung angegliedert.

Die Zahlstelle ist für die Ausführung der drei Hauptfunktionen in Bezug auf die Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, zuständig: Bewilligung, Ausführung und Verbuchung der Zahlungen.

Die Bewilligung der einzelnen Maßnahmen ist jedoch an die für die jeweilige Maßnahme zuständige senatorische Dienststelle der drei Senatoren übertragen. Für die flächenbezogenen Maßnahmen (Agrarumwelt und die Ausgleichszulage bzw. -zahlung) ist seit 2002 die Landwirtschaftskammer antragsannahmende Stelle, die auch für die Verwaltungskontrolle zuständig ist. Die Bewilligung dieser Maßnahmen obliegt aber weiterhin den senatorischen Dienststellen. Die Aufgabe des technischen Prüfdienstes wird für alle Maßnahmen des EPLR HB durch einen Vertreter der WuH wahrgenommen, der die Vor-Ort-Kontrollen zumeist mit einem Vertreter der Landwirtschaftskammer durchführt (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a; Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003b).

Im MB-Einl-Text 3 werden die Anforderungen an das Antragsverfahren und die Kontrollen ausführlicher dargelegt. Für die Auszahlung und Verbuchung der Zahlungen im Bereich des EPLR ist die Zahlstelle beim WuH zentral zuständig. Ihr Personal wurde zur Wahrnehmung dieser Aufgaben aufgestockt. Die Auszahlung der Fördermittel an den Zuwendungsempfänger erfolgt nach einem durch die Zahlstelle festgelegten Verfahren und ist in MB-Einl-Text 4 und MB-Einl-Abbildung 2 beschrieben.

Auch wenn die Zahlstelle verschiedene Aufgabenbereiche an andere Behörden übertragen hat, so trägt sie weiterhin die Verantwortung hierfür. Daher nimmt die Zahlstelle auch eine beratende Funktion gegenüber den Fachreferaten ein und sorgt so dafür, dass die beteiligten Fachdienststellen innerhalb der eigenen Behörde sowie den anderen beteiligten Behörden in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich eine ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherstellen. Alle zwei Monate kommen die Zahlstelle und die beteiligten senatorischen Dienststellen zu einer Dienstbesprechung zusammen. Für die kleine Verwaltung eines Stadtstaates sind die Anforderungen einer EU-konformen Abwicklung aufgrund der Ausdifferenzierung der Abwicklungs- und Kontrollbestimmungen (siehe auch Kapitel 2.3.2) eine besondere Herausforderung. Die Vereinheitlichungsfunktion der Zahlstelle hierbei wird durch die Verteilung der Maßnahmen auf drei Ressorts erschwert (z.B. keine einheitliche Software, keine einheitlichen Antragsformulare).

Programmkoordination

Für die interne und externe Programmkoordination ist auch das Referat 11 innerhalb der Abteilung für sektorale Wirtschaftsförderung der Wirtschaftsbehörde zuständig. Zwei Personen sind einem Teil ihrer Arbeitszeit mit Koordinierungsaufgaben betraut (ca. 0,5 AK). Durch die Einbindung in die Linienorganisation sind mit der Koordinierungsfunktion keine zusätzlichen Befugnisse gegenüber den anderen Behörden Fachreferaten verbunden.

In dem Referat werden alle fachlichen Aufgaben im Zusammenhang mit den Maßnahmen des EPLR HB, für die der WuH zuständig ist (siehe Abbildung 2.8), wahrgenommen.

Die interne Koordination beinhaltet im Wesentlichen folgende Aufgabenfelder und Zuständigkeiten:

- Abstimmung mit der Zahlstelle und den senatorischen Dienststellen der beteiligten Senatoren,
- Weitergabe von Informationen an Zahlstelle und die senatorischen Dienststellen,
- Kontrolle und Steuerung des Mittelabflusses,
- Monitoring und Evaluation sowie
- Zusammenstellung und formale Prüfung der Programmänderungen (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a).

Die externe Koordinationstätigkeit des Programmkoordinators beinhaltet folgende Aufgabengebiete:

- Kommunikation mit dem Bund (bilateral oder in den regelmäßig stattfindenden Bund-Länder-Koordinierungsreferentenbesprechungen) und mit der EU-KOM,
- Teilnahme an dem Begleitausschuss.

Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 48, Absatz (3) sind diese Begleitausschüsse optional einzusetzen. In Deutschland wurde ein bundesweiter Begleitausschuss mit folgenden Aufgaben eingesetzt:

- Beratung und Beschlussfassung über Änderungen der Entwicklungspläne (einschließlich Umschichtung von Mitteln);
- Beschlussfassung über das mit der Kommission vereinbarte Verfahren zur Begleitung;
- Koordinierung der Bewertung auf Bundesebene;
- jährliche Information der Wirtschafts- und Sozialpartner;
- Beratung über Fragen der Durchführung, Bewertung und Kontrolle der Entwicklungspläne und Übereinstimmung mit anderen Gemeinschaftspolitiken;
- Beratung über Konsequenzen, die sich aus der Änderung der nationalen Rahmenregelung auf die Entwicklungspläne ergeben, sowie
- Koordinierung bei Problemen, die sich aus Entscheidungen der Kommission zur Genehmigung der Entwicklungspläne ergeben (GO Begleitausschuss).

Neben den formalen Kommunikationsstrukturen sind auch die informellen Kontakte zwischen den verschiedenen Ebenen und den Bundesländern wichtig, um Informationen auszutauschen und strategische Koalitionen zu bilden (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a).

Im Bezug zu anderen Förderprogrammen ist festzuhalten, dass weder der Programmkoordinator noch das Referat 11 im Begleitausschuss für das Ziel-2 Programm vertreten sind.

Fachbezogene Koordination

Fachbezogen gibt es weitere Gremien zwischen Bund und Land, die ebenfalls die Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme beeinflussen. Dazu gehören u.a. die HuK-Referenten, die sich mit der finanziellen und inhaltlichen Gestaltung der GAK beschäftigen, die Extensivierungsreferenten und die Zahlstellenreferenten. Bis auf die Zahlstellenreferenten ist den anderen Gremien zumeist gemein, dass sie einen Fokus auf die Umsetzung der GAK haben. Entscheidungen dieser Gremien berühren sowohl inhaltliche als auch administrative Aspekte der Programmumsetzung. Der Vorteil eines Stadtstaates wie Bremen ist, dass aufgrund der geringen Personalausstattung das Koordinierungsreferat in fast allen Bund-Länder-Gremien in Personalunion vertreten ist oder zumindest kurze Wege bestehen, um Informationen auszutauschen.

Welcher Stellenwert für die Programmumsetzung den verschiedenen formellen und informellen Strukturen zugemessen wird, ist Gegenstand von Kapitel 10.

2.3.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

Die inhaltliche Ausrichtung des EPLR HB wird im Wesentlichen von der GAK bestimmt. Mit den Beschlüssen des PLANAK zum Rahmenplan 2000 bis 2003 der GAK wurden die mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 geschaffenen Handlungsspielräume genutzt und der Maßnahmenkatalog der GAK auf den neuen EU-Rechtsrahmen abgestimmt. In der tatsächlichen Umsetzung nimmt die Bedeutung der GAK allerdings ab, da es gerade die GAK-kofinanzierten Maßnahmen (mit Ausnahme der AZ und der MSL) sind, die wenig in Anspruch genommen werden. Dadurch steigt das Gewicht der rein landeskofinanzierten Maßnahmen.

Die GAK wurde im betrachteten Programmplanungszeitraum mehrfach geändert, was sich in entsprechenden Änderungen des EPLR widerspiegelt (siehe Kapitel 2.4). In den jeweiligen Förderkapiteln wird auf diese Änderungen näher eingegangen.

2.3.2 Rechtlicher Rahmen

2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL, Abteilung Garantie

Der Programmerstellung und seiner Umsetzung liegt ein umfassendes europäisches Regelwerk zugrunde. Die wesentlichen Regelungen sind im Materialband (MB-Einl-Text 5) aufgeführt.

Die Durchführungsbestimmungen können zum einen auf Angebot und Ausgestaltung der Fördermaßnahmen und zum anderen auf deren erfolgreiche Abwicklung bzw. auf die Inanspruchnahme durch Letztempfänger wirken. Der Analyse der Durchführungsbestimmungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung wird somit im Rahmen der Halbzeitbewertung ein großer Stellenwert eingeräumt.

Im Folgenden werden kurz die wesentlichen Regelungen des EAGFL-Garantie geschildert. Mit der VO (EG) Nr. 1258/1999 unterliegen nunmehr alle Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume außerhalb von Ziel-1-Gebieten den Bestimmungen der Garantieabteilung des EAGFL. Mögliche Auswirkungen werden kurz angerissen. Ob die aufgezeigten Problembereiche sich in der Praxis wiederfinden lassen, wird die Diskussion der verwaltungsmäßigen Umsetzung in den Förderkapiteln und bei den kapitelübergreifenden Fragen zeigen.

2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen

Jährlichkeitsprinzip

Für die EAGFL-Garantie kofinanzierten Programme gilt ein striktes Jährlichkeitsprinzip. Das heißt, die über den Programmzeitraum zu verausgabenden Mittel sind genau auf die Haushaltsjahre zu veranschlagen. Angemeldete, aber nicht abgerufenen Mittel können nicht für das nächste Jahr gebunden werden und verfallen.

Für die investiven Maßnahmen, die zum Teil über mehrere Jahre abgewickelt werden, ist der genaue Mittelabfluss schwer plan- und steuerbar. Zum einen können öffentliche wie private Investitionsentscheidungen ohnehin nur begrenzt hinsichtlich ihres Umfangs oder ihrer zeitlichen Taktung beeinflusst werden. Aber auch wenn Bewilligungen ausgesprochen werden, heißt dies nicht, dass eine Investition überhaupt durchgeführt wird. Auch kann der vorgesehene Umfang (z.B. ungünstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen) von den Planungen abweichen. Die Einhaltung des Zeitrahmens kann ebenfalls ein Problem darstellen, z.B. aufgrund schlechter Witterungsverhältnisse. Es gibt immer einen Prozentsatz von Mitteln, der nicht abgerufen und dann eigentlich für Neubewilligungen eingesetzt werden könnte, indem man ihn in das nächste Haushaltsjahr überträgt.

Das Gebot der Jährlichkeit kann auch ein Problem bei neuen Maßnahmen darstellen, deren mögliche Inanspruchnahme nur schwer zu prognostizieren ist. Auch Maßnahmen, die eingebunden sind in festgelegte planungsrechtliche Verfahren, haben Schwierigkeiten mit der Jährlichkeit, weil die bewilligende Stelle keinen Einfluss auf den Abschluss beispielsweise von Planfeststellungsverfahren hat. Teilweise sind Bewilligungsstellen angewiesen auf positive Stellungnahmen anderer Behörden; hier kann es zu Verzögerungen kommen, wenn diese nicht rechtzeitig ihre Stellungnahmen abgeben.

Insgesamt soll die Regelung zur zeitlich beschränkten Nutzbarkeit der Mittel zu einer stärkeren Haushaltsdisziplin (Vermeidung von Bugwellen gegen Ende des Programmplanungszeitraums) und einem höheren Problembewusstsein beitragen. Tendenziell kann dies auch eine stärker pro-aktiv ausgerichtete Beratung der Verwaltung bewirken. Sie könnte aber dazu führen, dass das „Damoklesschwert der nicht verausgabten Mittel“ inhaltliche Auswahlkriterien in den Hintergrund treten lässt.

Insgesamt ist für einen Stadtstaat wie Bremen mit einem kleinen Mittelvolumen festzuhalten, dass je kleiner das Fördervolumen (und die Zahl potentieller Förderfälle) ist, desto schwieriger ist die Mittelvorausschätzung und desto schwerwiegender sind die oben angeführten Unwägbarkeiten.

Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre

Im Gegensatz zum Haushaltsjahr des Bundes- oder Landes (Kalenderjahr) beginnt das EAGFL-Haushaltsjahr am 16. Oktober eines jeden Jahres und endet am 15. Oktober des Folgejahres. Die nationalen „Kofinanzierungshaushalte“ (Bund, Land etc.), werden jedoch meist erst im späten Frühjahr rechtskräftig verabschiedet; die Mittel erst danach zur Bewirtschaftung freigegeben. In Bremen muss bis zum 30.08. eines Jahres eine Maßnahme bewilligt und alle Bewilligungsdaten der Zahlstelle übermittelt worden sein, um noch kassenwirksam zu werden. Diese mangelnde Harmonisierung der Haushaltsjahre und die Programmänderungsdauer verschärfen die mit dem Jährlichkeitsgrundsatz verbundenen Probleme (s.o.), so dass insgesamt weniger als ein halbes Jahr zur Verfügung steht, um Maßnahmen rechtsicher bewilligen zu können.

Möglichkeiten der Mittelumschichtungen

Mittelumschichtungen sind möglich zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Bundesländern und innerhalb eines Bundeslandes zwischen den verschiedenen Haushaltslinien. Dies ermöglicht ein flexibleres Programmmanagement, das Minder- und Mehrbedarfe in den verschiedenen Programmjahren oder Förderbereichen berücksichtigen und die Nichtinanspruchnahme von Mitteln des EAFGL-Garantie verhindern kann. Voraussetzungen hierfür ist jedoch, dass erstens die nicht zu verausgabenden Mittel rechtzeitig von den entsprechenden Stellen gemeldet werden. Damit die Mittel zweitens in dem kurzen Zeitraum zwischen Meldung und Haushaltsjahrende noch verausgabt werden können, muss finan-

zielle Manövriermasse vorhanden sein. Für die Aufnahme von Mitteln aus anderen Mitgliedstaaten bzw. Bundesländern heißt dies, dass über den Ansatz im indikativen Finanzplan hinausgehend für das betreffende Haushaltsjahr in der CIRCA⁶-Tabelle zusätzliche Mittel angemeldet wurden. Für die Umschichtung innerhalb eines Plans müssen aufnehmende Bereiche vorhanden sein. Eine solche Flexibilität ist nur dann sichergestellt, wenn Bewilligungen über den tatsächlichen Mittelansatz hinaus getätigt werden, mit dem Risiko eventuell überschüssige Maßnahmen erst im nächsten Haushaltsjahr auszahlen zu können, wenn vorzeitiger Maßnahmenbeginn zugelassen wird oder Artikel-52-Maßnahmen⁷ vorhanden sind, die bei Bedarf innerhalb der kofinanzierten Fördermaßnahmen in die EU-Kofinanzierung überführt werden können.

Hierdurch kann auch eine Verschiebung zwischen Maßnahmenschwerpunkten stattfinden, die weniger auf inhaltlich strategischen als auf finanztechnisch-administrativen Merkmalen von Maßnahmen zurückzuführen ist. Maßnahmen, deren Beantragung an bestimmte Fristen gebunden sind (z.B. AUM) können tendenziell von diesen Mittelumschichtungen nur in geringerem Umfang oder gar nicht profitieren.

Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen

Bei investiven Maßnahmen erfolgt die Auszahlung nicht mehr auf unbezahlte Rechnungen nach § 44 LHO (Vorausüberweisung von Fördergeldern für Investitionen, die glaubhaft in den nächsten acht Wochen durchgeführt werden), sondern nur noch in Form der Erstattung bereits bezahlter Rechnungen. Diese Regelungen kann zu Problemen beim Letztempfänger durch Belastungen aufgrund der Vorfinanzierungszeiträume führen (Liquiditätsengpässe). Entscheidend hierfür ist die Zeitspanne, die zwischen Rechnungsbegleichung durch den Letztempfänger und Anweisung der Mittel durch die Zahlstelle liegt.

2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben

Zur Durchsetzung der geforderten Abwicklungs- und Kontrollmechanismen in den Mitgliedstaaten sieht die EU das Rechnungsabschlussverfahren vor. Dieses Verfahren ermöglicht ihr, Mängel in Systemen, die zu fehlerhaften Ausgaben und damit zu Nachteilen

⁶ Communication & Information Resource Centre Administrator – Gemeinsame Datenbank für öffentliche Verwaltungen, die von der EU angeboten wird.

⁷ Art. 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 regelt, dass Maßnahmen, „mit denen für die von der Gemeinschaft geförderten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zusätzliche Mittel bereitgestellt werden sollen, [...] als Teil der Programmplanung gemäß Artikel 40 von den Mitgliedstaaten notifiziert und von der Kommission genehmigt [werden]“.

für den Gemeinschaftshaushalt führen könnten, zu sanktionieren. Zu diesem Zweck sind die Mittel, die dem Mitgliedstaat im Rahmen der Programmumsetzung zur Verfügung gestellt werden, solange reine Vorschüsse, bis sie nach Durchlaufen des Rechnungsabschlussverfahrens verbindlich zugeteilt werden. Ergeben Kontrollen, dass Ausgaben nicht konform zu den einschlägigen Regelungen getätigt wurden, können diese von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen und den Mitgliedstaaten angelastet werden. (genauere Angaben zum Verfahren siehe MB-Einl-Text 6, (EU-KOM, 2000b).

Aus der Sicht der Landesverwaltungen liegt das Problem der Anlastung darin, dass zum einen die Ansprüche der Kommission bezüglich der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften zum Teil erst relativ spät konkretisiert wurden (EU-KOM, 2000c). Zum anderen werden sie teilweise nur durch unbestimmte Rechtsbegriffe umrissen, deren Auslegung während der Konformitätsprüfung (siehe MB-Einl-Text 6) durch die Kommission vorgenommen wird (Deimel, 2000).

Die mit dem Rechnungsabschlussverfahren verbundenen Unsicherheiten können Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung und die Umsetzung eines Programms haben. Bisher nicht mit der Abwicklung von EU-kofinanzierten Programmen befasste Verwaltungen könnten größere Schwierigkeiten haben als Verwaltungen, die schon seit längerem mit den Regelungen vertraut sind. Dies könnte dazu führen, dass man von vorneherein auf eine EU-Kofinanzierung verzichtet. Darüber hinaus muss - unabhängig vom eingesetzten Mittelvolumen - für alle Maßnahmen ein standardisiertes Verwaltungs- und Kontrollsystem eingeführt werden. Für experimentelle und kleine⁸ Maßnahmen sind die Einführungskosten relativ hoch und verteilen sich auf eine geringe Zahl von Förderfällen. Die EU-KOM rät eher dazu, solche Maßnahmen rein national durchzuführen (EU-KOM, 2003).

Kontroll- und Dokumentationspflichten

Für den gesamten Bereich der Förderung der ländlichen Entwicklung wurden die im Rahmen der tier- und flächenbezogenen Beihilfen eingeführten Kontrollbestimmungen übernommen. Dies schlägt sich in einer umfassenden Reglementierung der Bewilligungsvorgänge von der Eingangsregistrierung bei Antragstellung über die Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Besichtigungen und der Vor-Ort-Kontrolle nieder. Grundsätzlich gilt das Vier-Augen Prinzip nunmehr auch bei der Aktendurchsicht im Rahmen der Verwaltungskontrolle und die Pflicht zur Dokumentation jeden Schrittes. Vor-Ort-Kontrollen müssen je nach Fördervolumen und Risikoanalyse für 5 bis 100 % der Förderfälle von einer bisher nicht am Antrags- und Bewilligungsverfahren beteiligten Person durchgeführt werden (Technischer Prüfdienst).

⁸ Verglichen mit anderen Bundesländern verfügen in einem Stadtstaat wie Bremen alle Maßnahmen über eine nur geringe Mittelausstattung.

Inhaltlich hat der hohe Kontrollanspruch zur Folge, dass bereits bei der Maßnahmenkonzeption Prüfparameter festgelegt werden und die Fördermöglichkeiten auf solche eingeschränkt werden, die mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand justiziabel kontrollierbar sind.

Neben den inhaltlichen Implikationen bedeuten die Kontroll- und Dokumentationspflichten gerade für Behörden, die mit dem europäischen Fördergeschäft wenig vertraut sind, einen hohen Aufwand, Unsicherheiten und Anlaufschwierigkeiten. Die Kontrollen binden Personalkapazitäten in Zeiten ohnehin stärker werdender Personalknappheit.

Ein Stadtstaat wie Bremen steht bei der Umsetzung die Kontroll- und Dokumentationspflichten aufgrund des knappen Personalbestandes und des vergleichsweise geringen Mittelumfangs vor größeren Problemen als ein Flächenland. Die Frage, ob dies bei der Beurteilung der organisatorischen Umsetzung des EPLR HB z.B. durch die EU-KOM ausreichend Berücksichtigung findet, wird in Kapitel 10 aufgegriffen.

Programmänderungen

Ein weiteres Problem stellt die zeitliche Taktung der Genehmigung von Programmänderungen dar. Programmänderungen werden auf der Begleitausschusssitzung im Januar/Februar diskutiert, verabschiedet und der EU-KOM zum Letztentscheid vorlegt. Die EU-KOM-Entscheidung erfolgt z.T. erst im Sommer. Diese Entscheidung gilt zwar dann rückwirkend, letztendlich ist der Zeitraum begrenzt, in dem Maßnahmen auf einer gültigen Rechtsgrundlage umgesetzt werden können. D.h., bis zur Entscheidung der EU-KOM über Programmänderungen werden Bewilligungen unter Vorbehalt ausgesprochen und die Zahlstelle zahlt auch keine Mittel aus. Die geänderte VO (EG) Nr. 445/2002 wird hier gewisse Vereinfachungen bringen.

2.3.2.1.3 Maßnahmen des EPLR HB vor dem Hintergrund der EAGFL-Garantieregelungen

Von den o.g. Regelungen sind die verschiedenen Förderbereiche des Programms unterschiedlich betroffen. Für unterschiedliche Fragestellungen und Analyseschwerpunkte wurden die Maßnahmen kategorisiert (Tabelle 2.4)

Tabelle 2.4: EAGFL-Garantieregelungen und Maßnahmen des EPLR HB – Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien

Kategorien	Maßnahmen	Merkmale	Analyseleitende Fragestellungen
Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierte Maßnahmen	f C3 h C5	- inhaltlich und admin. etablierte Maßnahmen - überwiegend "weiter so wie bisher", nur z.T. kleine inhaltliche Ergänzungen	- Umsetzungsschwierigkeiten trotz annähernd gleichbleibender Rahmenbedingungen? - Wie entwickelt sich der Verwaltungs- und Kontrollaufwand auch bei eingespielten Verwaltungen? - Wo liegen die größten Probleme?
Bereits vor 2000 bestehende, aber aus dem EAGFL-Ausrichtung kofinanzierte Fördermaßnahmen	a, A1, e A2 g C1 A4	- inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen, die neuen Regelungen unterliegen - überwiegend "weiter so wie bisher", nur z.T. inhaltliche Ergänzungen	- Wie groß sind die Anlaufschwierigkeiten auch in einer Verwaltung mit EU-Erfahrung durch die neuen Regelungen? - Was sind grundlegende Probleme/Unvereinbarkeiten hinsichtlich Kontrollen, Jährlichkeit, Erstattungsprinzip, die nicht mit Anlaufschwierigkeiten zu erklären sind? - Gibt es Auswirkungen auf die Inanspruchnahme und den Mittelabfluss?
Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen	e c2 i* C5* rl B1 q B6 u B7	- Maßnahmen sind inhaltlich und hinsichtlich landesrechtlicher Bestimmungen verfahrenstechnisch eingespielt, müssen jedoch auf die Anforderungen der EU-Förderung angepasst werden	- Wie wirken sich die neuen Regelungen auf die Inhalte oder die Abwicklung und Inanspruchnahme aus? - Gibt es Akzeptanzprobleme gegenüber den EU-Bestimmungen in den Fachbereichen? - Gibt es Tendenzen, diese Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU Kofinanzierung zu nehmen?
Bereits vor 2000 bestehende, aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen ohne nennenswerte Inanspruchnahme	o B3 k B2 r2 B5 B4	- Kleine Maßnahmen, mit denen inhaltlich Neuland betreten wird - Maßnahmen, ohne etablierten Vollzugsablauf, deren Nachfrage schwer abzuschätzen ist.	- Wie stark sind diese Maßnahmen vom Jährlichkeitsprinzip/Mittelverfall betroffen? - Wie wird gegengesteuert? - Auswirkungen der auch für diese kleinen Maßnahmen durchzuführenden zahlstellenkonformen Abwicklung auf die Fördereffizienz? - Gibt es Tendenzen, diese neuen Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU-Kofinanzierung zu nehmen?
Neue Maßnahmen	c A3 g A5 p B4		

Fett dargestellt sind die investiven Maßnahmen, deren Umsetzung unter EAGFL-Garantiebedingungen andere Probleme bereitet als bei flächen- oder tierbezogenen Maßnahmen.

* teilweise

Quelle: Eigene Darstellung.

Für alle Maßnahmen und auch für die weitere Förderpraxis kann gefragt werden, ob es restriktive oder konservierende Einflüsse der Durchführungsbestimmungen hinsichtlich eventuell sinnvoller inhaltlicher Neuausrichtung der Fördermaßnahmen gibt.

2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen

Die Änderung von gesetzlichen Bestimmungen im Umweltbereich können Auswirkungen auf die Umsetzungsmodalitäten und Inhalte der Maßnahmen des EPLR HB haben. Auch strategische Neuausrichtungen sind denkbar. Ob sich im laufenden Programm Anpassungserfordernisse abzeichnen, hängt vom Zeitrahmen ab, in dem die neuen umweltrechtliche Bestimmungen in die Praxis umgesetzt werden. Es ist zu vermuten, dass sowohl die Wasserrahmenrichtlinie wie auch das Bundesnaturschutzgesetz erst nach 2006 greifen werden.

Wasserrahmenrichtlinie

Am 22. Dezember 2000 trat die RL (EG) Nr. 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik" (EU-Wasserrahmenrichtlinie – WRRL) in Kraft. Das Land Bremen ist mit den Städten Bremen und Bremerhaven Teil der Fläche der Flussgebietseinheit Weser. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie für die Weser wird innerhalb der Arbeitsgemeinschaft zur Reinhaltung der Weser (Arge-Weser) einvernehmlich mit den Ländern Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie Bayern und Sachsen-Anhalt erfolgen. Bremen hat mit dem Land Niedersachsen eine enge Zusammenarbeit bei der Umsetzung der WRRL vereinbart (Senator für Bau und Umwelt, 2003a). Aus der bis Ende 2004 abzuschließenden Bestandsaufnahme werden sich konkrete Aktionsprogramme mit Maßnahmen ergeben, bei denen zu prüfen wäre, ob sie in den Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 oder der Nachfolge-VO passen. Es sind beispielsweise Gebiete, in denen bestimmte Stoffe nicht ausgebracht werden dürfen, auszuweisen. Hier könnte eventuell die Ausgleichszulage nach Artikel 16 eine Rolle spielen. Neue Schwerpunktsetzungen in den Agrarumweltprogrammen und investiven Maßnahmen (Neuschaffung von Feuchtgebieten über die sogenannten t-Maßnahmen) sind denkbar. Aufgrund des Zeithorizontes spielt die WRRL allerdings eher strategisch für Nachfolgeprogramme eine Rolle.

Bundesnaturschutzgesetz

Das Bundesnaturschutzgesetz wurde 2002 novelliert (BNatSchGNeuregG). Das Gesetz enthält in § 5 Abs. 4 bis 6 allgemeine Grundsätze der guten fachlichen Praxis für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, soweit sie aus naturschutzfachlicher Sicht erforderlich sind. Allgemeine Verbindlichkeit erhält das BNatSchG erst mit der Umsetzung in Landesrecht. Auf dieser Grundlage wird die Programmbehörde prüfen, ob sich Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen ergeben und inwieweit die Bestimmungen des veränderten Bremischen Naturschutzgesetzes im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen zur guten landwirtschaftlichen Praxis zu berücksichtigen sein werden (BWA, 2003). Aufgrund des Zeitrahmens, erst Mitte 2005 muss das BNatSchG in Landesrecht umgesetzt werden, ergeben sich für den laufenden Programmplanungszeitraum voraussichtlich keine Anpassungserfordernisse.

Natura 2000

Mit dem Inkrafttreten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie im Jahr 1992 ist ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zum Lebensraum- und Artenschutz in der Europäischen Union geschaffen worden (FFH-Richtlinie). Das Schutzgebietssystem Natura 2000 ist in Deutschland zusätzlich mit der Umsetzung in nationales Recht im April 1998 rechtsverbindlich und schließt auch die Gebiete nach der (Vogelschutzrichtlinie) aus dem Jahr 1979 mit ein. Die „Special Area of Conservation“ der FFH-Richtlinie bilden zusammen mit den „Special Protected Area“ der Vogelschutz-Richtlinie das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000. Jeder EU-Mitgliedstaat wird dazu verpflichtet, seine ausgewiesenen Gebiete in einem günstigen Zustand zu erhalten, zugleich wird aber auch ein Entwicklungsgebot erteilt.

Die rechtliche Vollzugskompetenz für die Auswahl, Abgrenzung und Meldung von Gebieten für NATURA 2000 liegt in Deutschland bei den Bundesländern. Von den Ländern werden die Meldeunterlagen an das BMU übermittelt. Die Gebietsmeldungen der Bundesländer werden dann, nach einer Benehmensherstellung zwischen den Bundesressorts nach § 19b des BNatSchG, über die Auswärtige Vertretung der Bundesrepublik an die europäische Kommission übersandt. Dieser Vorgang hätte bis 1995 abgeschlossen werden sollen. Eine 1. Tranche wurde von den Bundesländern 1996, die 2. Tranche abschließend 2001 an die Kommission gemeldet. Die EU hat in 2003 wegen unzureichender Meldungen weitere Nachforderungen an alle Bundesländer gestellt und gleichzeitig ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, das mit einem Zwangsgeld, festgesetzt durch den Europäischen Gerichtshof, enden kann.

Die Gesamtfläche der Bremer Natura-2000-Kulisse beträgt bislang 7.143 ha und nimmt damit 17,6 % der Landesfläche ein. Die sechs gemeldeten FFH-Gebiete umfassen eine Fläche von 1.470 ha, die der acht Vogelschutzgebiete 7.120 ha. FFH-Gebiete und Vogelschutzgebiete sind fast vollständig deckungsgleich (Senator für Bau und Umwelt, 2003b). Eine 3. Tranche mit Vorschlägen für zwei FFH-Gebietserweiterungen und drei neue FFH-Gebiete mit insgesamt weiteren 996 ha wurden bereits an das BMU übersandt (Senator für Bau und Umwelt, 2003c).

Das Meldeverfahren war von erheblichen Akzeptanzproblemen, insbesondere seitens der Landwirte, begleitet. Um Meldungen, rechtliche Sicherung und Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen auch in Zukunft abzusichern, ist aus Sicht der EvaluatorInnen eine Öffnung der VO (EG) Nr. 1257/1999 erforderlich, die

- alle Flächen der Natura 2000-Gebiete erreicht (auch nicht-landwirtschaftlicher Bereich),

- den kombinierten und umfassenden Einsatz von Instrumenten der Artikel 16, 22-24, 30-32 sowie des Artikel 33 ermöglicht (auch für Grunderwerb, Managementmaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit und Monitoring usw.) und
- eine weitere und flexiblere Nutzung der Mittel der obligatorischen Modulation erlaubt.

Bestehende Hemmnisse, die aus der Übernahme der Verwaltungsumsetzung der 1. Säule der Agrarpolitik resultieren, sind abzubauen.

2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen

2.3.3.1 Partnerschaft

In der laufenden Programmplanungsperiode wird Partnerschaft in den Strukturfonds⁹ als enge Konzertierung zwischen Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und den auf nationaler, regionaler, lokaler und auf sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen und - nach Maßgabe der institutionellen Regeln und der Praxis des Mitgliedstaates – den Wirtschafts- und Sozialpartner, wobei alle Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen (VO (EG) Nr. 1260/1999 Artikel 8 Abs. 1), definiert.

Das Beteiligungsverfahren der Wirtschafts- und Sozialpartner (horizontale Partnerschaft) während der Programmerstellung ist im Programmplanungsdokument ausreichend beschrieben und in der Ex-ante Evaluation (WuH, 2000b, S. 7) gewertet. Das Zusammenspiel zwischen Bund, Land und EU-KOM (vertikale Partnerschaft) während der Programmerstellung wurde in Kapitel 2.3.1.1 angerissen und soll in Kapitel 10 noch vertieft werden. Der Schwerpunkt der Darstellung wird aber auf der Einschätzung der horizontalen und vertikalen Partnerschaft während der Umsetzung liegen (siehe Kapitel 10). Da Partnerschaft nicht nur programmbezogen stattfindet, sondern v.a. maßnahmenbezogen, finden sich auch in den kapitelbezogenen Bewertungen Einschätzungen zu deren Quantität und Qualität.

2.3.3.2 Publizität

Publizität der Förderung beinhaltet folgende Aspekte:

⁹ In den Erwägungsgründen der VO (EG) Nr. 1260/1999 ist eine Verschränkung mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 enthalten, so dass die Strukturfonds, soweit keine anderen Regelungen getroffen wurden, den Rahmen auch für die VO (EG) Nr. 1257/1999 setzen.

- Bekanntmachung von Fördermöglichkeiten,
- öffentliche Dokumentation des Einsatzes von europäischen Fördergeldern für eine bestimmte Maßnahme (VO (EG) Nr. 1159/2000).

Letztere sind durch bestimmte Formalitäten in den Bewilligungsbescheiden bzw. Beschilderungen von Baustellen, Pressemitteilungen und sonstigen projektbezogenen Veröffentlichungen einzuhalten.

Eine Information über zu erwartende (neue) Förderinhalte und deren finanzielle Ausstattung erfolgte im Rahmen des Beteiligungsverfahrens während der Programmerstellung (s.o.).

Weitere spezifische Informationsangebote auf Programmebene gibt es nicht. Es werden aber öffentliche Veranstaltungen zu anderen Themenbereichen genutzt, um auf den EPLR und seine Fördermöglichkeiten hinzuweisen. Aufgrund der geringen Größe des Bundeslandes sind für die Informationsweitergabe die direkten Kontakte zwischen Bewilligungsstellen und potentiellen Antragstellern wichtig. Im Rahmen der Analyse der Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen (siehe Kapitel 3 bis 9) wird auch die maßnahmenspezifische Öffentlichkeitsarbeit untersucht und aus Sicht der verschiedenen Akteure (Verwaltung, Letztempfänger) beurteilt.

2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen

Im Rahmen der Halbzeitbewertung soll überprüft werden, ob die SWOT-Analyse weiterhin Gültigkeit besitzt. Die Stärken und Schwächen im ländlichen Raum sind in Kapitel 3.1 des EPLR beschrieben. Die heraus gearbeiteten Grundtendenzen und der struktur- bzw. agrarumweltpolitische Handlungsbedarf bzw. die Entwicklungsmöglichkeiten haben überwiegend weiterhin Bestand. Die gesamtwirtschaftliche Situation und die schwierige Arbeitsmarktlage führen allerdings dazu, dass das Programm innerhalb eines deutlich sich verschlechternden Umfeldes umgesetzt wird.

Wirtschaftswachstum

Das nachlassende Wirtschaftswachstum spiegelt sich auch im Bundesland Bremen in zurückgehenden Veränderungsdaten des Bruttoinlandsprodukts wider. Allerdings behauptet sich Bremen in der konjunkturellen Abschwächung vergleichsweise gut. Das Land Bremen erzielte 2002 bei bundesweit stark abgeschwächter Konjunktur mit real 0,9 % das dritthöchste Wirtschaftswachstum aller Bundesländer (Alte Bundesländer: +0,2 %) (Wehling, 2003). Im Jahr 2001 hatte Bremen ein reales Wirtschaftswachstum von +1,2 % zu verzeichnen gegenüber +0,7 % der Alten Bundesländer (NLS, 2002).

Beschäftigtenentwicklung

Das insgesamt abgeschwächte Wirtschaftswachstum reichte allerdings nicht mehr aus, den Beschäftigungsanstieg der letzten Jahre fortzusetzen. Nach den Ergebnissen der vorläufigen Erwerbstätigenrechnung ging die Zahl der Erwerbstätigen in Bremen 2002 gegenüber dem Vorjahr um -0,5 % zurück (-0,4 % Alte Bundesländer). Damit belegte Bremen hinter den süddeutschen Ländern und Niedersachsen den 6. Platz (Wehling, 2003).

Arbeitslosigkeit

Die auch in Bremen vergleichsweise schwache wirtschaftliche Entwicklung hinterließ auf dem Arbeitsmarkt weitere Spuren. Zum ersten Mal seit fünf Jahren ist 2002 die jahresdurchschnittliche Zahl der Arbeitslosen wieder angestiegen und lag damit wieder bei 40.000 Personen. Die Zunahme blieb in Bremen mit 1,7 % jedoch deutlich hinter dem Anstieg in den Alten Bundesländern (+6,9 %) zurück. Allerdings verfügt das Land Bremen über eine deutliche höhere Arbeitslosenquote im Vergleich zum Bundesgebiet (10,8 %) (Wehling, 2003).

Sektorale Situation in der Landwirtschaft¹⁰

In Bremen bewirtschafteten im Jahr 1999 252 landwirtschaftliche Betriebe eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 8.554 Hektar. Die durchschnittliche Betriebsgröße der Betriebe betrug damit rund 33,9 ha LF und damit deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 28,5 ha. Die bewirtschaftete Fläche ist – wie in den Vorjahren – weiter rückläufig, gegenüber dem Vorjahr sank sie um 1,2 %.

Laut der Daten des Statistischen Bundesamtes bzw. der statistischen Ämter der Länder waren im Jahr 1999 insgesamt 990 Erwerbstätige in der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei beschäftigt. Neue Zahlen liegen nicht vor.

Gegenüber der im Entwicklungsplan beschriebenen Situation der Landwirtschaft in der Hansestadt Bremen sind keine gravierenden Änderungen eingetreten. Die prognostizierten Auswirkungen der BSE-Krise sowie der Maul- und Klauenseuche haben sich nicht oder nur zu einem geringen Teil in den landwirtschaftlichen Einkommen niedergeschlagen.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung werden Aspekte der SWOT-Analyse (siehe Kapitel 3.1 des EPLR; Wirtschaftsbehörde, 2000) aufgegriffen und ausgewählte, wenn möglich aktualisierte Indikatoren als Hintergrundfolie zur Beurteilung genutzt, ob die genannten

¹⁰ Die im Folgenden genannten Strukturdaten sind dem Ernährungs- und Agrarpolitischen Bericht der Bundesregierung (versch. Jgg.) sowie Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes (2001) entnommen.

Entwicklungsmöglichkeiten durch die umgesetzten Maßnahmen aufgegriffen (siehe Kapitel 3 bis 9) bzw. Schwächen behoben wurden.

2.3.5 Politische Rahmenbedingungen

Mid-term-Review

Die Ende Januar von der EU-Kommission vorgelegten Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 sehen z.T. weitreichende Änderungen bei einzelnen Marktordnungen sowie die Entkoppelung und Umschichtung von Direktzahlungen vor. Diese werden nicht ohne regionale und betriebliche Auswirkungen in der deutschen Landwirtschaft bleiben und damit auch Rückwirkungen auf die ländlichen Entwicklungsprogramme haben (z.B. über die Auswirkungen auf die Flächenpachtpreise). Eine erste Einschätzung der Legislativvorschläge nimmt (Kleinhanß et al., 2003) vor. Inzwischen zeichnet sich ein Kompromiss zur Ausgestaltung der Umsetzung in Deutschland ab (siehe BMVEL, 2003). Es bleibt abzuwarten, welche Regelungen tatsächlich getroffen werden und wie sich diese auf die Ausgestaltung der ELPR auswirken könnten.

„Agrarwende“

Die Politik der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume folgt dem Ansatz der integrierten regionalen Entwicklung mit dem Ziel, attraktive Regionen als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und ökologische Ausgleichsräume zu gestalten. Ausgangspunkt ist hierbei die multifunktionale Land- und Forstwirtschaft, die Arbeitsplätze bereitstellt, attraktive Landschaften erhält und Umwelt- und Tierschutz gewährleistet. Darüber hinaus sollen neue Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe und weitere Bereiche der ländlichen Wirtschaft erschlossen werden (BMVEL, 2002). Innerhalb von 10 Jahren soll zudem der Anteil des ökologischen Landbaus auf 20 % ausgebaut werden (Bundesregierung, 2002). Damit greift die sog. „Agrarwende“ letztlich die in der Agenda 2000 verankerten Zielsetzungen auf und treibt diese angesichts der BSE- und anderer Krisen in der Landwirtschaft verstärkt voran. Grimm (2002, S. 71) spricht in diesem Sinne nicht von einer Wende, sondern von einer Dynamisierung vorhandener Ansätze. Im Materialband sind die wesentlichen Ziele aufgeführt (MB-Einl-Text 7). Mit dieser Ausrichtung wurden Förderbestimmungen der GAK als wesentlichem Instrument, das die Agrarförderung des Bundes und der Länder koordiniert, angepasst. Weitere Änderungen sind geplant, um „die Fördermaßnahmen mit dem Ziel einer stärkeren Verknüpfung der Interessen der Landwirtschaft mit den Anforderungen an eine integrierte ländliche Entwicklung“ zu überprüfen und anzupassen. „Dabei sollten die Möglichkeiten zur Unterstützung einer bäuerlichen Landwirtschaft, insbesondere zur Schaffung neuer Einkommensquellen, genutzt werden“ (BMVEL, ohne Jahr).

Modulation

Im Rahmenplan 2003 der GAK wurden Fördergrundsätze aufgenommen, mit denen bei der Modulation anfallenden Mittel in die landwirtschaftlichen Betriebe zurückfließen sollen. Bremen wird, wie die bereits vorhandenen MSL-Maßnahmen, auch die neuen Modulationsmaßnahmen vollständig innerhalb des von der GAK vorgegebenen Rahmens durchführen (WuH, 2003). Dafür ist ein Finanzrahmen von insgesamt 0,09 Mio. Euro bis 2006 veranschlagt. Bislang standen für AUM insgesamt rund 2 Mio. Euro im Zeitraum 2000 bis 2006 zur Verfügung. Grundsätzlich steht Bremen der Modulation eher ablehnend gegenüber, weil der Verwaltungsaufwand im Verhältnis zu dem zur Verfügung stehenden Mittelvolumen als zu hoch eingeschätzt wird (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a).

2.4 Finanzieller Vollzug

Bremen hat 2003 erstmals eine Programmänderung beantragt, deren Genehmigung zur Zeit noch ansteht. Programmänderungen zur Anpassung der Ist-Zahlen an den indikativen Finanzplan, wurden vorher nicht beantragt.

Folgende Änderungen sind nunmehr geplant:

- Herausnahme der Maßnahme Berufsbildung (A3, c) aus dem EPLR HB aufgrund mangelnder Akzeptanz bei hohem Verwaltungsaufwand. Geprüft werden soll, ob eine vergleichbare Maßnahme aus Niedersachsen für bremische Landwirte angeboten werden kann (WuH, 2000a, S. 3). Die frei werdenden Mittel werden auf die Maßnahme A1 (Agrarinvestitionsförderungsprogramm) umgeschichtet.
- Aufnahme von zwei neuen Maßnahme „Winterbegrünung“ und „Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren“ im Bereich der markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung, MSL (C3, f) zur Umsetzung der Modulation. Die Finanzierung erfolgt über die durch die Modulation frei werdenden Mittel. Insgesamt 90.000 Euro sollen in den Jahren 2004 bis 2006 zusätzlich eingesetzt werden (WuH, 2003).
- Bereinigung einer unklaren Darstellung im genehmigten Programmplanungsdokument bezüglich der Gewährung eines vertikalen top-ups im Erschwernisausgleich;
- Anpassung des indikativen Finanzplans an die Ist-Ergebnisse der Programmjahre 2000, 2001 und 2002.

Tabelle 2.5 stellt den ursprünglichen Gesamtplanungsansatz dem indikativen Finanzplan gemäß Änderungsantrag 2003 gegenüber. Da die Kofinanzierungssätze bislang nicht geändert wurden, ist es hinreichend, die EAGFL-Ansätze zu vergleichen.

Tabelle 2.5: Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006

Haushaltslinien	Programm- genehmigung 2000	Änderungs- antrag 2003	Veränderung	
	EAGFL-Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006		absolut Mio. Euro	relativ %
Förderschwerpunkt A	1,535	0,930	-0,605	-39,4
a - A1	0,547	0,418	-0,129	-23,6
b - A2	0,140	0,000	-0,140	-100,0
c - A3	0,070	0,008	-0,062	-89,0
g - A4	0,498	0,304	-0,194	-39,0
m - A5	0,280	0,200	-0,080	-28,6
Förderschwerpunkt B	3,735	2,263	-1,472	-39,4
k - B2	0,182	0,269	0,087	47,7
o - B3	0,574	0,357	-0,217	-37,9
p - B4	0,448	0,284	-0,164	-36,6
q - B6	0,427	0,343	-0,084	-19,7
r - B1+B5	0,621	0,143	-0,478	-77,0
u - B7	1,483	0,868	-0,615	-41,5
Förderschwerpunkt C	5,047	3,991	-1,056	-20,9
e - C1 + C2	2,905	2,052	-0,853	-29,4
f - C3 und C4 (*)	1,428	1,464	0,036	2,5
i - C5 (*)	0,714	0,475	-0,239	-33,5
Sonstiges	0,183	0,108	-0,075	-41,2
Bewertung	0,100	0,108	0,008	7,6
Altverpflichtungen (950/1997)	0,083	0,000	-0,083	-100,0
Summe	10,500	7,291	-3,209	-30,6
Rückforderungen	0,000	-0,009	-0,009	
Gesamtsumme	10,500	7,282	-3,218	-30,6
Mehrausgaben/Minder Ausgaben		2,950	2,950	
Finanzierungsplan total	10,500	10,232	-0,268	-2,6

(*) einschließlich der Mittel der Altverpflichtungen aus den flankierenden Maßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 und VO (EWG) Nr. 2080/1992.

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von WuH, 2000a; WuH, 2003.

Der Mittelansatz des indikativen Finanzplans 2003 ist in allen Haushaltslinien (mit Ausnahme der Flurbereinigung, der Agrarumweltmaßnahmen und der Bewertung) abgesenkt worden. Die Gründe liegen im Wesentlichen in der gegenüber den Planungen geringeren Inanspruchnahme in den ersten Förderjahren. Gründe hierfür werden maßnahmenbezogen diskutiert (siehe Kapitel 3 bis 9).

Eine detaillierte Darstellung der Veränderung der Gesamtplanungsansätze findet sich in MB-Einl-Text 8 und MB-Einl-Tab. 2. Diskutiert und dargestellt wird der bisherige Mittelabfluss in Relation zu den ursprünglichen Planansätzen.

Tabelle 2.6 stellt die Planansätze der Jahre 2000 bis 2006 den tatsächlich getätigten Ausgaben gegenüber. Im Jahr 2000 wurde aufgrund der späten Plangenehmigung der vorge-

sehene Mittelansatz nicht erreicht. Die Ist-Auszahlungen lagen rund 90 % unter den Planansätzen. Bremen hat trotzdem keinen Vorschuss gemäß Art. 48 der VO (EG) Nr. 445/2002 gezogen. Als Grund wurde angegeben, dass der Vorschuss in den nächsten Jahren nicht hätte aufgebraucht werden können (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a).

Tabelle 2.6: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Bremen 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) vom 04.10.2000	3,063	3,114	3,421	3,529	3,425	3,642	3,772	23,966
Plan: Änderung 2003	geplant	0,341	1,147	1,132	3,362	3,258	3,482	3,584	16,307
Ist: Auszahlungen (1)		0,341	1,148	1,132					
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) vom 04.10.2000	1,348	1,368	1,492	1,560	1,514	1,580	1,638	10,500
Plan: Änderung 2003	geplant	0,167	0,552	0,539	1,493	1,447	1,517	1,567	7,282
Ist: Auszahlungen (1)		0,167	0,552	0,539					

Anm.: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10 bis 15.10. des Folgejahres)

Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 01.01.2000.

Quelle: WuH, 2000a; WuH, 2003.

Der Mittelabfluss der Jahre 2001 und 2002 bestätigt diese Einschätzung. In beiden Jahren lag der Mittelabfluss rund 40 bzw. 30 % unter den Planzahlen. Bremen ist sich der geringen Inanspruchnahme vieler Maßnahmen bewusst. Aufgrund der kleinen Zielgruppe agrarstruktureller oder ländlich ausgerichteter Maßnahmen in Bremen wird aber keine Möglichkeit gesehen, die Inanspruchnahme nachhaltig zu steigern. Aus diesem Grund meldet Bremen frühzeitig die nicht zu verausgabenden Mittel an den Bund, damit diese von anderen Bundesländern aufgenommen werden können (Senator für Wirtschaft und Häfen, 2003a).

Der Vergleich mit den ursprünglichen Planungen des Jahres 2000 macht deutlich, dass die Inanspruchnahme von Fördermitteln sich bei den einzelnen Maßnahmen unterschiedlich vollzieht (siehe Tabelle 2.7). Die Gründe werden kapitelbezogen diskutiert.

Tabelle 2.7: Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002

Haushaltslinie	Planansätze				Tatsächlich getätigte Ausgaben ⁽¹⁾	
	EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Planänderung 2003		Rechnungsabschluss (Tabelle 104)	
	Öffentliche Kosten in Mio. Euro	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten in Mio. Euro	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten in Mio. Euro	EU- Beteiligung
a - A1	0,495	0,198	0,070	0,028	0,070	0,028
b - A2	0,150	0,060	0,000	0,000	0,000	0,000
c - A3	0,078	0,030	0,019	0,008	0,019	0,008
e - C1+C2	2,490	1,245	0,785	0,392	0,785	0,392
f - C3 und C4 ⁽²⁾	1,227	0,612	1,286	0,648	1,286	0,648
g - A4	0,485	0,194	0,000	0,000	0,000	0,000
i - C5 ⁽²⁾	0,768	0,306	0,171	0,067	0,171	0,067
k - B2	0,127	0,050	0,042	0,017	0,042	0,017
m - A5	0,200	0,080	0,000	0,000	0,000	0,000
o - B3	0,615	0,246	0,071	0,029	0,071	0,029
p - B4	0,411	0,164	0,000	0,000	0,000	0,000
q - B6	0,331	0,133	0,122	0,049	0,122	0,049
r - B1 + B5	0,632	0,252	0,058	0,023	0,058	0,023
u - B7	1,533	0,615	0,000	0,000	0,000	0,000
Bewertung	0,000	0,000	0,015	0,008	0,015	0,008
Altverpflichtungen VO (EG) 950/97	0,056	0,023	0,000	0,000	0,000	0,000
Summe	9,598	4,208	2,640	1,267	2,640	1,267
Rückforderungen	0,000	0,000	-0,019	-0,009	-0,019	-0,009
Gesamtsumme	9,598	4,208	2,621	1,258	2,621	1,258
Mehrausgaben/Minderausgaben	0,000	0,000	6,977	2,950	6,977	2,950
Finanzierungsplan total	9,598	4,208	9,598	4,208	9,598	4,208

⁽¹⁾ Für das Jahr 2000 wurden keine Daten aus dem Rechnungsabschluss zur Verfügung gestellt. Daher wurden die Daten aus dem mit der Programmänderung 2003 eingereichten indikativen Finanzplan übernommen.

⁽²⁾ Einschließlich der Mittel der Altverpflichtungen aus den flankierenden Maßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 und VO (EWG) Nr. 2080/1992.

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres) mit Ausnahme des Jahres 2000, für das die Auszahlungen am 01.01.2000 beginnen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von WuH, 2000a; WuH, 2003.

Eine ausführliche Diskussion des bisherigen Mittelabflusses und die Entwicklung des indikativen Finanzplans, des EU-Monitorings und der tatsächlich getätigten Ausgaben findet sich in MB-Einl-Text 9 und MB-Einl-Tab. 3.

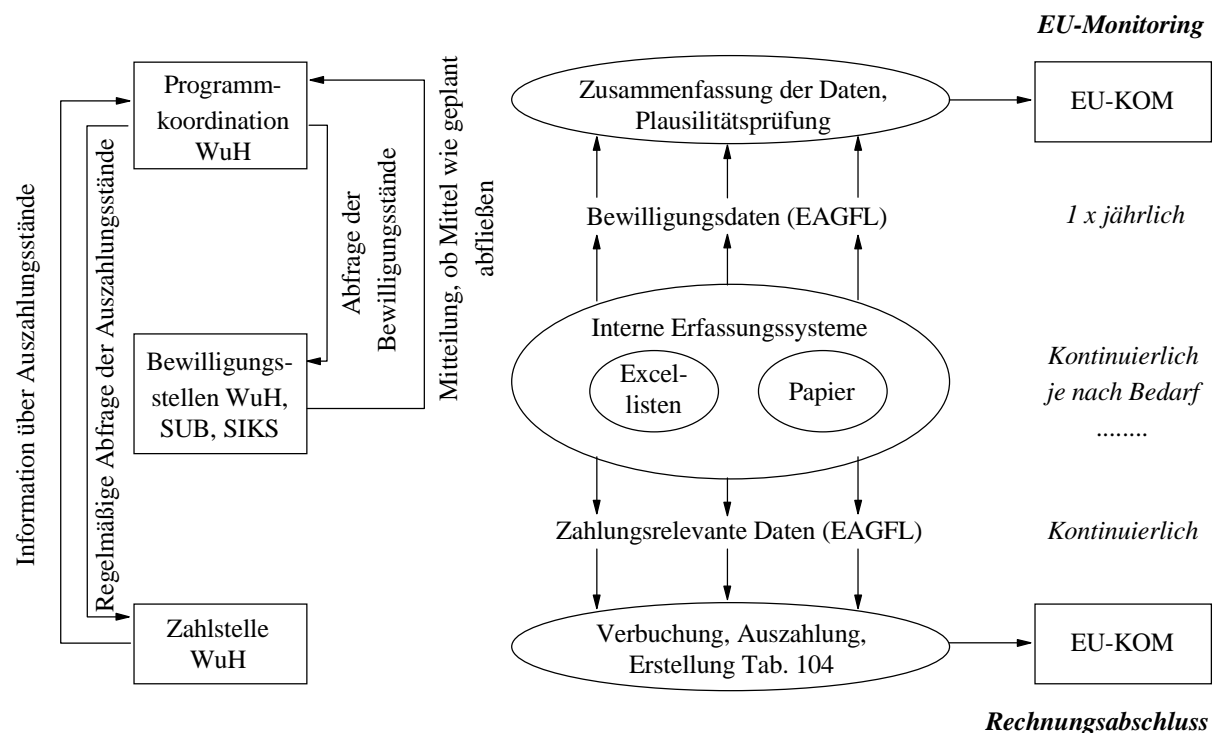
2.5 Monitoring-Systeme

Das Monitoring des Bremer EPLR setzt sich aus mehreren Monitoring-Systemen zusammen:

- Finanztechnisches Controlling im Rahmen des Zahlstellenverfahrens;
- EAGFL-Monitoring im Rahmen des jährlichen Jahresberichtes;
- spezifische maßnahmenbezogene Systeme in Form von Excel-Listen.

Den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Systemen stellt Abbildung 2.9 dar.

Abbildung 2.9: Monitoring-Systeme in Bremen



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen der verschiedenen Monitoringsysteme werden finanzielle Indikatoren (Input) und physische Indikatoren (Output) erfasst, deren Bedeutung und Nutzbarkeit sowohl für Programmsteuerung wie auch Evaluation unterschiedlich ist.

2.5.1 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung

Die Überprüfung des Mitteleinsatzes wie auch des Programmfortschrittes erfordert gerade unter der Restriktion „Jährlichkeit“ geeignete Unterstützungsstrukturen. Zum einen müssen geeignete Indikatoren erhoben werden, zum anderen müssen diese Indikatoren auch in geeigneter Weise gehalten werden. Wie Abbildung 2.9 zeigt, gibt es verschiedene Monitoringsysteme. Nutzbar für die Programmsteuerung ist das Zahlstellensystem, weil es

zeitnah Informationen über die Auszahlungsstände in den verschiedenen EU-Haushaltslinien liefert.

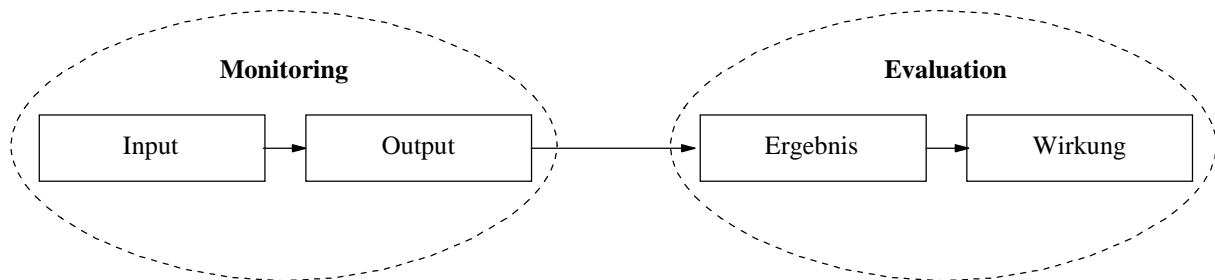
Aufgrund des einstufigen Verwaltungsaufbaus und die Konzentration der meisten Maßnahmenzuständigkeiten in den senatorischen Dienststellen des Senators für WuH und Wahrnehmung vieler Aufgaben in Personalunion ist die Herstellung eines aktuellen Sachstands mit wenig Aufwand möglich, zumindest bezogen auf die Maßnahmen der WuH. Bezogen auf die anderen senatorischen Dienststellen scheint es zuweilen Kommunikationsdefizite zu geben.

Nicht für alle Maßnahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 gibt es eine automatisierte Datenverarbeitung. Für die flächenbezogenen Maßnahmen ist eine automatisierte Datenverarbeitung im Einsatz oder zumindest in Vorbereitung (z.B. beim Umweltsenator). Im Einvernehmen mit der Zahlstelle können die Förderanträge ohne automatisierte Datenverarbeitung bearbeitet werden, soweit die antragsannahmenden bzw. bewilligenden Stellen die technischen Voraussetzungen noch nicht erfüllen oder aufgrund eines geringen Antragsvolumens eine rechnergestützte Bearbeitung nicht sachgerecht wäre. Die Nachteile des Fehlens einer automatisierten Datenverarbeitung werden förderkapitelbezogen diskutiert.

Das EU-Monitoring ist für Zwecke der Programmsteuerung nicht geeignet, da es nur einmal jährlich kalenderjahrbezogen erhoben wird und zudem ausschließlich auf die Bewilligungen abstellt (siehe hierzu auch Grajewski et al., 2002). Das EU-Monitoring dient ausschließlich der Erfüllung der Berichtspflichten gegenüber der EU-Kommission gemäß Art. 46 (2) der VO (EG) Nr. 1257/1999.

2.5.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation

Die im Rahmen des Monitorings gesammelten Informationen stellen eine wesentliche Basis für eine Evaluation dar (gemäß Art. 42 (3) der VO (EG) Nr. 1750/1999). „Die Zusammenhänge zwischen einem Programm und seiner Wirkung lassen sich nur herstellen, wenn einschlägige Daten zur Verfügung stehen. Daten können als bekannte Tatsachen definiert werden, anhand derer sich Schlüsse ziehen lassen. Die naheliegendste Quelle für Daten über ein Programm sollte in der Regel das Monitoring-System sein“ (Nagarajan et al., ohne Jahr). Die Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation stellt Abbildung 2.10 dar.

Abbildung 2.10: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation

Quelle: EU-KOM, 2002b.

Als Basis für die Evaluation dienen Input- und Outputindikatoren, die kontinuierlich gesammelt und aufbereitet werden. Aus diesen Indikatoren können über entsprechende Koeffizienten Ergebnis- und auch Wirkungsindikatoren abgeleitet werden. Sie stellen des Weiteren die Grundgesamtheit aller Förderfälle dar, aus der Stichproben für eigene Erhebungen gezogen werden. Dafür muss die Erreichbarkeit der Adressaten zur Durchführung vertiefender Erhebungen gewährleistet sein. Da es sich um personenbezogene Daten handelt, war die Frage des Datenschutzes in der ersten Phase der Halbzeitbewertung zu klären. Dies hat zur Verzögerung in der Bereitstellung der erforderlichen Daten geführt (siehe MB-Einl-Text 10).

Ein grundsätzliches Problem bei der Programmierung des EPLR bestand darin, dass die EU-KOM sowohl die Leitfäden für das Monitoring wie auch für die Evaluation erst vorgelegt hat, als die Programmierung schon weitgehend abgeschlossen war (siehe Abbildung 2.7). Die von der EU-KOM vorgesehenen Indikatoren konnten demnach nicht mehr in vollem Umfang im Programmplanungsdokument berücksichtigt werden.

Interne Erfassungssysteme

Erfassungssysteme auf Ebene der Bewilligungsstellen liegen in den unterschiedlichsten Formen vor (siehe Abbildung 2.9). Die Daten der Bewilligungsstellen waren die zentrale Quelle für die Evaluation. Die Abfrage der Daten, die Aufbereitung und Plausibilitätsprüfung hat in allen Unterarbeitsgruppen wesentlich mehr Zeit und Personalkapazitäten beansprucht als im ursprünglichen Zeit- und Arbeitsplan vorgesehen war. Welche Sekundärdaten letztlich nutzbar gemacht werden konnten, ist für die einzelnen Förderkapitel beschrieben.

Zahlstellendaten (Rechnungsabschluss)

Die in der Zahlstelle vorhandenen Daten liefern überwiegend finanzielle Indikatoren, um den Programmvollzug abbilden zu können¹¹. Für eine weitergehende Evaluation sind die Daten nur von eingeschränktem Nutzen, da zum einen je Projekt nur festgelegte Ausprägungen (Kreuzchenliste) erfasst werden. Ein wesentlicher Vorteil der Zahlstellendaten ist aber, dass sie zentral erfasst und gehalten und jederzeit abgerufen werden können. Für die Darstellung des Vollzugs auf Programmebene wurden die Informationen der sog. Tabelle 104 genutzt. Für das Jahr 2000 wurden keine interpretierbaren Daten geliefert. Des Weiteren sollte zukünftig unbedingt darauf geachtet werden, dass zu einer Haushaltslinie gehörende Maßnahmen mit entsprechenden Unterkodierungen in der Kreuzchenliste versehen werden, um maßnahmenbezogene Auswertungen zu ermöglichen.

EU-Monitoring

Ein zusätzliches Begleitsystem konzipierte die EU-Kommission für das finanzielle und physische Monitoring. Es beruht auf spezifischen materiellen und finanziellen Indikatoren, die im voraus vereinbart und festgelegt werden (Art. 48 (2) der VO (EG) Nr. 1257/1999). Die erforderlichen Daten werden für den jährlich zu liefernden Lagebericht zusammengestellt. Die Abfrage und das Zusammenstellen der Daten ist zeitaufwändig, da die Daten bei den zuständigen Bewilligungsstellen abgefragt, zusammengefasst und auf Plausibilität geprüft werden müssen.

EU-Monitoringdaten spielen eine zu vernachlässigende Rolle in der Halbzeitbewertung (Grajewski et al., 2002). Gründe hierfür sind u.a.

- ausschließlich Erfassung von Bewilligungsdaten ohne Aktualisierung;
- zu geringe Differenzierung der Indikatoren;
- trotz der Ausfüllhinweise der EU-KOM und des deutschen Monitoring-Handbuchs uneinheitliche Zuordnung der Projekte und unterschiedliche Interpretation der Zelleninhalte.

¹¹ Auszahlungsstände spiegeln für einige Maßnahmen nur unzureichend den Umsetzungsstand wider. So wird bei der Förderung von Investitionen häufig mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet. Ein geringer Auszahlungsstand bezogen auf eine Haushaltslinie bedeutet also nicht zwingend, dass die Inanspruchnahme nicht wie geplant läuft, sondern kann darauf zurückzuführen sein, dass es sich um mehrjährige Projekte handelt. Agrarumweltmaßnahmen werden teilweise erst mit einiger Verzögerung nach dem Eingehen der Verpflichtung ausbezahlt.

U.E. ist die Frage zu stellen, ob der geringe Aussagegehalt¹² der hoch aggregierten Monitoringtabellen diesen Zeitaufwand lohnt oder ob nicht eine, um wenige Indikatoren erweiterte Tabelle 104, den selben Zweck erfüllt.

¹² Aufgrund der Erfahrungen mit den Lageberichten des Jahres 2000 hat die EU-Kommission die ursprünglich vorgesehene Berichterstattung vereinfacht und stark aggregiert, da sie nicht in der Lage gewesen ist, aus 69 sehr unterschiedlich detaillierten Länderberichten mit vertretbarem Aufwand eine Synopse zu erstellen. Mit dieser Vereinfachung geht ein weiterer Verlust des Informationsgehaltes einher.

Literaturverzeichnis

- Barthel, E.; Bredemeier, K. (1995): Flächenverlust, ökologische Ausgleichsmaßnahmen und Naturschutzgebiete als Einflussfaktoren auf die Landwirtschaft in Bremen. In: KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (Hrsg.): Umweltverträgliche Landbewirtschaftung in Verdichtungsräumen. Arbeitspapier, H. 213. S. 55-83.
- BMF, Bundesministerium der Finanzen Referat E C 4 (ohne Jahr): EU-Mittelausstattung der Strukturfondsprogramme in Deutschland 2000 - 2006 [online]. BMF, zu finden in <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage4852/EU-Mittelausstattung-der-Strukturfondsprogramme-in-Deutschland-2000-2006.pdf>.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (ohne Jahr): Aktionsprogramm "Bäuerliche Landwirtschaft" Die Landwirtschaft in Europa: Mittelständische Betriebe mit multifunktionaler Ausrichtung. Ein Positionspapier des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft [online]. Bonn, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de>. [zitiert am 15.5.2003].
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2003): Ergebnis der Sonder-Agrarministerbesprechung vom 27.11.2003 [online]. 2 p, Bonn, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de/aktuelles/Sonder-AMK-27-11-03.htm>. [zitiert am 5.12.2003].
- BNatSchGNeuregG, Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25. März 2002.
- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Bundesregierung (2002): Koalitionsvertrag: Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie [online]. BMVEL, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de/>.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg (2003): 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 Hamburg. Hamburg.
- Deimel, M. (2000): Agrarverwaltung im Fadenkreuz der europäischen Finanzkontrolle [online]. BzAR, zu finden in http://www.agrarrecht.de/html/hauptteil_480_12-2000_.html.

- EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000b): Fact sheet: Das Rechnungsabschlussverfahren [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clear/clear_de.pdf>.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000c): Das Rechnungsabschlussverfahren. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002b): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission DG Agriculture Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, mündlich am 10.4.2003.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2002a): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.
- FFH-Richtlinie, Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.
- Gaumert, D., Fiktive FIAF-Mittel (EU) für die Periode 2000-2006 (in Mio. Euro), mündlich/ schriftlich am 2.5.2003.
- GO Begleitausschuss, Geschäftsordnung des Begleitausschusses gemäß Art. 48(3) der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) - im weiteren EAGFL-Verordnung genannt - in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 2000 bis 2006.
- Grajewski, R.; Koch, B. (2002): Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren? [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, zu finden in <http://www.bal.fal.de/download/graj_Vortrag.pdf>. [zitiert am 15.4.2003].
- Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.

- Kleinhanß, W.; Bertelsmeier, M.; Manegold, D.; Offermann, F.; Osterburg, B.; Salamon, P. (2003): Folgenabschätzung der Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, zu finden in <http://www.bal.fal.de/download/ab02-2003.pdf>.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume Landesplanung Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2001): Besondere Vertragsbedingungen Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Kiel.
- Nagarajan, N.; Vanheukelen, M. (ohne Jahr): Evaluierung der ausgabewirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung [online]. Generaldirektion XIX - Haushalt, zu finden in http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00_de.htm. [zitiert am 15.5.2003].
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2002): Niedersachsen 2001 - Das Land in Zahlen -. Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2002. Hannover.
- Senator für Bau und Umwelt (2003a): Wasserrahmenrichtlinie [online]. zu finden in <http://www.umwelt.bremen.de/buisy/scripts/buisy.asp?Doc=WA+WRRL>.
- Senator für Bau und Umwelt, Natura 2000 in Bremen, schriftlich am 30.10.2003c.
- Senator für Bau und Umwelt, Natura 2000 in Bremen, schriftlich am 22.5.2003b.
- Senator für Wirtschaft und Häfen, Programmkoordination in Bremen, mündlich am 19.2.2003a.
- Senator für Wirtschaft und Häfen, Programmumsetzung in Bremen, mündlich am 30.5.2003b.
- SUS, Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung (1992): Landschaftsprogramm Bremen 1991.
- Vogelschutzrichtlinie, Richtlinie des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.07.1997.
- Wehling, W. (2003): Regionalbericht Bremen/Bremerhaven 2002. BAW-Monatsbericht, H. 1. Bremen.
- Wirtschaftsbehörde, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.
- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2000a): Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999. Bremen.

WuH, Senator für Wirtschaft und Häfen (2003): 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, Senator für Wirtschaft und Häfen Abteilung Regionale Wirtschaftsförderung (2000b): Ex-ante-Evaluation zum „Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes“ gemäß VO 1257/1999. Bremen.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 3

Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)) – Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Bernhard Forstner, Christoph Klockenbring

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
3 Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“	1
3.1 Ausgestaltung des Kapitels	1
3.1.1 Übersicht über die Maßnahmen und ihre Förderhistorie	1
3.1.1.1 Allgemeines	1
3.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie	1
3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm	2
3.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999	3
3.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Förderungsgrundsätze der GAK	5
3.1.5 Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien	8
3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	8
3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	8
3.2.2 Datengrundlage	12
3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Mittel	16
3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	18
3.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	19
3.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	20
3.5.1.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	20
3.5.1.2 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme	22
3.5.1.3 Finanzmanagement	23
3.5.1.4 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	23
3.5.1.5 Vorliegende Bewertungen zur Investitionsförderung	24
3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	25
3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen	26
3.6.1.1 Frage I.1 - Beitrag der Investitionsförderung zur Verbesserung des Einkommens der begünstigten Landwirte	27
3.6.1.2 Frage I.2 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zum rationelleren Einsatz von Produktionsmitteln in landwirtschaftlichen Betrieben	28
3.6.1.3 Frage I.3 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten	29

3.6.1.4	Frage I.4 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse	30
3.6.1.5	Frage I.5 - Beitrag der durch die Förderung alternativer Tätigkeiten herbeigeführten Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten zum Erhalt von Arbeitsplätzen	31
3.6.1.6	Frage I.6 - Umfang der Unterstützung der Investitionsbeihilfe zur Einführung umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Produktionsverfahren	31
3.6.1.7	Frage I.7 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bezüglich Arbeitsbedingungen und Tierschutz	32
3.6.2	Zusätzliche förderrelevante Fragenstellungen – Junglandwirteförderung	33
3.6.3	Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post Bewertung	34
3.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	35
3.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	36
	Literaturverzeichnis	40

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1:	Das methodische Vorgehen im Überblick	10
Abbildung 3.2:	Für die Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten und Datenverknüpfung	40

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1:	Förderfälle des AFP im Förderzeitraum 1995 bis 1999 in Bremen	2
Tabelle 3.2:	Darstellung der Datengrundlage in Bremen	13
Tabelle 3.3:	Veränderungen bei den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für das AFP – Bremen	17
Tabelle 3.4:	Förderfälle des AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2002 in Bremen	18

3 Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“

Im Kapitel 3 werden die geförderten Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben einer Bewertung unterzogen. Dabei handelt es sich um eine Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raumes, die in Kapitel I der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 verankert ist. (Zur Organisation der Bewertung siehe Kapitel 2.1.2).

Die Bewertung erfolgt nach einem mit den Ländern diskutierten und speziell hierfür konzipierten Evaluationskonzept, das sich eng an den Vorgaben der Europäischen Kommission für die Zwischenbewertung dieser Maßnahme (KOM 2000a) orientiert.

3.1 Ausgestaltung des Kapitels

3.1.1 Übersicht über die Maßnahmen und ihre Förderhistorie

3.1.1.1 Allgemeines

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung in der Landwirtschaft ist seit Einführung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) im Jahr 1973 ein wesentlicher Bestandteil dieses von Bund und Ländern gemeinsam geplanten und finanzierten strukturpolitischen Instrumentes. Es handelt sich dabei um ein permanent angebotenes Förderinstrumentarium, das lediglich im Umfang und in der Zielrichtung im Zeitablauf an die politischen Zielvorstellungen der jeweiligen amtierenden Regierung, die Kassenlage der öffentlichen Haushalte und die allgemeinen Kapitalmarktbedingungen angepasst wird.

3.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie

In der Förderperiode 1995 bis 1999 wurden in Bremen im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung anhand der Berichterstattung GAK insgesamt 13 bewilligte Förderanträge dokumentiert (vgl. Tabelle 3.1). Während in den Jahren 1995 bis 1997 jeweils drei bzw. zwei Unternehmen gefördert wurden, stieg die Zahl der Förderfälle in den Jahren 1999 auf fünf Förderfälle an. Für das Jahr 1998 lagen keine Angaben vor.

Das im Rahmen des AFP förderungsfähige Investitionsvolumen schwankt relativ stark zwischen den Förderjahren. Während es in dem Jahr 1995 rund 400.000 Euro betrug, sank es im Jahr 1996 auf den Tiefststand von 150.000 Euro und stieg bis 1999 bis auf 776.000 Euro an. Auch für diese Kenngröße lag für das Jahr 1998 keine Angabe vor. Die

Schwankungen erklären sich durch die unterschiedliche Nachfrage von Seiten der landwirtschaftlichen Betriebe.

Tabelle 3.1: Förderfälle des AFP im Förderzeitraum 1995 bis 1999 in Bremen

Jahr	Anzahl der Neubewilligungen	Förderungsfähiges Investitionsvolumen	Ist-Ausgaben
	N	Euro	Euro
1995	3	395.229	k. A.
1996	2	150.831	19.429
1997	3	344.611	38.347
1998	k. A.	k. A.	33.745
1999	5	776.141	39.881
Gesamt	13	1.666.812	131.402

Quelle: BMVEL-Statistiken zur Berichterstattung GAK (Jahrgänge 1995 bis 1999).

Demgegenüber entwickelten sich die Ist-Ausgaben zwischen 1996 und 1998 tendenziell auf einem annähernd gleichbleibenden Niveau: Während die Ausgaben im Jahr 1996 noch bei 19.500 Euro lagen, stiegen sie im Jahr 1997 auf knapp 38.000 Euro an. Im Jahr 1999 betrugen sie 40.000 Euro (vgl. Tabelle 3.1). Dennoch beschreiben die Ist-Ausgaben den Umfang und die Entwicklung der tatsächlichen jährlichen Förderaktivität nur unzureichend. Sie enthalten sowohl Ausgaben für die Neubewilligungen als auch Altverpflichtungen für Bewilligungen vorhergegangener Jahre in Form von laufenden Zinsverbilligungen oder öffentlichen Darlehen.

3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm

In Bremen bewirtschafteten im Jahr 1999 252 landwirtschaftliche Betriebe eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 8.554 Hektar. Die durchschnittlich Betriebsgröße der Betriebe betrug damit rund 33,9 ha LF und damit deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 28,5 ha. Die bewirtschaftete Fläche ist – wie in den Vorjahren – weiter rückläufig, gegenüber dem Vorjahr sank sie um 1,2 %.

Das AFP ist in dem Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes in dem Schwerpunkt A „Verbesserungen der Produktionsstrukturen“ angesiedelt. Hier wird dargestellt, dass die 300 landwirtschaftlichen und die 90 gartenbaulichen Betriebe *den*

dominierenden Wirtschaftssektor im ländlichen Raum Bremens bilden. Zielsetzung des Planes ist, die Kernsubstanz der Agrarbetriebe zu erhalten und den Erfordernissen entsprechend zu entwickeln. Neben der Förderung von Junglandwirten, mit der ein Beitrag zur Sicherung der Landwirtschaft und der bäuerlichen Existenzen geleistet werden soll, wird durch die Förderung der betrieblichen Investitionen die Leistungs- bzw. Wettbewerbsfähigkeit gesteigert. Damit einhergehend soll eine Rationalisierung und Kostensenkung erreicht sowie die Produktions- und Arbeitsbedingungen, der Tierschutz und die Tierhygiene verbessert werden. Mit Hilfe von Diversifizierungsmaßnahmen wird die Zielsetzung verfolgt, Arbeitsplätze sowie alternative und ergänzende Erwerbseinkommen im ländlichen Raum zu erhalten und zu schaffen (Freie Hansstadt Bremen 1999, S. 31).

Auf operationeller Ebene wird im Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes im Zeitraum 2000 bis 2006 eine Förderung von insgesamt rd. 50 landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben anvisiert, die Zahl der zu fördernden Junglandwirte wird mit fünf bis zehn angegeben (Freie Hansstadt Bremen 1999, S. 35).

3.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999

Mit der Verabschiedung der Agenda 2000 und der damit verbundenen EAGFL-Verordnung zur Förderung der ländlichen Entwicklung wurden im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung neue Spielräume gegenüber der bis Ende 1999 gültigen sog. Effizienzverordnung eröffnet. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die bis dahin existierenden sektoralen Förderbeschränkungen und -ausschlüsse sowie die unterschiedlichen Förderbedingungen für Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe zu nennen. Die Einzelheiten sind im Materialband (MB-I-3.1) dargestellt. Die Ziele der neuen Verordnung sind weitgehend mit denen der Effizienzverordnung vergleichbar.

Die VO (EG) Nr. 1257/1999 hat im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung einen deutlich geringeren Umfang und einen geringeren Bestimmtheitscharakter. Beispielsweise bleibt der Bereich der Wachstumsförderung im Vergleich zur Effizienzverordnung weitgehend unbestimmt: „Für Investitionen, die auf eine Produktionssteigerung bei Erzeugnissen abzielen, für die keine normalen Absatzmöglichkeiten auf den Märkten gefunden werden können, wird keine Beihilfe gewährt.“ (vgl. Art. 5 der VO (EG) Nr. 1257/1999) Auch in den Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 1257/1999 sind keine weiteren Konkretisierungen enthalten. Bei der praktischen Umsetzung muss die Verwaltung dennoch eindeutige Regelungen finden, die relativ einfach anwend- und umsetzbar sind. So ist beispielsweise im Bereich der Schweineproduktion keine Aufstockung möglich, wenn die Ergebnisse der aktuellen Viehzählung über einem festgelegten Referenzwert, den Durchschnittszahlen der Schweinebestände der Jahre 1997 bis 1999, liegen.

Dagegen wurde im Bereich Milchproduktion eine wichtige Wachstumsbremse für Betriebe abgeschafft, indem die bislang bestehenden Wachstumsobergrenzen je Betrieb bzw. je Kooperation aufgehoben wurden.

Die Förderhöchstgrenzen der Effizienzverordnung (90.000 ECU je Voll-Arbeitskraft und 180.000 ECU je Betrieb), bis zu denen die Europäische Kommission eine Kofinanzierung der Beihilfen gewährte, wurden ebenfalls aufgehoben. Der mögliche Gesamtwert der Beihilfen hat sich mit der neuen Verordnung auf max. 40 % des förderfähigen Investitionsvolumens – in benachteiligten Gebieten sind es max. 50 % des förderfähigen Investitionsvolumens – geringfügig erhöht. Wird die zusätzlich mögliche Förderung der Junglandwirte im investiven Bereich hinzugerechnet, kann der Beihilfemaximalwert 45 % – in benachteiligten Gebieten 55 % – des förderfähigen Investitionsvolumens erreichen.

Die Fördervoraussetzungen wurden deutlich eingeschränkt. Die Einkommensobergrenze in Form des referenziellen Arbeitseinkommens wurde ebenso gestrichen, wie die Verpflichtung zur Buchführung. Die relativ detaillierten Vorgaben zur Erstellung des sogenannten Betriebsverbesserungsplanes (BVP) wurden zugunsten eines Wirtschaftlichkeitsnachweises zurückgenommen. Dagegen müssen die geförderten Betriebe nach der VO (EG) Nr. 1685/2000 grundsätzlich die in dem Förderungsgrundsatz festgelegten Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt-, Tierschutz und Tierhygiene „zum Zeitpunkt der Einzelentscheidung der Beihilfegewährung“ (Bewilligungszeitpunkt) einhalten. Bei neu eingeführten Mindeststandards kann unter bestimmten Umständen eine angemessene Übergangsfrist gewährt werden.

Die Europäische Kommission beteiligt sich an der Finanzierung des AFP ab dem Jahr 2000 mit Mitteln aus dem EAGFL, Abteilung Garantie. Bis 2000 wurde aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung finanziert. Verbunden mit dem Wechsel der Finanzierung ist eine stringente Abwicklung des Antrags-, Bewilligungs-, Auszahlungs- und Kontrollverfahrens gemäß der Vorgaben des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS).

Junglandwirteförderung

Die Junglandwirteförderung wurde zugunsten einer Niederlassungsprämie für den Fall einer erstmaligen Niederlassung als Betriebsinhaber verändert. Diese Änderung hat jedoch in der Praxis kaum Auswirkungen, da neben echten Existenzgründungen auch Hofübernahmen als „erstmalige Niederlassung“ gelten. Im Vergleich zur Förderung nach der VO (EG) Nr. 950/97) wurden die kofinanzierbaren Förderobergrenzen angehoben: Die Förderung ist weiterhin durch die Gewährung einer Niederlassungsprämie und einer Zinsvergünstigung auf Kapitalmarktdarlehen möglich. Der maximale Beihilfemaximalwert stieg von 15.000 ECU auf 25.000 Euro. Außerdem können Junglandwirte einen Bonus von 5 % gemessen am Gesamtwert der sonst üblichen Investitionsbeihilfe erhalten.

3.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Förderungsgrundsätze der GAK

Die Einzelbetriebliche Investitionsförderung wird in Deutschland überwiegend im Rahmen der GAK umgesetzt.

In den Förderbestimmungen der GAK zum AFP sind folgende Förderziele verankert: „Durch die Förderung soll in erster Linie die Leistungsfähigkeit der Betriebe mit besonderer Ausrichtung auf zukünftige Erfordernisse gesteigert, ihre strukturelle Weiterentwicklung gewährleistet und dadurch das landwirtschaftliche Einkommen verbessert oder stabilisiert werden. Dabei sollen auch die Entwicklung des ländlichen Raumes, die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Ressourcen der Landwirtschaft sowie die Ziele und Erfordernisse des Tierschutzes berücksichtigt werden.“ (vgl. Deutscher Bundestag 2000). In dem betrachteten Zeitraum wurde in Bremen ausschließlich gemäß den Förderungsbestimmungen der GAK gefördert, eine landeseigene Förderrichtlinie für das Land Bremen existiert nicht.

Die GAK hat inhaltlich als Folge einer partiellen Neuausrichtung der nationalen Ernährungs- und Agrarpolitik in den vergangenen Jahren teilweise deutliche Veränderungen erfahren, die sich auch im jeweiligen Förderungsgrundsatz zum AFP niedergeschlagen haben. Wesentliche Änderungen betreffen die stärkere Orientierung an den Anforderungen einer umwelt-, natur- und tiergerechten Qualitätsproduktion. Dies zeigt sich in einer besseren investiven Förderung von Betrieben des ökologischen Landbaus und von besonders tiergerechten Haltungssystemen.

Im Förderungsgrundsatz zum AFP des Rahmenplans 2000 bis 2003 wurden im Vergleich zum AFP des vorherigen Rahmenplans 1999 bis 2002 folgende wesentliche Änderungen vorgenommen (vgl. BMVEL 2000 und Materialband, MB-I- 3.2):

- Die Förderung wurde stärker auf größere, existenzsichernde Investitionen (von ≥ 20.000 DM auf ≥ 50.000 DM förderfähiges Mindestinvestitionsvolumen) in der Landwirtschaft konzentriert.
- Die förderrechtlichen Unterschiede zwischen Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben wurden aufgehoben.
- Die Unterscheidung zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten wurde aufgehoben.
- Kapazitätsaufstockungen in der Milchviehhaltung wurden fortan ausschließlich durch die nachgewiesene Referenzmenge begrenzt, d.h. die absoluten AK- und betriebsbezogenen Obergrenzen entfielen. In der Schweinehaltung wurden wieder Aufstockungen zugelassen, jedoch unter sehr restriktiven Bedingungen.

- Die Mindestinvestitionssumme im Zusammenhang mit der Gewährung der Niederlassungsprämie wurde deutlich von 35.000 DM auf 100.000 DM erhöht.

Im Rahmenplan 2001 bis 2004 wurden hingegen keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem Vorjahr vorgenommen. Lediglich für den Bereich der Energieeinsparung und -umstellung in der Landwirtschaft wurde als Beitrag zum Klimaschutz ein Sonderprogramm mit einer Finanzausstattung von 30 Mio. DM aus Bundesmitteln (je 15 Mio. DM in 2001 und 2002) beschlossen. Außerdem wurde die bis Ende 2000 befristete Förderung von Öko-Maschinen sowie von Spezialmaschinen und -geräten für nachwachsende Rohstoffe fortgesetzt und erweitert.

Mit dem Förderungsgrundsatz zum AFP des Rahmenplans 2002 bis 2005 erfolgte teilweise eine Neuausrichtung der Investitionsförderung im Hinblick auf eine stärkere Orientierung auf umwelt-, natur- und tiergerechte Qualitätsproduktion. Die Änderungen resultierten vor allem aus der im Jahr 2000 eingetretenen BSE-Krise und der befürchteten Maul- und Klauen-Seuche sowie aus den von dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft umgesetzten Zielvorstellungen der amtierenden Bundesregierung. Daneben musste auch den eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräumen des Bundes und der Länder Rechnung getragen werden.

Die Neuorientierung schlägt sich zunächst in einer differenzierten Zielsetzung des AFP nieder, mit dem folgende Hauptziele verfolgt werden:

- Verbesserung der betrieblichen Produktionsbedingungen;
- Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft (Umweltschutz, ökologischer Landbau, artgerechtere Tierhaltung, Verbraucherschutz) sowie
- Diversifizierung landwirtschaftlicher Einkommensquellen.

Mit der neuen Schwerpunktsetzung im Bereich der Diversifizierung wurde auch der Kreis der Zuwendungsempfänger neu definiert: Nunmehr können Unternehmen gefördert werden, deren Geschäftstätigkeit mindestens 25 % ihrer Umsatzerlöse aus Bodenbewirtschaftung oder aus bodengebundener Tierhaltung erwirtschaften. Die bis dahin bestehende Anknüpfung an steuerrechtliche Definitionen wurde aufgegeben. Des Weiteren wurde das Mindestinvestitionsvolumen von 25.000 Euro auf 10.000 Euro abgesenkt.

Die besonderen Förderziele können bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von bis zu 50.000 Euro mit einem Zuschuss von bis zu 35 % und bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von bis zu 1,25 Mio. Euro mit einem Zuschuss von bis zu 10 % (max. 30.000 Euro) des förderfähigen Investitionsvolumens gefördert werden. Der bis dahin mögliche Baukostenzuschuss bei Großen Investitionen wurde dagegen aufgehoben.

Gravierende inhaltliche Änderungen ergaben sich im Bereich der Förderung von Investitionen in die Tierhaltung (vgl. MB-I-3.2). Aus Gründen des Tierschutzes problematische Haltungsverfahren (v.a. Käfighaltung, Anbindehaltung, herkömmliche Vollspaltenböden) wurden fortan bei Neuinvestitionen von der Förderung ausgeschlossen. Daneben wird die Flächenbindung der Tierhaltung durch Vorschriften zur Viehbesatzdichte (max. 2 GVE/ha selbstbewirtschafteter Fläche) deutlich verschärft. Für die förderbaren Verfahren wurde eine umfangreiche Anlage zum Förderungsgrundsatz erarbeitet. Daneben ist die Flächenbindung der Tierhaltung durch Vorschriften zur Viehbesatzdichte (max. 2 GV/ha selbstbewirtschafteter Fläche) deutlich verschärft.

Mit den Beschlüssen des PLANAK zum Rahmenplan der GAK für 2003 bis 2006 wurden zusätzliche Fördermöglichkeiten für umwelt- und tiergerechte Landwirtschaft geschaffen (BMVEL 2002). Als Neuerung erfahren die sogenannten „Kleinen Investitionen“ (zwischen 10.000 Euro und 100.000 Euro) die mögliche Gewährung einer reinen Zuschussförderung von bis zu 20 % des förderfähigen Investitionsvolumens statt einer Zinsverbilligung für ein Kapitalmarktdarlehen. Eine Darlehensaufnahme ist nicht mehr zwingend erforderlich. Dadurch soll die Förderabwicklung deutlich vereinfacht werden. Darüber hinaus können

- Investitionen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen zwischen 10.000 Euro und 50.000 Euro weiterhin mit einem Zuschuss von bis zu 35 % gefördert werden, wenn es sich um Investitionen zur Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und im Bereich Diversifizierung handelt; alternativ kann eine Zinsverbilligung auf maximal 10 Jahre laufende Kapitalmarktdarlehen von bis zu 5 % oder ein abgezinster Zuschuss in Höhe von 20 % gewährt werden.
- sogenannte „Große Investitionen“ mit einem förderfähigen Investitionsvolumen zwischen 50.000 Euro und 1,25 Mio. Euro über eine Zinsverbilligung in Höhe von max. 5 % oder max. 31 % des in die Förderung einbezogenen Kapitalmarktdarlehens gefördert werden. Bei besonders umwelt- und tiergerechten Investitionen sowie bei Investitionen im Bereich Diversifizierung kann ein Zuschuss in Höhe von 10 % (max. 30.000 Euro) gewährt werden.

Investitionen, die nicht die Produktion, Verarbeitung oder Vermarktung von landwirtschaftlichen Urprodukten unterstützen¹, können künftig im Rahmen der AFP-Förderung nur nach der sog. De-minimis-Regelung gemäß VO (EG) Nr. 69/2001 (KOM 2001a) der Europäischen Kommission gefördert werden. Danach dürfen an einzelne Unternehmen Beihilfen vom Staat oder von staatlichen Stellen ohne Genehmigung der EU-Kommission gewährt werden, wenn sie innerhalb von drei Jahren den Wert vom 100.000 Euro nicht übersteigen. Alternativ könnte für derartige Investitionen die Bestimmungen für kleine

¹ Vgl. Anhang I des EG-Vertrages: genannte Güter und Dienstleistungen.

und mittlere Unternehmen (KMU) nach der sog. Freistellungs-Verordnung gemäß VO (EG) Nr. 70/2001 der Europäischen Kommission angewendet werden. Hiernach können kleine Unternehmen² eine Investitionshilfe von bis zu 15 % des Investitionsumfanges erhalten. „De-minimis“-Beihilfen und Beihilfen im Rahmen der Freistellungsverordnung können nebeneinander gewährt werden. Die im Rahmen der AFP-Förderung bestehenden Obergrenzen (förderfähiges Investitionsvolumen und maximaler Beihilfesatz) sind einzuhalten.

Neu in den AFP-Fördergrundsatz wurde ab dem Förderjahr 2003 die Vorschrift aufgenommen, dass für alle geförderten Unternehmen Daten auf der Grundlage der vom Bewerter entwickelten sogenannten Variablenliste zu erfassen sind. Auf diese Weise soll sicher gestellt werden, dass für jeden Förderfall ein einheitlicher und aussagekräftiger Datensatz für Bewertungszwecke verfügbar ist.

Im Rahmen des AFP können für zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen anteilige Ausfallbürgschaften vom Bund und dem Land übernommen werden, wenn das Darlehen nicht durch bankübliche Sicherheiten gedeckt und mit der Zahlung der vertraglich vereinbarten Kapitale Dienstleistungen gerechnet werden kann. Der Selbstbehalt der Hausbanken beträgt mindestens 20 %, d.h. die Bürgschaften decken höchstens 80 % des Ausfalls an der Hauptforderung. Die Regelung ist derzeit befristet bis zum Ende des Jahres 2004.

3.1.5 Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien

In dem betrachteten Zeitraum wurde im Land Bremen das AFP ausschließlich auf Grundlage der Vorgaben der GAK-Bestimmungen ohne Änderungen in der Ausgestaltung der Förderungsgrundsätze umgesetzt.

3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Untersuchung orientiert sich in ihrer Ausgestaltung eng an den von der Europäischen Kommission vorgegebenen „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den EAGFL gefördert werden.“ (KOM 2000a) Die

² „Kleine Unternehmen“ beschäftigen weniger als 50 Personen, erzielen einen Jahresumsatz von max. 7 Mio. Euro oder haben eine Bilanzsumme von max. 5 Mio. Euro (vgl. KOM 2001b, Anhang I).

Beantwortung eines Teils dieser Fragen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig oder z.T. nicht möglich, da die erforderlichen Daten und Informationen aufgrund des geringen zeitlichen Abstands zwischen der Durchführung der geförderten Investitionen und Bewertungszeitpunkt vielfach noch nicht vorliegen. Erschwerend war weiterhin, dass die geringe Zahl an Förderfällen – in den Jahren 2000 bis 2001 wurden in Bremen vier Betriebe investiv gefördert – keine verallgemeinerbaren Aussagen zulässt. Die Förderfälle wurden in schwer vergleichbaren Betrieben und in unterschiedlichsten Investitionsbereichen umgesetzt. Um dennoch erste Antworten geben zu können, wurde ein Methoden-Mix aus Dokumenten- und Datenanalyse – ergänzt durch ein Expertengespräch und eine Beraterbefragung – durchgeführt (vgl. Abbildung 3.1).

Abbildung 3.1: Das methodische Vorgehen im Überblick

1. Dokumentenanalyse	
EPLR, Ex-ante Bewertung Ex-post Bewertung der Förderperiode 1994-99, sonstige Bewertungen EU-Verordnungen, Förderrichtlinien, GAK-Fördergrundsätze	
2. Expertengespräch	
<i>Ziel:</i>	- Vorstellung des Untersuchungskonzeptes - Formulierung der Anforderungen an Daten und Informationen - Terminabsprachen
<i>Beteiligte:</i>	- alle relevanten Akteure
3. Analyse der einzelbetrieblichen Daten	
Antragsunterlagen (Investitionskonzepte, Betriebsverbesserungspläne) Bewilligungsdaten Auszahlungsdaten	
4. Modifizierung des bestehenden Datenerfassungssystems	
Variablenliste	
5. Beraterbefragung	
<i>Zielgruppe:</i>	- Investitionsberater und -betreuer
<i>Befragungsinhalte:</i>	- Indikatoren der gemeinsamen Bewertungsfragen der EU-Kommission

Quelle: Eigene Darstellung.

Nachfolgend werden die einzelnen Schritte bei der Vorgehensweise kurz beschrieben.. Am Beginn der Untersuchung stand eine Dokumentenanalyse, die als Schwerpunkt die relevanten EU-Verordnungen, das EPLR sowie die nationalen Rahmensetzungen und Durchführungsbestimmungen zum Inhalt hatte. Ziel war es, die im EPLR aufgebaute Logik (Strategie) vor dem Hintergrund der (sich ändernden) Ausgangssituation und angesichts der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen im Hinblick auf Zielkonformität und Kohärenz zu prüfen.

In einem zweiten Schritt wurde in einem „begleitenden Fachgespräch“ die Basis für die zur Untersuchung notwendige Daten- und Informationsgrundlage geschaffen. Dieses Ge-

spräch fand am 22.05.2002 beim Senator für Wirtschaft und Häfen in Bremen statt.³ Gesprächsteilnehmer waren die Programmverantwortlichen (Koordination), EU-Zahlstelle, Bewilligungsstelle sowie die in Bremen tätigen Berater. Dabei wurden die Beteiligten zunächst über das Ziel, den Inhalt, die Vorgehensweise und die Termine der Bewertung informiert. Zentrales Anliegen war jedoch die Bereitstellung von einzelbetrieblichen Daten zur Investitionsförderung durch die Zahlstelle bzw. Bewilligungsstelle.

Die bereitgestellten Daten geben Auskunft über die Investitionsabsichten der geförderten Unternehmen und die ausgezahlten bzw. beantragten und bewilligten Fördermittel, jedoch nicht über die tatsächlich eingetretenen Wirkungen der geförderten Investitionen im Hinblick auf Einkommen, Produktivität, Umweltschutz etc.. Die Fragen der Europäischen Kommission zu den Bereichen Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten, Einführung umweltfreundlicher Produktionsverfahren, Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Verbesserung des Tierschutzes und der Produktqualität können aufgrund dieser Datengrundlage nicht oder nur unzureichend beantwortet werden.

Die geringe Zahl an Förderfällen – wie bereits im vorangegangenen Abschnitt dargestellt, – rechtfertigt nicht den Aufwand einer statistischen Auswertung der Investitionskonzepte. Aus diesem Grund wurde auf eine aufwendige statistische Auswertung, wie sie in Bundesländern mit einer höheren Zahl an Förderfällen durchgeführt wurde, verzichtet. Auch eine detaillierte Darstellung der geförderten Betriebe wird aus datenschutzrechtlichen Gründen – insbesondere bezüglich der Identifizierbarkeit – nicht durchgeführt.

Da ein Teil der Fragen auf der Grundlage der vorliegenden Daten und Dokumente nicht beantwortet werden konnte und um weitere Anhaltspunkte für die Beantwortung der Fragen der Europäischen Kommission zu erhalten, wurde eine schriftliche Befragung der Berater bzw. Betreuer in Bremen durchgeführt. In dieser Befragung wurden wesentliche Inhalte der Bewertungsfragen der Kommission aufgenommen. In der Auswertung der Befragungsbögen konnten auch Informationen über erste Wirkungen der Investitionsförderung gewonnen werden. Die Fragen wurden geschlossen, halbgeschlossen und offen gestellt. Vor allem die Fragen zu Verbesserungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Ausgestaltung und Durchführung des AFP hatten teilweise explorativen Charakter (siehe Fragebogen MB-I-3.4).

Der in den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission geforderte Vergleich zwischen geförderten und nicht geförderten landwirtschaftlichen Betrieben ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht durchführbar, da noch keine Auswertungsunterlagen aus der Auflagenbuchführung nach Abschluss der geförderten Investitionen von den Unternehmen vorlie-

³ Das Ergebnisprotokoll zu diesem Gespräch ist als MB-I-3.3 beigefügt.

gen. Ohnehin sollte – so auch die Vorgabe der Europäischen Kommission – der Abstand zwischen Bewertung und Abschluss der Investition bei etwa zwei oder mehr Jahren liegen, da „es einige Zeit dauert, bis das volle Ausmaß der Auswirkungen wegen der Anpassung der Arbeitsabläufe sowie der Zeitspanne zwischen der Anfangsinvestition und Ernte/Schlachtung/Einkäufen zum Tragen kommt.“ (KOM 2000a, Teil D).

Die Untersuchung hat in verschiedener Hinsicht erhebliche Probleme methodischer Art, die aus den Landesspezifika, der Fördermaßnahme selbst, aber auch aus den Vorgaben der Europäischen Kommission resultieren:

- In Bremen liegt nur eine sehr geringe Zahl an Förderfällen vor, die eine aufwendige statistische Auswertung nicht zulässt.
- Aufgrund der breit angelegten Ausrichtung der Förderung gibt es keine Referenzgruppe (vergleichbare Unternehmen mit vergleichbaren Investitionen ohne Förderung).
- Die von der Europäischen Kommission formulierten Fragen können aufgrund des geringen Abstands zur Durchführung der geförderten Investitionen zum jetzigen Zeitpunkt meist noch nicht beantwortet werden. Es können lediglich erste Einschätzungen gegeben werden.

3.2.2 Datengrundlage

Die Bewertung stützt sich angesichts des gewählten Methoden-Mixes auf unterschiedliche Datenquellen, die sich in Umfang, Inhalt, Qualität und Aussagekraft voneinander unterscheiden (vgl. Tabelle 3.2).

Tabelle 3.2: Darstellung der Datengrundlage in Bremen

	Datendifferenzierung	Datenart	Inhalt
Primärdaten			
Beraterbefragung	2 Berater mit insgesamt 4 Förderfällen	teils qualitativ, teils quantitativ	Fragen der Europäischen Kommission
Sekundärdaten			
Investitionskonzepte	4 Förderfälle in den Förderjahren 2000 bis 2001, davon 2 große Investitionen, 2 kleine Investitionen	quantitativ	Antragsdaten mit Darstellung der Faktorausstattung und Erfolgsrechnung in der Ist- sowie der Zielsituation, Investitionsziel, Finanzierung
Monitoring	4 Förderfälle in den Förderjahren 2000 bis 2001	quantitativ	Bewilligungs- bzw. Auszahlungsdaten
Berichterstattung GAK	8 Förderfälle in den Förderjahren 2000 bis 2002	quantitativ	Bewilligungs- bzw. Auszahlungsdaten

Quelle: Eigene Darstellung.

a) *Primärdaten*

Beraterbefragung

Es liegen auswertbare Fragebögen von zwei Beratern bzw. Betreuern – je ein Fragebogen von einem gartenbaulichen und einem landwirtschaftlichen Fachberater bzw. Betreuer – vor, die insgesamt vier Förderfälle ab dem Jahr 2000 beraten bzw. betreut haben (Fragebogen: vgl. MB-I-3.4). In Anbetracht der sieben Förderfälle handelt es sich um eine relativ hohe Quote, aufgrund der geringen Förderfallzahlen lassen sich jedoch keine statistisch abgesicherten Aussagen treffen. Die Auswahl der Respondenten sollte die Investitionsförderung aus Sicht der Beratung bzw. Betreuung möglichst aus verschiedenen Blickwinkeln wiedergeben. Aufgrund des Stadtstaat-Status des Landes Bremen ist die Zahl der möglichen zu befragenden Berater bzw. Betreuer stark begrenzt. Die einbezogenen Berater und Betreuer wurden sowohl zu den baulichen Investitionen mit Zuschussförderung als auch zu den Förderfällen mit tendenziell kleineren Investitionen befragt. Wie bereits im vorherigen Abschnitt ausgeführt, orientierten sich die einzelnen Fragen eng an den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission. Zum Teil wurden Fragen aufgrund des damit verbundenen Arbeitsaufwandes nur unzureichend beantwortet.

Workshop

Auf die Durchführung eines Workshops – wie in Bundesländern mit einer höheren Zahl von Förderfällen – wurde in Bremen aufgrund des unverhältnismäßig hohen Aufwandes verzichtet.

b) Sekundärdaten

Antragsunterlagen

Eine zentrale Datengrundlage liefern die Antragsunterlagen der geförderten Unternehmen. Sowohl in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 als auch im GAK-Förderungsgrundsatz sind die Mindestanforderungen an die Antragsunterlagen vorgegeben. So schreibt der GAK-Förderungsgrundsatz zum AFP für die Gewährung einer Förderung bei einem Investitionsvolumen je Unternehmen von insgesamt mindestens 50.000 Euro bis 1,25 Mio. Euro („Große Investition“) vor: „Der Zuwendungsempfänger hat einen Nachweis in Form des Investitionskonzeptes über die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und der durchzuführenden Maßnahmen zu erbringen; hierbei ist die Ausgangssituation des Unternehmens insbesondere aufgrund der Vorwegbuchführung und der Eigenkapitalbildung des Unternehmens zu analysieren und eine einfache Abschätzung über die Veränderungen der Wirtschaftlichkeit aufgrund der durchzuführenden Maßnahmen abzugeben.“ (Deutscher Bundestag 2000). Diese in diesem Zusammenhang ermittelten Daten enthalten eine umfangreiche Darstellung der Ausgangssituation (Produktionskapazität, Produktivität, Erfolgsrechnung), das Investitionsziel, die geplanten Investitionen und deren Finanzierung mit expliziter Wiedergabe der Förderung sowie die Darstellung der Plan-Situation nach der Durchführung der Investition (Produktionskapazität, Produktivität, Erfolgsrechnung und Kapitaldienst). Diese Daten stellen die Grundlage für Vergleichsbetrachtungen verschiedener Art – wie z.B. einen Vorher-Nachher-Vergleich – dar. Dennoch wurden die Investitionskonzepte aufgrund der geringen Zahl an Förderfällen nur in geringem Maße zu Auswertungszwecke herangezogen.

Gegenüber den großen Investitionen wird in dem GAK-Förderungsgrundsatz zum AFP für die Gewährung einer Förderung bei einem Investitionsvolumen bis zu 100.000 Euro („Kleine Investition“) gefordert: „Der Zuwendungsempfänger hat einen Nachweis über die Wirtschaftlichkeit, zumindest über die Zweckmäßigkeit, und die Finanzierbarkeit der durchzuführenden Maßnahme zu erbringen.“ Somit sind die Anforderungen an den Nachweis der Wirtschaftlichkeit gegenüber der „Großen Investition“ geringer. Dennoch wird in Bremen für die „Kleinen Investitionen“ wie auch für die „Großen Investitionen“ einheitlich das vom BML erstellte Investitionskonzept eingesetzt. Damit liegen für die vier in Bremen geförderten Unternehmen die Daten in einer einheitlich umfangreichen Fassung vor. Für die „Kleinen Investitionen“ liegen die Daten zur Erfolgsrechnung nicht vor und stehen daher für eine Auswertung nicht zur Verfügung.

Für die in den Jahren 2000 und 2001 geförderten Unternehmen lagen für die Auswertung Investitionskonzepte für drei „Große Investitionen“ sowie für eine „Kleine Investitionen“ vor.

EU-Monitoringdaten

Die von der Europäischen Kommission zu den Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben definierten Monitoring-Indikatoren beinhalten Angaben

- zur Produktionsrichtung (z.B. Ackerbau, Gartenbau, Milchviehhaltung),
- zur Investitionsart (z.B. Gebäude (Rinderställe, Schweineställe), Diversifizierung),
- zur Anzahl der genehmigten Anträge (Investitionsprojekte),
- zum Anteil der „grünen Investitionen“,
- zur Anzahl der geförderten Junglandwirte sowie
- zu den Ausgaben des jeweiligen Rechnungsjahres (Finanzmittel insgesamt, EAGFL-Anteil).

Diese Monitoringdaten liegen für Bremen in aggregierter Form vor und geben einen Überblick über die Grundgesamtheit. Da die Daten bis zum 30. April der Europäischen Kommission gemeldet werden müssen, stehen zum Bewertungszeitpunkt nur die Monitoringdaten für die Förderjahre 2000 und 2001 für Auswertungszwecke zur Verfügung. Die Monitoringdaten liegen für Bremen nicht aktualisiert bzw. nicht vollständig vor und konnten daher nur bedingt zur Auswertung herangezogen werden.

Vollzugsdaten der Berichterstattung GAK

Die Länder sind verpflichtet, dem Bund jährlich Angaben zur Durchführung des AFP im Rahmen der GAK zu melden. Die Meldungen beruhen auf den Bewilligungs- und Auszahlungsdaten, wobei die Auszahlungsdaten bis 1999 auch die Altverpflichtungen früherer Bewilligungen enthielten. Seit dem Jahr 2001 wird zwischen Zahlungen für Neubewilligungen und für Altverpflichtungen differenziert. Die Dateninhalte sind weitgehend den Vorgaben des Monitoring angepasst und umfassen

- die Anzahl der Zuwendungsempfänger,
- die Höhe der getätigten Investitionen sowie der förderfähigen Investitionen,
- den Anteil der „grünen Investitionen“,
- den Beihilfeanteil und
- die Höhe der öffentlichen Ausgaben im Berichtsjahr (EAGFL, GAK (aufgeteilt nach Bundes- und Landesanteilen) sowie zusätzliche Landesmittel).

Darüber hinaus erfolgt eine Differenzierung nach Agrarkredit bzw. „Kleinen Investitionen“ und „Kombinierter Förderung“ bzw. „Großen Investitionen“ sowie eine spezielle Erfassung der Junglandwirte und zum Teil der Förderung über Sonderprogramme wie z.B. Energieeinsparung.

Die einzelnen Angaben liegen – wie im Rahmen des EU-Monitoring – differenziert nach Investitionsart (z.B. Gebäude, Diversifizierung), Hauptproduktionsrichtung und geographischer Verteilung vor.

Zum jetzigen Zeitpunkt sind noch keine Jahresabschlüsse der Aufgabebuchführung geförderter Unternehmen vorhanden, diese Abschlüsse bilden jedoch die wesentliche Datengrundlage für die Bewertung der Struktur- und Einkommenswirkungen der AFP-Förderung. Auch aus diesem Grund war es nicht möglich, differenzierte Aussagen über die Wirkung dieser Fördermaßnahme zu treffen.

3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Mittel

Der Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes umfasst gemäß des Indikativen Finanzierungsplans ein Finanzvolumen von insgesamt 23,97 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Die Tabelle 3.3 gibt Auskunft über die eingeplanten und verausgabten Finanzmittel für diese Fördermaßnahme in dem bisherigen Förderzeitraum 2000 bis 2002.

Tabelle 3.3: Veränderungen bei den geplanten Ausgaben (Mittelansatz) für das AFP – Bremen

Jahr ¹⁾	geplante Ausgaben (Mittelansatz) ²⁾		EU-Anteil geplant	tatsächliche Ausgaben ³⁾		EU-Anteil tatsächlich	Abweichung ⁴⁾
	Euro		%	Euro		%	%
	Öffentliche Kosten	EU-Anteil		Öffentliche Kosten	EU-Anteil		
2000	140.000	56.000	40,0	0	0	-	-100,0
2001	135.000	54.000	40,0	19.000	7.000	36,8	-85,9
2002	220.000	88.000	40,0	52.000	21.000	40,4	-76,4
2000 - 2002	495.000	198.000	40,0	71.000	28.000	39,4	-85,7

1) EU-Haushaltsjahr

2) Lt. jeweils aktueller Planungsgrundlage (Gesamtfinanzierungsplan bzw. EPLR-Änderungsantrag).

3) Lt. jeweils aktuellem Rechnungsabschluss.

4) Abweichung zwischen den Ausgaben der aktuelle Planungsgrundlage und den getätigten Zahlungen gemäß dem jeweils aktuellen Rechnungsabschluss.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Indikativen Gesamtfinanzierungsplanes des Landes Bremen sowie Monitoring- und Rechnungsabschlussdaten.

Von den eingeplanten Finanzmitteln sind knapp 1,36 Mio. Euro für die Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben vorgesehen (5,7 % des Gesamt-Finanzierungsvolumens für die Entwicklung des ländlichen Raumes 2000 bis 2006) und damit pro Förderjahr durchschnittlich ungefähr 200.000 Euro veranschlagt.

Für die Junglandwirteförderung sind in der Förderperiode 2000 bis 2006 Finanzmittel in Höhe von 350.000 Euro (1,5 % des Gesamt-Finanzierungsvolumens für die Entwicklung des ländlichen Raumes) eingestellt, pro Förderjahr entspricht dies durchschnittlich ungefähr 50.000 Euro.

Wie in dem Entwicklungsplan dargelegt, wird für das AFP sowie für die Junglandwirteförderung der auf den öffentlichen Kosten basierende Gemeinschaftsbeitrag in Höhe von 40 % veranschlagt. Die durch die GAK kofinanzierten nationalen Mittel werden im Verhältnis 60 : 40 vom Bund und dem Land Bremen aufgebracht.

Der eingeplante Mittelansatz für das AFP steigt von 140.000 Euro im Jahr 2000 auf 220.000 Euro im Jahr 2002. Laut Rechnungsabschluss sind im Jahr 2000 aber keine Gelder abgeflossen. Während sich dies auf die späte Programmgenehmigung ⁴ zurückführen

⁴ Die Genehmigung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes erfolgte durch die Europäische Kommission am 14.09.2000.

ließ, lag der Grund im Jahr 2001 in der weit hinter den Programmansätzen zurückbleibenden Investitionsbereitschaft der Landwirte. Von den eingestellten 135.000 Euro wurden lediglich 19.000 Euro verausgabt. In einem verhältnismäßig kleinen Bundesland wie Bremen besteht – im Gegensatz zu einem Flächenbundesland und einer relativ hohen Zahl an potentiellen förderfähigen Betrieben – keine Möglichkeit, flexibel in der finanziellen Ausgestaltung auf das zurückhaltenden Investitionsverhalten der Unternehmen zu reagieren. Dies ist in der relativ überschaubaren Zahl an potentiell förderfähigen Betrieben begründet. Trotz einer steigenden Investitionsbereitschaft der Landwirte wurden auch im Jahr 2002 von den 220.000 Euro nur 52.000 Euro – also knapp ein Viertel der eingeplanten Mittel – verausgabt. An EU-Kofinanzierungsmitteln wurden in 2001 7.000 Euro und in 2002 21.000 Euro ausgewiesen.

3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Das AFP hat in Bremen nur einen geringen finanziellen Stellenwert. Dies zeigen die wenigen Förderfälle sowie die relativ geringen Ausgaben. Dieser Sachverhalt ist auf die insgesamt untergeordnete wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft im Land Bremen zurückzuführen.

Tabelle 3.4: Förderfälle des AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2002 in Bremen

Jahr	Anzahl der Neubewilligungen	Förderfähiges Investitionsvolumen	Ist-Ausgaben
	N	Euro	Euro
2000	3 ¹⁾	462.817	1.687
2001	2	705.462	11.012
2002	3	192.366	21.459
Gesamt	7	1.360.645	34.158

1) In einem Förderfall wurde eine Bewilligung ausgesprochen, jedoch per Änderungsbescheid zurückgezogen.

Quelle: BMVEL-Statistiken zur Berichterstattung GAK (Jahrgänge 2000 bis 2002).

Mit Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 fiel die Zahl der Förderfälle im Jahr 2000 auf drei Unternehmen, im Jahr 2001 wurden zwei Betriebe gefördert. Im Jahr 2002 wurde eine Förderung für drei Unternehmen bewilligt (vgl. Tabelle 3.4). Damit einhergehend entwickelt sich der Umfang des förderfähigen Investitionsvolumens: Während dieses in dem Zeitraum 1996 bis 1999 noch jährlich bei durchschnittlich 127.000 Euro, stieg es im Jahr 2000 auf 153.000 Euro und im Jahr 2001 auf 355.000 Euro an, fiel im Jahr 2002

wieder deutlich ab. Die Ist-Ausgaben lagen im Jahr 2000 bei 1.686 Euro und stiegen im Jahr 2001 auf 11.012 Euro. Im Jahr 2002 verdoppelten sich Ist-Ausgaben gegenüber dem Vorjahr.

Im Jahr 2000 wurden gemäß der Berichterstattung GAK drei Förderfälle bewilligt, dabei handelte es sich um die Förderung eines Gewächshauses, den Bau einer Reithalle und eines Boxenlaufstalles als „Große Investitionen“. In einem Fall wurde die Bewilligung durch einen Änderungsbescheid zurückgezogen. Im Jahr 2001 wurden in zwei Gartenbauunternehmen eine „Große“ und eine „Kleine Maßnahme“ bewilligt, in beiden Fällen handelte es sich um Maßnahmen im Gewächshausbau. Auch im Jahr 2002 wurde eine „Große Maßnahme“ im Gartenbau gefördert, hinzukamen noch zwei „Kleine Investitionen“, die über das Sonderprogramm zur Energieeinsparung abgewickelt wurden.

Die Junglandwirteförderung hatte in dem betrachteten Förderzeitraum in Bremen nach Auskunft der Verwaltung keine Relevanz.

3.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die Investitionsförderung durch das AFP wird im Betrachtungszeitraum u.a. durch folgende Faktoren beeinflusst:

- späte Genehmigung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes durch die Europäische Kommission im Jahr 2000,
- zurückhaltende Investitionsbereitschaft der Landwirte in Bremen im Jahr 2001 und
- Neuausrichtung der Agrarpolitik auf Bundesebene als Folge der BSE-Krise und Futtermittelskandalen.

Die Förderungsgrundsätze der GAK, auf deren Grundlage die Beratung der investitionswilligen Unternehmen basiert, wurde in den jeweiligen Förderjahren relativ spät veröffentlicht. Folglich konnten die Beratungsempfehlungen nur unter Vorbehalt ausgesprochen werden. Zwar bestand die Möglichkeit des vorzeitigen Maßnahmenbeginns, das Finanzierungsrisiko verblieb jedoch bis zur Bewilligung vollständig auf Seiten des Landwirtes. In diesem Zusammenhang verweist die Verwaltung auf die bestehenden Haushaltsregelungen, wonach Förderfälle erst nach der Verabschiedung des Haushaltes des Landes Bremen bewilligt werden können. Aber auch ohne diese landesspezifischen Schwierigkeiten würde eine Veröffentlichung der Förderrichtlinie jeweils zum 1. Januar des Jahres daran scheitern, dass die PLANAK-Beschlüsse zu den GAK-Förderungsgrundsätzen relativ spät im Jahr erfolgen und die sich anschließende Notifizierung bei der Europäischen Kommission in der Regel mehrere Monate in Anspruch nimmt. Zudem

kann eine jährliche Richtlinienänderung zu Abwicklungsschwierigkeiten der Förderfälle führen. Nach Auskunft der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Häfen konnten bislang aber alle bewilligungsreifen Anträge auch bewilligt und dementsprechend finanztechnisch abgewickelt werden.

3.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Für die Antragsannahme ist die Landwirtschaftskammer bzw. Gartenbaukammer in Bremen zuständig. Hier sollen den Landwirten bei der Antragstellung Beratung angeboten und Informationen über die Investitionsförderung bereitgestellt werden. Die Aufgabe der Bewilligungsbehörde liegt im Zuständigkeitsbereich des Senators für Wirtschaft und Häfen. Die Bewilligungsbehörde prüft die Anträge auf die Erfüllung der Beihilfевoraussetzungen und unterzieht sie einer Verwaltungskontrolle mit Prüfung auf Vollständigkeit, Richtigkeit, Programmkonformität und Vorliegen aller Fördervoraussetzungen. Auch die Berechnung der Zuwendung und Festsetzung der Zuwendungshöhe erfolgt durch den Senator für Wirtschaft und Häfen.

3.5.1.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Entsprechend den GAK-Bestimmungen ist die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und der durchzuführenden Maßnahmen nachzuweisen, zu diesem Zweck wird ein Investitionskonzept – in Bremen auch für die „Kleinen Investitionen“ – erstellt.

Die Zuwendungsvoraussetzungen entsprechen weitgehend dem GAK-Förderungsgrundsatz zum AFP (ALG-Landwirte, Prosperitätsgrenze, Investitionskonzept, Auflagenbuchführung).

Eine zentrale Stellung nimmt das Investitionskonzept ein, das in der Regel in Zusammenarbeit von Berater/Betreuer und Landwirt erstellt wird. Sowohl die Beratung als auch die Betreuung ist kostenpflichtig. In Bremen werden bei der Erstellung des Investitionskonzeptes die Ist- und Zielwerte in Abstimmung mit dem Antragsteller von dem Berater bzw. Betreuer der Landwirtschafts- und der Gartenbaukammer ermittelt, um auf diese Art und Weise möglichst reale Betriebsverhältnisse abzubilden.

Die Aufgaben des Betreuers bei den „Großen Investitionen“ bestehen aus der verwaltungsmäßigen und finanzwirtschaftlichen Betreuung (Vorbereitung des Vorhabens, Zusammenarbeit mit den beteiligten Behörden, Antragsbearbeitung, Finanzierungsbetreuung und Durchführung des Vorhabens) und der technischen Betreuung (Planungsvorbereitung, Bauplanung, Vorbereitung der Baufreigabe, Objektüberwachung und -betreuung). Die

Beratungs- und Betreuungskosten einschließlich der Kosten für die Erstellung des Investitionskonzeptes sind als Investitionsnebenkosten z.T. förderungsfähig. Für die Betreuung kann ein spezieller Zuschuss gewährt werden, wobei mindestens 10 % der Betreuergebühr vom Zuwendungsempfänger zu tragen sind.

Dem Förderantrag sind umfangreiche Unterlagen beizufügen, die einen Überblick über die finanzielle, erfolgswirtschaftliche und eigentumsrechtliche Situation des Unternehmens und des Unternehmers sowie über die geplanten Investitionen und deren Finanzierung geben (vgl. MB-I-3.5). Bei betreuungspflichtigen Bauvorhaben sind dem Förderantrag zusätzliche Unterlagen beizufügen.

Erst nach der Veröffentlichung des GAK-Förderungsgrundsatzes können die Unternehmen einen Bewilligungsbescheid zur Förderung erhalten. Die verbindliche Veröffentlichung der Förderrichtlinien erfolgt meist relativ spät. Bei verspäteter Veröffentlichung kann von der Bewilligungsbehörde zwar der vorzeitige Maßnahmenbeginn erlaubt werden, das Risiko, die Investition ohne eine verbindliche Zusage der Fördermittel zu beginnen, liegt jedoch allein beim Antragsteller. Dies kann in der Praxis mitunter zu einer erheblichen Verzögerung der Durchführung der geplanten Investitionen führen.

Wie bereits dargestellt, prüft die Bewilligungsbehörde die Anträge hinsichtlich der Beihilfevoraussetzungen und unterzieht die Anträge in diesem Zusammenhang einer Verwaltungskontrolle. Im Rahmen dieser Verwaltungskontrolle werden die Anträge auf Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben überprüft. Nach Abschluss dieser Prüfung wird die Beihilfe berechnet und der Beihilfesatz festgesetzt. Bei den investiven Maßnahmen prüfen die Bewilligungsstellen zudem vor Ort, ob die beantragten Investitionen tatsächlich und entsprechend der Antragsunterlagen durchgeführt wurden (Inaugenscheinnahme bei 100 % der Förderfälle).

Eine Bewilligung *kann* ganz oder teilweise – auch rückwirkend – unter bestimmten Umständen (z.B. nicht fristgerechte Vorlage des Verwendungsnachweises) widerrufen werden. Sie *wird* ganz oder teilweise widerrufen, wenn die Buchführungsaufgabe nicht erfüllt wird und wenn der Zuwendungsempfänger ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörden von dem bewilligten Investitionskonzept abweicht.⁵ Nach Auskunft der Verwaltung bestehen zwischen den Bewilligungs- und den Auszahlungsdaten keine nennenswerten Differenzen. Die Förderung der Investition erfolgt zudem unter dem Vorbehalt des Widerrufs, dass die geförderten Grundstücke, Bauten und baulichen Anlagen innerhalb von 12 Jahren ab der Fertigstellung, bei Maschinen, technischen Einrichtungen und Geräten innerhalb von fünf Jahren ab der Lieferung, nicht veräußert oder unzweckgemäß genutzt

⁵ Dagegen sind Umbewilligungen, d.h. Änderungen des Investitionskonzeptes mit Zustimmung der Bewilligungsbehörde, möglich.

werden. Darüber hinaus können bei grob fahrlässigen oder absichtlichen Falschangaben zu wesentlichen förderrelevanten Aspekten Sanktionen gegen das Unternehmen verhängt werden, indem für das laufende bzw. auch für das folgende Jahr sämtliche Fördermittelzahlungen ausgesetzt werden.

Über aktuelle Änderungen der Fördermodalitäten wird von Seiten der Landwirtschaftskammer bzw. Gartenbaukammer in der Fachpresse berichtet.

3.5.1.2 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Bei einer baulichen Investition von mehr als 100.000 Euro Förderungsmittel (Zuschuss plus zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen) darf das Vorhaben nur unter Einschaltung eines Architekten durchgeführt werden. Bei Anträgen, die eine Zuschussgewährung beinhalten, ist zusätzlich ein Betreuer zu beauftragen.

Die Gewährung des AFP ist von der Einhaltung festgelegter Mindeststandards in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Hygiene (geltendes Fachrecht) abhängig. Der Antragsteller muss in seinem Antrag auf Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen nach dem AFP versichern, dass er die Mindestvoraussetzungen in den Bereichen Umwelt, Hygiene und Tierschutz zur Kenntnis genommen hat und im gesamten Unternehmen einhält (Antragsformular zum AFP). Das geltende Fachrecht, d.h. auch die Umweltmindeststandards, muss eingehalten werden.

Zuständig für die Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen ist grundsätzlich die Bewilligungsbehörde. Bei der Auswahl der Betriebe für die Vor-Ort-Kontrolle für die investiven Maßnahmen stellt die Höhe der Beihilfe das maßgebliche Kriterium dar. Die Auswahl erfolgt auf Basis der in dem Kalenderjahr ausgesprochenen Bewilligungen. Bei baulichen Investitionen ist der Zeitpunkt der Vor-Ort-Kontrolle so zu wählen, dass eindeutig festgestellt werden kann, ob das Bauobjekt genau in dem bewilligten Umfang erstellt und für den beantragten Verwendungszweck genutzt wird. Zudem wird die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“, ggf. der Einhaltung der Mindeststandards bezüglich Umweltschutz, Tierschutz und Hygiene sowie der Einhaltung der Zweckbindungsfrist geprüft.

Nachdem die Durchführung der Investitionsmaßnahme abgeschlossen ist, wird der Verwendungsnachweis dem Senator für Wirtschaft und Häfen zur Prüfung vorgelegt. Anschließend erfolgt die Auszahlung – bei Teilverwendungsnachweisen die Teilauszahlung – der Fördermittel.

Die befragten Berater schätzen sowohl das Antragsverfahren als auch das Kontroll- sowie das Auszahlungsverfahren als vollständig sachgerecht ein.

3.5.1.3 Finanzmanagement

Nach Abschluss der Zwischennachweis- bzw. Verwendungsnachweisprüfung durch die Bewilligungsbehörde werden die zahlungsrelevanten Beträge festgestellt. Das vom Zuwendungsempfänger aufgenommene Kapitalmarktdarlehen, das zinsverbilligt werden soll, muss durch die kreditierende Bank hinsichtlich Höhe, Laufzeit und Tag der vollen Valutierung bescheinigt werden. Der Zuwendungsempfänger erhält daraufhin einen Bescheid über den bis zu dem Zeitpunkt auszahlenden Zinszuschuss. Dieser wird anhand eines fiktiven Tilgungsplanes ermittelt. Die Berechnung des Zinszuschusses beginnt mit dem Zeitpunkt der vollständigen Valutierung des bestätigten Kapitalmarktdarlehens und bemisst sich an Höhe und bewilligte Laufzeit der Zinsverbilligung. Bei den „Kleinen Investitionen“ findet eine einmalige Auszahlung statt, bei den „Großen Investitionen“ wird während der Laufzeit des Darlehens zweimal jährlich ausgezahlt.

Die Zahlung der Fördermittel an den Zuwendungsempfänger wird nach Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung und Feststellung der auszahlenden Beträge durch die Zahlstellen beim Senator für Wirtschaft und Häfen angewiesen. Die Auszahlung erfolgt über die Landestreuanstalt für Agrarförderung.

Gemäß Art. 47 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1257/1999 darf eine Anzahlung der EU-Mittel nur aufgrund getätigter Ausgaben, d. h. bezahlter Rechnungen erfolgen. Aufgrund dieser Vorschrift werden in der Praxis mitunter teurere Zwischenfinanzierungen erforderlich, da die Zuschüsse in der Regel in die Finanzierungsplanung einbezogen werden.

3.5.1.4 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Das AFP wird gemäß den Vorgaben des Artikels 41 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 (RAT 1999) und des Artikels 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 (KOM 2002b) nach den Vorgaben der Europäischen Kommission (KOM 2000a und KOM 2002a) begleitet. Darüber hinaus werden dem Bund Daten vergleichbaren Inhalts zum Vollzug der GAK übermittelt. Bei diesen Daten handelt es sich um eine geringe Zahl von materielle und finanzielle Indikatoren, die jährlich zu erheben sind. Ein weiteres spezifisches Begleitungssystem existiert nicht.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Begleitung und Bewertung sind die Bewilligungsdaten der geförderten Unternehmen. Diese sind für die „Großen Investitionsmaßnahmen“ verpflichtet, auf der Grundlage der Vorabbuchführung (mind. zwei Jahresabschlüsse) ein Investitionskonzept zu erstellen und der Bewilligungsbehörde vorzulegen. Dieses Konzept enthält die Ausgangssituation (insbes. Faktorausstattung, Gewinn, Eigenkapitalbildung), die zu fördernde Investition, die Finanzierung der Investition und die

erwarteten strukturellen und erfolgswirtschaftlichen Wirkungen nach Durchführung der geförderten Investition. Darüber hinaus müssen die Unternehmen ab dem Bewilligungsjahr für mindestens 10 Jahre einen dem BMVEL-Jahresabschluss entsprechenden Abschluss erstellen und auf Anforderung dem Senator für Wirtschaft und Häfen vorlegen. Die Überwachung der Einhaltung der Auflagenbuchführung obliegt dem Betreuer. Bei den „Kleinen Investitionen“ kommt in Bremen das gleiche Investitionskonzept zur Anwendung, wobei die Daten der Erfolgsrechnung nicht erhoben wurden. Die Auflagenbuchführung entfällt.

Zur Bewertung wurden die Investitionskonzepte in Form von Einzeldateien von der Bewilligungsstelle zur Verfügung gestellt. Als relativ arbeitsaufwendig erwies sich jedoch die Datenaufbereitung und -verarbeitung, aufgrund der durch den geringen Stichprobenumfang und der dadurch bedingten geringen Aussagekraft wurde im Rahmen dieser Untersuchung auf eine statistische Auswertung der Investitionskonzepte verzichtet.

Dennoch erwies es sich in Bremen – zumindest im Hinblick auf die Datenbereitstellung – die einheitliche Verwendung sowie die zentrale Bereitstellung der Investitionskonzepte durch den Senator für Wirtschaft und Häfen als vorteilhaft. Auf diese Weise konnten Datenanforderungen zeitnah und komfortabel erfüllt werden.

Eine begleitende Bewertung der geförderten Investitionsmaßnahmen fand in der Vergangenheit nicht statt. Lediglich einige sporadische Analysen zur Investitionsförderung wurden durchgeführt (vgl. Abschnitt 3.5.1.5).

3.5.1.5 Vorliegende Bewertungen zur Investitionsförderung

Im Rahmen der Ex-post Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland wurde eine umfangreiche Analyse der einzelbetrieblichen Investitionsförderung anhand von Leitlinien und Bewertungsfragen der Europäischen Kommission durchgeführt, die neben dem Unternehmenserfolg und der Produktivitätsentwicklung auch die Aspekte Tierschutz, Umweltschutz und administrative Umsetzung betrachtet (vgl. Burgath et al. 2001). Wesentliche Ergebnisse dieser Untersuchung betreffen weniger die inhaltliche Beantwortung der Bewertungsfragen als vielmehr die mit einer Bewertung zusammenhängenden methodischen Probleme. Insbesondere wird darauf verwiesen, dass aufgrund der auftretenden jährlichen Schwankungen der Buchführungsergebnisse zur Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung zumindest mehrjährige Buchführungsunterlagen erforderlich sind. Die Mit-Ohne-Vergleiche mit Referenzunternehmen litten darunter, dass viele Unternehmen der Referenzgruppe in einem vorangegangenen Zeitraum ebenfalls gefördert wurden und daher der Zusammenhang zwischen der Gewährung investiver Hilfen und ihren Wirkungen

auf Einkommen, Lebensfähigkeit der Betriebe und Struktureffekt nicht hinreichend erfasst werden konnte.

Weiterhin liegt eine Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (Forstner 2002) vor, bei der aber nicht explizit auf die Situation im Land Bremen eingegangen wird.

Mann (2000) hat in einer vergleichenden Untersuchung versucht, die Transaktionskosten der Investitionsförderung empirisch zu bestimmen und zu messen. Anhand von drei Untersuchungsregionen kommt er zu dem Ergebnis, dass die Transaktionskosten der Investitionsförderung bis zu 52 % der verausgabten Fördermittel betragen. Die Messung von Transaktionskosten öffentlicher Programme bereitet jedoch einige methodische Schwierigkeiten (Mann 2000, S. 268). Auch in der vorliegenden Bewertung konnten die Transaktionskosten aufgrund des gegebenen Zeitkontingentes nicht weiter verfolgt werden.

Die obligatorisch im Zusammenhang mit der Erstellung des Entwicklungsplans des ländlichen Raumes durchzuführende Ex-ante Bewertung enthält nicht die notwendigen Voraussetzungen, um darauf im Rahmen einer Zwischen- oder Ex-post Bewertung Bezug nehmen zu können. Eine Quantifizierung der Ziele, wie in Art. 43 der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 bzw. in Art. 55 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 gefordert, erfolgte nicht bzw. in nur sehr geringen Maße wie z.B. bei der Bezifferung der angestrebten Förderfälle in Laufe der Förderperiode (Freie Hansestadt Bremen 1999, S. 31).

Nach Auskunft der Verwaltung liegen für das Land Bremen keine zusätzlichen Untersuchungen, Erhebungen oder weitere Studien vor.

3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Das ursprünglich verfolgte Konzept zur Bewertung des AFP beinhaltet die Beantwortung der von der Europäischen Kommission vorgelegten Fragen (KOM 2000a Teil B). Aufgrund der geringen Förderfallzahlen wird in der Untersuchung für das Land Bremen von dem ursprünglich verfolgten Konzept abgewichen. Die vorliegenden Investitionskonzepte enthalten sowohl in struktureller als auch in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht z.T. belastbare Daten zur Ausgangssituation und die Investitionen und deren Finanzierung (einschließlich der Fördermittel) sind, soweit sie im Zuge des Bewilligungsverfahrens keine gravierenden Änderungen mehr erfahren haben, ebenfalls gut dokumentiert. Dennoch lässt die geringe Zahl an Förderfällen keine allgemeingültigen Aussagen über die Situation der geförderten landwirtschaftlichen Unternehmen zu.

Zudem enthalten diese Konzepte bezüglich der Förderwirkungen – vor allem in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht – nur Absichtserklärungen, die keinesfalls als Dokumentation der Fördereffekte zu missinterpretieren sind. Die Wirkungen des AFP können ohnehin erst mit einigem Abstand zur Durchführung der Investitionen⁶ auf der Basis der Auflagenbuchführung sowie anderer Daten- und Informationsquellen analysiert werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist dies noch nicht möglich. Daher können die von der Europäischen Kommission geforderten Vorher-Nachher- bzw. Mit-Ohne-Vergleiche im Rahmen der vorliegenden Bewertung nicht durchgeführt werden. Hinsichtlich der Mit-Ohne-Vergleiche ist anzumerken, dass vergleichbare Unternehmen ohne Förderung insbesondere in den besonders intensiv geförderten Bereichen (Stallbau im Futterbau) nicht sinnvoll durchgeführt werden können, da die Reichweite der Fördermaßnahme derart groß ist, dass in der Vergangenheit fast alle strukturell vergleichbaren Unternehmen mit Rationalisierungs- oder Erweiterungsabsichten investiv gefördert werden konnten (Forstner 2002, S. 104).

Um dennoch Aussagen zum AFP in Bremen treffen zu können, wird sich zudem auf die Ergebnisse der in Bremen durchgeführten Beraterbefragung bezogen. Besonders die Fragen zur Neuausrichtung sowie Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeit, zur Qualitätsverbesserung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und zur Einführung umweltfreundlicher Produktionsverfahren würden sich nur unzureichend mit Hilfe der Investitionskonzepte beantworten lassen.

3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen

Die investiv geförderten Unternehmen verfolgen mit den durch öffentliche Mittel unterstützten Investitionen unterschiedliche Ziele. Dies ergibt sowohl die Auswertung der Investitionskonzepte als auch die Auswertung der Beraterbefragung.

In der Auswertung der Investitionskonzepte wurde in jedem der vier Förderfälle ein anderes Hauptziel der geförderten Investition verfolgt: Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung und Aufstockung, Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung, Verbesserung des Einkommens durch Diversifizierung und Verbesserung der Umwelt. Dabei war in drei Fällen das Hauptziel der Maßnahme die Althofsanierung und in einem Fall die Berieszweigaussiedelung. Bei dieser Gegenüberstellung ist zu berücksichtigen, dass der Auswertung der Investitionskonzepte nur vier Datensätze der geförderten Investitionen zugrunde liegen. Demgegenüber wurden bei der Beraterbefragung

⁶ Die Europäische Kommission sieht vor, dass nur Investitionen, die seit mindestens zwei Jahren abgeschlossen sind, berücksichtigt werden (KOM 2000a, Teil D).

sämtlich sieben Förderfälle – einschließlich der Förderfälle aus dem Jahr 2002 – einbezogen.

Während in den ausgewerteten Investitionskonzepten keine Gewichtung der Investitionsziele vorgenommen wurde, hatten die Berater in der Befragung die Möglichkeit, zwischen mehreren Haupt- und Nebenzielen zu differenzieren, d.h. es war die Möglichkeit der Mehrfachnennungen gegeben. Als wesentliche Zielsetzungen wurden hier in zwei Fällen die Verbesserung oder Sicherung des Einkommens durch Rationalisierung und Aufstockung sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen genannt. In einem Fall wurde das Ziel der Verbesserung oder Sicherung des Einkommens durch Rationalisierung, in je einem weiteren Fall die Verbesserung des Tierschutzes bzw. des Umweltschutzes angegeben.

3.6.1.1 Frage I.1 - Beitrag der Investitionsförderung zur Verbesserung des Einkommens der begünstigten Landwirte

Nach den Vorgaben der Europäischen Kommission soll zur Ableitung von Aussagen zur Einkommensverbesserung der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe das durchschnittliche Bruttoeinkommen und das durchschnittliche Bruttoeinkommen je Arbeitskraft unter Berücksichtigung des Subventionswertes der Förderung herangezogen werden. Ergänzend kann das Nettobetriebseinkommen verwendet werden, um strukturelle Änderungen einzufangen (z.B. Zupacht). Es sollen nur Investitionen berücksichtigt werden, die bereits zwei Jahre oder länger in Betrieb sind.

Anmerkungen

Der vorgeschlagene Indikator beinhaltet nicht die Einkommenseffekte, die sich durch Freisetzung oder Neubeschäftigung von Familien-Arbeitskräften infolge der geförderten Investitionen ergeben. Daher sollte aus methodischer Sicht das Einkommen der Betriebsleiterfamilie einschließlich außerlandwirtschaftlicher Einkommen als Basis der Einkommensanalyse verwendet werden. Dieser umfangreichere Einkommensbegriff stößt auf praktische Schwierigkeiten, da in den Buchführungsabschlüssen häufig keine vollständige Einkommenserfassung erfolgt. Eine ergänzende Erhebung einkommensrelevanter Daten ist aufgrund der erfahrungsgemäß sehr begrenzten Auskunftsbereitschaft der Unternehmen problematisch. Da Investitionen häufig mit Veränderungen der Arbeitskapazitäten verbunden sind, sollte zumindest, um die tatsächlichen Einkommenseffekte darzustellen, der verwendete Erfolgsindikator (v.a. Gewinn, ordentliches Ergebnis) auf die Anzahl der Familien-Arbeitskräfte bezogen werden. Zusätzliche Schwierigkeiten resultieren aus den vertraglichen Regelungen zwischen Familienmitgliedern, die aus den Buchführungsdaten in der Regel nicht vollständig hervorgehen. Diese grundsätzlichen methodischen Probleme werden auch in weiteren Untersuchungen kaum gelöst werden können.

Ergebnisse

Die geförderten Unternehmen erwarten von der Durchführung der Investitionen im Durchschnitt eine Steigerung des Betriebseinkommens im Vergleich zur Ausgangssituation. Die Angaben für die Berechnung des Ist-Jahres im Investitionskonzept können durch Bildung von Durchschnittswerten aus der Vorabbuchführung der letzten zwei Jahre ermittelt werden, die dem Investitionskonzept zugrunde liegt.

Wie bereits dargestellt, wird in dieser Untersuchung aufgrund der geringen Förderfallzahlen und der damit verbundenen geringen Aussagefähigkeit auf eine statistische Auswertung der Investitionskonzepte verzichtet, da der damit verbundene Aufwand nicht zu rechtfertigen ist. Zudem liegen nur für drei der vier Förderfälle die betriebswirtschaftliche Erfolgsrechnung vor. Aus diesem Grund können zur Beantwortung dieser Frage keine detaillierten Aussagen abgeleitet werden. Der Untersuchung dieser Frage kommt eine stärkere Bedeutung im fortgeschrittenen Förderzeitraum zu, wenn Förderfallzahlen in einem für eine Auswertung ausreichenden Stichprobenumfang vorliegen.

Fazit

Die Einkommenswirkungen der geförderten Investitionen können zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des geringen zeitlichen Abstandes zu den Investitionen und der geringen Förderfallzahlen nicht bewertet werden.

3.6.1.2 Frage I.2 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zum rationelleren Einsatz von Produktionsmitteln in landwirtschaftlichen Betrieben

Zur Darstellung des rationelleren Einsatzes der Produktionsmittel in landwirtschaftlichen Betrieben soll nach den Vorgaben der Europäischen Kommission der durchschnittliche Betriebsertrag je Betrieb, je AK sowie der Betriebsaufwand je 1.000 Euro Betriebsertrag abgebildet werden.

Anmerkungen

Da die geförderten Unternehmen nur selten Monoprodukt-Erzeuger sind, ist es schwierig, die Kosten pro Einheit der verkauften Grunderzeugnisse festzustellen. Die anfallenden Kosten sind in der Regel nicht nach Produktbereichen separierbar (insbes. Abschreibungen, Unterhaltungsaufwand, sonstiger Allgemeinaufwand). Praktikabler ist daher in diesem Zusammenhang der Bezug des gesamten Betriebsaufwandes auf den gesamten Betriebsertrag.

Ergebnisse

Die Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung bzw. Rationalisierung und Aufstockung war in zwei Förderfällen das alleinige oder zumindest ein Hauptziel der durchzuführenden Investitionen. Wie zuvor beschrieben, lagen in nur drei der vier Förderfälle die Erfolgsrechnungen vor.

Fazit

Auch im Zusammenhang mit der Beantwortung dieser Frage rechtfertigen die geringen Förderfallzahlen und die damit verbundene unzureichende Aussagefähigkeit der Daten eine statistische Auswertung der Investitionskonzepte und den damit einhergehenden Aufwand nicht. Aus diesem Grund können zur Beantwortung dieser Frage keine detaillierten Aussagen abgeleitet werden. Die Produktivitätswirkungen der geförderten Investitionen können zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des geringen zeitlichen Abstandes zu den Investitionen nicht bewertet werden. Der Untersuchung dieser Frage kommt eine stärkere Bedeutung im fortgeschrittenen Förderzeitraum zu, wenn Förderfallzahlen in ausreichendem Stichprobenumfang vorliegen.

3.6.1.3 Frage I.3 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten

Zur Bewertung, inwieweit das AFP zu einer Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Tätigkeit beigetragen hat, sollen gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission die Nettoveränderungen bei „Überschusserzeugnissen“ wie Milch, Getreide und Rindfleisch sowie die Anzahl der Betriebe, die alternative Tätigkeiten eingeführt haben, aufgezeigt werden.

Anmerkungen

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Bewertungszahl sollte durch eine Gewichtung der jeweiligen Betriebszweige mit dem jeweiligen Betriebsertrag konkretisiert werden.

Ergebnisse

Die vorgeschlagenen Indikatoren können auf der Basis der Ist- und Plandaten der Investitionskonzepte nur unzureichend ausgewertet werden, da die Angaben zu diesem Bereich sehr lückenhaft sind. Dennoch zeigt sich, dass mit Hilfe des AFP in Bremen keine nennenswerte Verlagerung der Produktion von Überschusserzeugnissen hin zu landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit „guten“ Absatzbedingungen erreicht wird. Letztendlich ist diese Zielsetzung bei den geförderten Betrieben im Land Bremen aufgrund der Produkti-

onsrichtung der geförderten Betriebe – unter vier geförderten Unternehmen waren zwei Gartenbaubetriebe – von untergeordneter Relevanz.

Auch die Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten ist im Zusammenhang mit der investiven Förderung in Bremen von untergeordneter Bedeutung.

Fazit

In Bremen trägt das AFP trägt bislang nur wenig zur Verlagerung der Produktion und zur stärkeren Diversifizierung der Einkommensquellen bei. Diesen Investitionszielen kommt in Bremen eine untergeordnete Bedeutung zu.

3.6.1.4 Frage I.4 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission sollen Aussagen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Qualität und der Erfüllung von Qualitätsnormen – insbesondere solcher, die auf Gemeinschaftsebene Anwendung finden – getroffen werden.

Anmerkungen

Die für Gütezeichen gewählten Indikatoren sind sehr differenziert („Gemeinschaftsebene“, „nationale Ebene“, „sonstige Gütezeichen“) und führen daher im Rahmen von Befragungen zu Verständnis- und Akzeptanzproblemen. Derartige Differenzierungen können nur mit Hilfe von Fallbeispielen erarbeitet werden.

Ergebnisse

Die Investitionskonzepte stellen zur Beantwortung dieser Frage nur eine sehr schwache Datenbasis dar, auch in der Beraterbefragung wurden zur Verwendung von Qualitäts- und Gütesiegeln keine Aussagen getroffen. Daher kann zum derzeitigen Zeitpunkt die Frage nicht zufriedenstellend beantwortet werden. Möglicherweise können durch den Einsatz der Variablenliste zu einem späteren Zeitpunkt aussagekräftigere Daten erhoben werden.

Fazit

Die Verbesserung der Produktqualität wurde in Bremen im Zuge der Investitionsförderung nicht vorrangig verfolgt.

3.6.1.5 Frage I.5 - Beitrag der durch die Förderung alternativer Tätigkeiten herbeigeführten Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten zum Erhalt von Arbeitsplätzen

Gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission sollen sich die Aussagen zu dieser Frage auf die Anzahl der Arbeitsplätze in landwirtschaftlichen Betrieben, die nicht zur landwirtschaftlichen Produktion gehören (Fremdenverkehr im ländlichen Raum, Handwerk etc.) als Bewertungskriterium beziehen. Auch diese Angaben waren nicht bzw. nicht zufriedenstellend anhand der vom Land zur Verfügung gestellten Daten des Investitionskonzeptes zu ermitteln. Daher wurde auch in dieser Fragestellung auf die Beraterbefragung zurückgegriffen.

Anmerkungen

Es ist nicht klar abgegrenzt, welche Bereiche unter der Rubrik Diversifizierung (alternative Tätigkeiten) zu fassen sind. Insofern besteht bei Befragungen die Gefahr, völlig unterschiedliche Inhaltsbezüge zu erhalten. Unklarheiten bestehen z.B. bei Direktvermarktung, Pferdehaltung, Energieerzeugung aus Biomasse oder anderen Ressourcen.

Ergebnisse

In einem Förderfall wurde die Verbesserung der Einkommen durch Diversifizierung als Hauptziel der Investitionen angegeben. In der Beraterbefragung wurde dargestellt, dass die geförderten Investitionen in zwei Betrieben zu dem Erhalt von vier Voll-Arbeitsplätzen geführt haben. Insgesamt ist der Arbeitsplatzeffekt der Investitionsförderung zum jetzigen Zeitpunkt als relativ bescheiden zu beurteilen.

Fazit

Der Arbeitsplatzeffekt durch geförderte Diversifizierungsmaßnahmen ist sehr begrenzt, kann aber u.U. beim Bezug auf die Zahl diversifizierender Unternehmen durchaus beachtlich sein. Diese Zielsetzung hat in Bremen keine Bedeutung.

3.6.1.6 Frage I.6 - Umfang der Unterstützung der Investitionsbeihilfe zur Einführung umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Produktionsverfahren

Hier ist sich – nach den Vorgaben der Europäischen Kommission – auf die Angaben zur Berücksichtigung von Umweltbelangen bei den geförderten Investitionen in den landwirtschaftlichen Unternehmen zu stützen. Auch in diesem Punkt liegen keine verlässlichen und aussagekräftigen Daten aus den Investitionskonzepten vor; daher wurde die Frage an die Berater weitergegeben.

Ergebnisse

Die Lagerung von Wirtschaftsdüngern ist durch die Düngeverordnung geregelt. Zudem haben sämtliche Betriebe, die eine Förderung erhalten wollen, die in der Förderrichtlinie festgelegten Mindestanforderungen bezüglich Umwelt-, Tierschutz und Tierhygiene zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Gewährung der Förderung zu erfüllen.

Die Verbesserung des Umweltschutzes ist in einem Förderfall ein Haupt- oder Nebenziel der geförderten Investitionen. Laut Beraterbefragung hat die Berücksichtigung von Umweltbelangen bei Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen dennoch eine Bedeutung. Nach Aussage der Berater zielen zwei der geförderten Unternehmen auf eine Reduzierung oder einen rationelleren Einsatz von Energie ab, weitere zwei geförderte Unternehmen beabsichtigen einen sparsameren Einsatz der Ressource Wasser. Auch Verbesserungen bei der Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdüngern wurde in zwei Förderfällen angestrebt.

Die baulichen investiven Maßnahmen haben zumeist einen zusätzlichen Flächenverbrauch zur Folge. Der Umfang an neu versiegelter Fläche wird im Rahmen der Beraterbefragung mit durchschnittlich 3.000 qm je Förderfall beziffert. Zum Ausgleich für derartige Eingriffe sieht das Bau- und Umweltrecht Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen vor. Der Anteil der auf die Bauauflagen zurückzuführenden Mehraufwendungen wird von den Beratern im Mittel mit rund 1 % der Bausumme beziffert.

Fazit

Die Restriktionen bei Lagerung der Wirtschaftsdünger, die Obergrenze von 2 GVE je Hektar bewirtschaftete LF sowie die geforderte Abdeckung des Güllelagers mit dem Abschluss viehhaltungsbezogener Investitionen haben in dem betrachteten Förderzeitraum in Bremen aufgrund der geringen Förderfallzahlen eine nur sehr untergeordnete Bedeutung.

3.6.1.7 Frage I.7 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bezüglich Arbeitsbedingungen und Tierschutz

Nach den Vorgaben der Europäischen Kommission sollen sich die Aussagen zu dieser Frage auf die durch die Förderung erzielte erhebliche Reduzierung der Belastung durch Schadstoffe, Gerüche, Stäube, extreme klimatische Bedingungen im Freien/in Räumen, Heben schwerer Lasten sowie abweichender Arbeitszeiten beziehen. Als weiteren Untersuchungspunkt verlangt die Europäische Kommission Aussagen zu dem Anteil der in den geförderten landwirtschaftlichen Unternehmen gehaltenen Nutztieren, für die bedingt durch die Investition ein verbesserter Tierschutz geschaffen wurde.

Anmerkungen

Die für den Tierschutz gewählten Indikatoren sind sehr differenziert („direkte Zielvorgabe“, „zusätzliche Auswirkung“, „Tierschutznormen“, „Tierschutznormen auf Gemeinschaftsebene“) und führen daher im Rahmen von Befragungen zu Verständnis- und Akzeptanzproblemen. Derartige Differenzierungen können nur mit Hilfe von Fallbeispielen erarbeitet werden.

Ergebnisse

Auch diese Fragenkomplexe ließen sich nicht bzw. nicht ausreichend anhand der vom Land bereitgestellten Daten der Investitionskonzepte beantworten. Wie bei anderen Fragestellungen auch, wurde sich deshalb auf die Angaben aus der Beraterbefragung bezogen.

Verglichen mit den übrigen Investitionszielen ist – neben der Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung bzw. Rationalisierung und Aufstockung – die Verbesserung der Arbeitsbedingungen ein wichtiges Ziel der geförderten Investitionen. Nach der Beraterbefragung stellt dieser Bereich in zwei Unternehmen das alleinige oder ein Hauptziel der Investitionen dar. Insbesondere die Reduzierung der ungünstigen oder überlangen Arbeitszeiten sowie Verbesserungen beim Heben schwerer Lasten sind eine Zielsetzung der Investitionen.

Die Aspekte des Tierschutzes und der -hygiene haben bei der investiven Förderung in Bremen einen untergeordneten Stellenwert. Laut Beraterbefragung profitieren 25 % der Tiere, für die mit Hilfe des AFP ein verbesserter Tierschutz geschaffen wurde.

Fazit

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen stellen ein wichtiges Investitionsziele dar. Bei Investitionen in die Tierhaltung profitieren fast alle betroffenen Tiere von verbesserten Haltungsbedingungen.

3.6.2 Zusätzliche förderrelevante Fragenstellungen – Junglandwirteförderung

In Bremen bestand für die Junglandwirteförderung in dem in dieser Untersuchung betrachteten Förderzeitraum keine landeseigene Förderrichtlinie, diese Förderung wurde auf der Grundlage der GAK-Förderungsgrundsätze umgesetzt.

Im Betrachtungszeitraum wurde in keinem Förderfall eine Junglandwirteförderung gewährt.

3.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post Bewertung

Grundsätzlich stellen die im Leitfaden der Europäischen Kommission zur Investitionsförderung enthaltenen Fragen, Bewertungskriterien und -indikatoren für die Bewertung der Maßnahme eine relativ gute Grundlage dar. Wenngleich – auch beim Vorliegen einer belastbareren Datenbasis – bei einzelnen Fragen die vorgeschlagenen Indikatoren durch eine geringe Operationalität gekennzeichnet sind, geben sie dennoch deutlich Hinweise auf die Zielrichtung der Bewertung.

In der durchgeführten Untersuchung können die durch die Maßnahme erzielten Wirkungen aufgrund der allzu geringen Förderfallzahlen nicht bzw. nicht umfassend beantwortet werden. Hinzu kommt, dass – bedingt durch den geringen zeitlichen Abstand zu den durchgeführten Investitionen – es noch nicht möglich ist, die Wirkung der Investitionsmaßnahmen anhand der vorgegebenen Indikatoren zufriedenstellend zu erfassen. Dies hat im Rahmen einer möglichen begleitenden Zwischenbewertung oder der Ex-post Bewertung zu geschehen. Daher können auf den jetzt vorliegenden Ergebnissen aufbauend nur bedingt Empfehlungen für die später durchzuführenden Bewertungen gegeben werden.

Der grundsätzlich vorgesehene Vergleich mit nicht geförderten Betrieben ist in der Landwirtschaft schwierig, da eine nicht geförderte Vergleichsgruppe nur mit erheblichen Unzulänglichkeiten konstruierbar ist. Ohne Förderung investierende Betriebe weisen in der Regel Besonderheiten auf, wie z.B. zu hohes Einkommen und/oder Vermögen oder ein unzureichendes Produktivitäts- und Erfolgsniveau, die sie von einer Förderung ausschließen.

Bei vielen der zur Beantwortung der Fragen notwendigen Daten besteht die Möglichkeit – bei Vorliegen einer ausreichenden Stichprobe – diese dem mit dem Förderantrag bei der Bewilligungsbehörde einzureichenden Investitionskonzept in Verbindung mit den Angaben aus der Auflagenbuchführung zu entnehmen. Die im Investitionskonzept zu erfassenden Daten konnten in Bremen im Rahmen der Zwischenbewertung im Hinblick auf die Beantwortung der Fragen der Europäischen Kommission nicht ausgewertet werden. Die im Investitionskonzept zu erfassenden Daten wurden im Rahmen der Zwischenbewertung im Hinblick auf die Beantwortung der Kommissionsfragen angepasst (Variablenliste). Anpassungen wurden insbesondere in den Bereichen Tierschutz, Umweltschutz und Qualitätsverbesserung vorgenommen.⁷ Möglicherweise können einige Fragen nur mit Hilfe zusätzlicher Befragungen, Experteninterviews oder Fallbeispiele beantwortbar sein. Die im Rahmen der vorliegenden Zwischenbewertung in Bremen gewonnenen Erfahrungen

⁷ Daten auf der Basis dieses angepassten Datenkanons werden jedoch frühestens für Förderfälle ab dem Bewilligungsjahr 2003 vorliegen.

zeigen, dass es jedoch außerordentlich schwierig ist, auf diesen Wegen zu generalisierbaren Aussagen zu gelangen.

Bislang ist vorgesehen, dass die Bewertungsfragen und Indikatoren unabhängig vom Bewertungszeitpunkt im Programmzeitraum einheitlich angewendet werden. Die Bewertungsinhalte sollten künftig stärker am Programmfortschritt orientiert werden, damit die teilweise sehr aufwendige, aber inhaltlich unbefriedigende Beschäftigung mit einzelnen zum jeweiligen Zeitpunkt nicht zu beantwortenden Fragen zugunsten der Bearbeitung anderer Bewertungsinhalte unterbleiben kann.

Angesichts des von der Praxis bemängelten hohen bürokratischen Aufwands und der im Rahmen der Untersuchung von Mann (2000) festgestellten Größenordnung der anteiligen Transaktionskosten (vgl. Abschnitt 3.5.1.4) an den gesamten maßnahmenbezogenen Kosten sollten Anstrengungen unternommen werden, um künftig eine bessere Datenbasis zur Erfassung der Transaktionskosten zu erhalten. Bisher kann nicht auf ein erprobtes Konzept zur Datenerfassung zurückgegriffen werden. Möglicherweise ist es sinnvoll, bei der Datenerfassung nach Erfassungsebenen zu unterscheiden. Auf der Ebene der Institutionen, die an der Vorbereitung, Implementierung und Kontrolle der Fördermaßnahme beteiligt sind, können Transaktionskosten in aggregierter Form erfasst werden. Dagegen sind betriebsindividuelle Transaktionskosten im Zusammenhang mit der Investitionsförderung in Form einzelbetrieblicher Teilwerte zu erheben. Daher wird zunächst empfohlen, einzelfallbezogene Indikatoren zu entwickeln. So könnten beispielsweise einige Begleitindikatoren zur Erfassung der anfallenden Dienstleistungsausgaben (z.B. Beratungsausgaben, Bankgebühren, sonstige Ausgaben für die Beschaffung der Antragsunterlagen) und der zusätzlich aufgewendeten nicht bezahlten Arbeitsstunden des Fördermittelempfängers im Zusammenhang mit der Antragstellung, -bewilligung, Auszahlung und Kontrolle der Investitionsförderung erhoben werden. Anhand von Fallbeispielen sollte deren Tauglichkeit geprüft werden, um gegebenenfalls eine Erfassung einzelner Indikatoren im Rahmen des einzelfallbezogenen Monitoring zu initiieren. Da der Bereich der Transaktionskosten bisher keiner eingehenden Diskussion unterzogen wurde, können an dieser Stelle noch keine konkreteren Empfehlungen für einen konsistenten Indikatorenkatalog gegeben werden.

3.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Das AFP wurde im Zeitraum 2000 bis 2002 mit lediglich sieben Maßnahmen deutlich zurückhaltender als geplant in Anspruch genommen. Aufgrund der unterschiedlichen Investitionsmaßnahmen – Investitionen in Gewächshaus-, Reithallen- und Boxenlaufstallbau – ist es nicht möglich, einen Förderschwerpunkt zu identifizieren. Das Ausmaß der

Verbesserungen, deren Verteilung und inwieweit diese Investitionen ohne Investitionsförderung im gleichen Umfang oder in der gleichen Art durchgeführt worden wären, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

Die Zwischenbewertung des AFP in Bremen kann zum jetzigen Zeitpunkt nur wenig zur Einschätzung der Förderwirkungen beitragen. Aussagen zu Effektivität, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der durchgeführten Fördermaßnahmen sind zur Zeit noch nicht möglich. Die Europäische Kommission weist darauf hin, dass in die Bewertung nur solche Unternehmen einbezogen werden sollen, bei denen die Investitionen bereits seit mindestens zwei Jahren umgesetzt sind. Dadurch soll sichergestellt werden, dass nur solche Förderfälle bewertet werden, bei denen die Produktions- und Managementabläufe schon ausreichend an die Neuinvestitionen angepasst sind. Die Vorgaben zur derzeit durchgeführten Halbzeitbewertung der Europäischen Kommission sind folglich kaum zu erfüllen.

Die im Rahmen des Begleitsystems erhobenen Daten geben im Wesentlichen nur Auskunft über den Investitions-Output, das Fördervolumen und die gezahlten öffentlichen Mittel. Die Ableitung allgemeingültigerer, auf den Angaben der Investitionskonzepte basierenden Aussagen muss auf einen späteren Zeitpunkt, wenn Förderfälle in einem für eine statistische Auswertung ausreichende Umfang vorliegen, verschoben werden.

Die bisher vorgelegten Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zeichnen ein recht unterschiedliches Bild. Gemeinsam ist allen eine fehlende Stringenz der Ergebnisableitung aufgrund fehlender Daten oder methodischer Unzulänglichkeiten. Dies hat möglicherweise in erster Linie mit der Fördermaßnahme selbst zu tun, die beispielsweise aufgrund ihrer Breitenwirkung einen belastbaren Vergleich von geförderten und nicht geförderten Unternehmen nicht zulässt.

3.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die nachstehend formulierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur künftigen inhaltlichen Gestaltung, Umsetzung und Begleitung des AFP sowie zu dessen Bewertung basieren im Wesentlichen auf der Diskussion im Rahmen des „begleitenden Fachgesprächs“ und z.T. auf den Erfahrungen bei der Datenverarbeitung und –auswertung in anderen Bundesländern. Eine methodisch stringente und ergebnisfundierte Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen ist in diesem Zusammenhang sehr schwierig.

In Übereinstimmung mit der Empfehlung der Europäischen Kommission (KOM 2003) wird ausdrücklich empfohlen, die für 2005 fakultativ vorgesehene Aktualisierung der Zwischenbewertung durchzuführen. Zu diesem Zeitpunkt können auf der Grundlage der Auflagenbuchführung erste Ergebnisse hinsichtlich der ökonomischen Wirkungen ermittelt werden. Bis zu dem Zeitpunkt der Durchführung löst sich möglicherweise das Prob-

lem der sehr geringen Stichprobe, die ein allgemeingültiges Ableiten von Aussagen zur Förderauswirkung des AFP äußerst schwierig bzw. unmöglich macht. Gerade die am Anfang der Förderperiode geförderten Fälle haben dann aufgrund des gegebenen notwendigen Abstands zum Abschluss der geförderten Investitionen bei der Aktualisierung der Halbzeitbewertung einen besonderen Stellenwert.

Für Bremen stellt sich allerdings die Frage, ob angesichts der geringen Förderfallzahlen und des relativ geringen Finanzvolumens an öffentlichen Mitteln, das in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung über das AFP ausgeschüttet wird, der anfallende Bewertungsaufwand gerechtfertigt ist. In diesem Zusammenhang sollten Überlegungen angestellt und vertieft werden, ob eine Bewertung des AFP zusammen mit dem Nachbarbundesland Niedersachsen nicht zu derart hohen Synergien führt, die eine gemeinsame Bewertung der geförderten Unternehmen in Niedersachsen und Bremen rechtfertigen könnte.

Für die künftige Programmperiode sei schon jetzt darauf hingewiesen, dass dem Förderprogramm eine fundierte Ex-ante Bewertung zu den einzelnen Förderbereichen zugrunde gelegt werden muss. Diese sowie konkret quantifizierte Zielwerte stellen eine wesentliche Voraussetzung für eine zielführende Halbzeit- und Ex-post Bewertung dar. Der Entwicklungsplan weist in diesem Bereich – zumindest im Hinblick auf das AFP – erhebliche Defizite auf. Die Europäische Kommission sollte ihrerseits in diesem Zusammenhang bei der Genehmigung der Förderprogramme stärker auf die Einhaltung ihrer eigenen Vorgaben achten.

Methode

Die anzuwendenden Methoden richten sich vor allem nach der Fragestellung (Ziel der Analyse) sowie dem vorhandenen Daten- und Informationsmaterial. Insbesondere Letzteres ist stark abhängig vom Durchführungszeitpunkt der Untersuchung. Mit zunehmendem Abstand vom Abschluss der geförderten Investitionen steigt der Umfang belastbarer Daten. Gleichzeitig erschweren andere Einflussgrößen die Isolierung der Wirkungen der geförderten und zu untersuchenden Investitionen. Es wird empfohlen, bei einer weiteren Zwischenbewertung aufgrund der auch zu diesem späteren Zeitpunkt voraussichtlich für eine Bewertung ungenügende Datenlage hinsichtlich der Auflagenbuchführung, die Bewertung folgendermaßen zu strukturieren:

- a) Kurzfristig: Aufgrund der in der vorliegenden Untersuchung gewonnenen Erfahrungen sollte kurzfristig verstärkt auf die Erhebung von Fallbeispielen ausgewichen werden. Anhand von Fallbeispielen können zusammen mit Befragungen und Interviews zeitnah Daten und Informationen zu Ergebnissen und Wirkungen gewonnen werden.
- b) Mittel- bis langfristig: Um Aussagen über die längerfristigen, inhaltlich eigentlich relevanten Wirkungen der Investitionsförderung zu gewinnen, sollten grundsätzlich auf

einer breiteren Datenbasis (Anzahl der Förderfälle) der Antrags-, Bewilligungs- und Buchführungsdaten die Förderfälle der vorhergehenden Förderperiode ausgewertet werden. Vor allem mit der neu konzipierten Variablenliste wurde hierfür eine gute Voraussetzung geschaffen. Diese mittel- bis längerfristige Betrachtungsweise entspricht in höherem Maß der Natur der Förderwirkungen im Strukturbereich. Die jetzt vorliegenden Kommissionsvorgaben zur Maßnahmenbewertung orientieren sich jedoch ausschließlich an den Förderfällen der laufenden Förderperiode, ohne einen Bezug zur vorhergehenden Förderperiode herzustellen. Wenn Analysen der längerfristigen Wirkungen nicht durchgeführt werden, ist die häufig geäußerte Kritik der Praxis und auch der Verwaltung, mit großem Aufwand von der Grundgesamtheit einen immensen, aber letztlich nutzlosen Datenbestand zu akkumulieren („Datenfriedhöfe“), berechtigt. Das „Sammeln“ von Daten (einschließlich der geschaffenen Variablenliste) sollte dann konsequenterweise eingestellt werden.

Da im Rahmen der vorliegenden Bewertung nur wenig auswertbare Informationen vorliegen bzw. unterschiedliche Informations- und Datenquellen teilweise zu erheblichen Unterschieden in der Bewertung von Teilaspekten der AFP-Förderung führten, wird empfohlen, die im Rahmen der Analyse erzielten Ergebnisse grundsätzlich vor der Berichterstellung in einem Expertenworkshop, bestehend aus allen im Zusammenhang mit dem AFP relevanten Akteuren, unter Berücksichtigung einer Aufwands-Nutzen-Relation abschließend zu diskutieren. Dies trägt erheblich zur Akzeptanz der Bewertung und zur Kooperationsbereitschaft der wesentlich beteiligten Akteure im Zusammenhang mit der Fördermaßnahme bei. Darüber hinaus scheint es notwendig zu sein, unterschiedliche Datenbeschaffungsquellen (z.B. Befragung von Verwaltung, Beratung und Fördermittelempfänger) zu nutzen, um die verschiedenen Facetten der AFP-Förderung sachgerecht darstellen zu können.

Möglicherweise wäre es lohnenswert, im Rahmen der Zwischenbewertung aufgrund der bereits angesprochenen Datenprobleme Förderfälle aus vorhergehenden Förderperioden zu untersuchen. Da aber die Investitionsförderung in erster Linie mittel- bis längerfristige Wirkungen entfaltet, wäre generell zu erwägen, länger zurückliegende Förderfälle in die Analyse mit einzubeziehen. Ergänzt werden sollte die Untersuchung auch durch eine Befragung der Fördermitteldempfänger sowie durch Fallbeispiele, mit deren Hilfe die im Einzelfall entstandenen Vor- und Nachteile der Investitionsförderung (z.B. zeitlicher Verzug, bauliche Auflagen, steuerliche Wirkungen, Finanzierungseffekte) möglichst umfassend kalkuliert werden sollten. Infolge zeitlicher Engpässe konnte dies im Rahmen der vorliegenden Bewertung nicht geleistet werden.

Durchführungsbedingungen

Die im jährlichen Turnus erfolgenden Änderungen der Förderrichtlinie, die im Wesentlichen auf die Vorgaben des GAK-Förderungsgrundsatzes zurückgehen, führen regelmäßig

zu Verzögerungen bei den durchzuführenden Investitionen und zu möglichen Fehlentscheidungen aufgrund mangelnder verlässlicher Rahmenbedingungen. Hier sollte darauf hingewirkt werden, durch möglichst geringe inhaltliche und formale Änderungen im Planungszeitraum und eine frühzeitige Veröffentlichung der Förderrichtlinien eine verbindlichere Investitionsplanung und -beratung sicherzustellen.

Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Änderungen der programmatischen Ausrichtung und Prioritätensetzung der Investitionsförderung können auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse nicht abgeleitet werden.

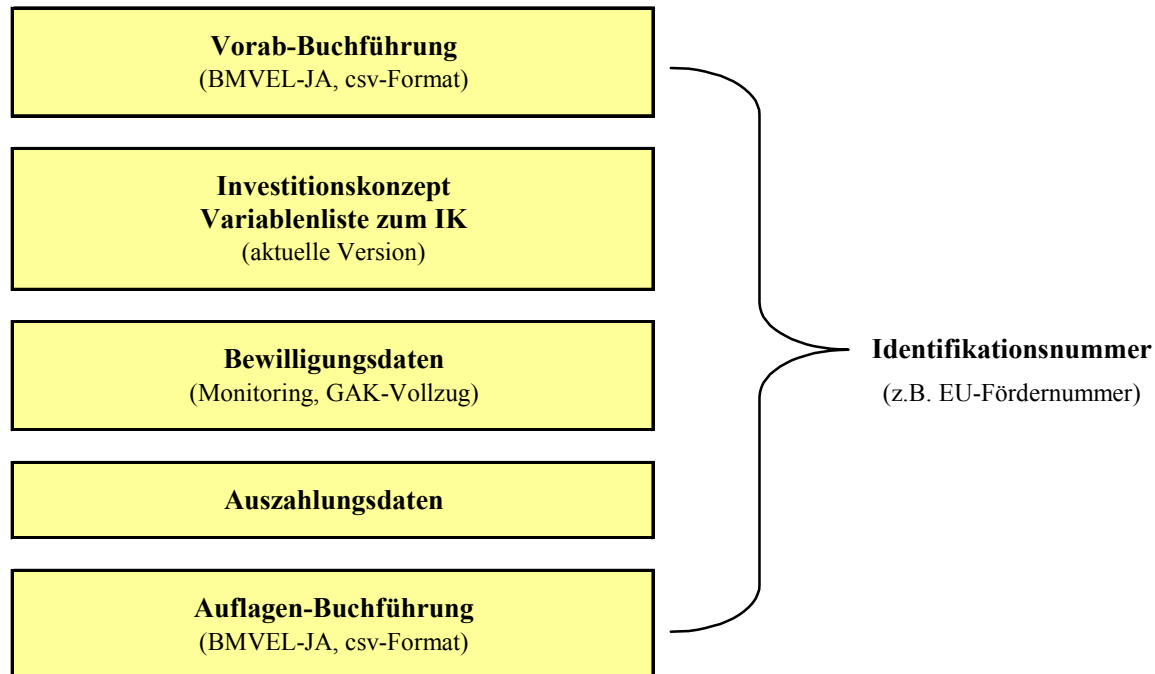
Begleitungs- und Bewertungssystem

Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der - angesichts der Fragen der Europäischen Kommission - teilweise unzureichenden inhaltlichen Breite der Datenerfassung wurden ausführlich dargestellt. Zur Schaffung einer einheitlichen Datenlage wurde eine Variablenliste konzipiert, die für jedes geförderte Unternehmen anzuwenden ist. Diese Variablenliste enthält die wesentlichen, auch im bisher verwendeten Investitionskonzept bereits erfassten Daten, ergänzt diese jedoch insbesondere um die Daten zu den Bereichen des Umwelt- und Tierschutzes und der Qualitätsverbesserung. Darüber hinaus wird mit der Variablenliste sichergestellt, dass die Daten für künftige Bewertungen in einer über alle Bundesländer einheitlichen Form bereitgestellt werden können. Die Erstellung der Variablenliste wurde in den Förderungsgrundsatz des GAK-Rahmenplans 2003 bis 2006 zum AFP als Fördervoraussetzung aufgenommen, so dass dieser Datensatz ab dem Förderjahr 2003 für jeden bewilligten Förderfall für Auswertungszwecke zur Verfügung stehen kann.

Für Gartenbaubetriebe, die bislang hinsichtlich der Buchführungsaufgaben nicht den Standard des BMVEL-Jahresabschlusses erfüllen müssen, sollte erwogen werden, die Teilnahme an der Datenerhebung des Arbeitskreises Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. in Hannover für einen Zeitraum von 10 Jahren verpflichtend vorzuschreiben. Auf diese Weise könnten auch für diese Betriebsgruppen belastbare und mit Referenzgruppen vergleichbare Struktur- und Erfolgsdaten erhoben und für Bewertungszwecke bereitgestellt werden.

Darüber hinaus wird empfohlen, alle für eine Bewertung der Investitionsförderung notwendigen Daten durch eine einheitliche Betriebsnummer zu identifizieren, um sie gegebenenfalls verknüpfen zu können (Abbildung 3.2).

Abbildung 3.2: Für die Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten und Datenverknüpfung



Quelle: Eigene Darstellung.

Literaturverzeichnis

BMELF (2000): Agrarbericht der Bundesregierung 2000, Tz. 209.

BMVEL (2002): BMVEL-Informationen. Sonderausgabe vom 23. Dezember 2002.

Burgath, A.; Doll, H.; Fasterding, F.; Grenzebach, M.; Klare, K.; Plankl, R.; Warneboldt, S. (2001): Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Endbericht (bislang unveröffentlicht). Braunschweig.

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

Deutscher Bundestag 1988: Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ - GAK-Gesetz - in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl I S.1055) zuletzt geändert durch das Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des GAK-Gesetzes vom 10. Mai 2000 (BGBl I S. 1527).

- Deutscher Bundestag (2000): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) für den Zeitraum 2000 bis 2003, Drucksache 14/3498 v. 05.05.2000, S. 29-34.
- Forstner (2002): Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Förderung (bislang unveröffentlicht). Braunschweig.
- KOM (1999): Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 214 vom 13.8.1999.
- KOM (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/12004/00 endg., Dezember 2000.
- KOM (2000b): Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28. Juni 2000 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von Strukturfonds kofinanzierten Operationen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 193 vom 29.07.2000.
- KOM (2001a): Verordnung (EG) Nr. 69/1002 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 10 vom 13.1.2001.
- KOM (2001b): Verordnung (EG) Nr. 70/1002 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 10 vom 13.1.2001.
- KOM (2002a): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2000-2006, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/4351/02-DE, 2002.
- KOM (2002b): Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 1 Nr. 1., Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 74 vom 15.3.2002.
- KOM (2003): Protokoll zum Seminar über die Halbzeitbewertung der Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums vom 13. Januar 2003.
- Mann (2000): Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung – Ein komparativer Ansatz. Agrarwirtschaft (49), Heft 7, S. 259-269.
- RAT (1997): Verordnung (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L142/1 vom 2.6.1997.

RAT (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 160 vom 26.6.1999.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes

Kapitel 4

Berufsbildung – Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Winfried Eberhardt

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
4 Kapitel III – Berufsbildung	1
4.1 Ausgestaltung des Kapitels	1
4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	1
4.3 (Finanzielle Ausgestaltung und) Vollzugskontrolle	1
4.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	2
4.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	2
4.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	2
4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	2
4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3

4 Kapitel III – Berufsbildung

Die relativ kleine Fördermaßnahme „Berufsbildung für Landwirte“ blieb hinter den gesteckten Zielen zurück. Das Land Bremen hat bereits die Herausnahme der Maßnahme aus dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum bei der Europäischen Kommission beantragt. Auf die Maßnahme wird deshalb nur in sehr kurzer Form eingegangen.

4.1 Ausgestaltung des Kapitels

Über die Förderung der Qualifizierung und Weiterbildung von in der Landwirtschaft Beschäftigten sollten die Voraussetzungen für die Anwendung neuer Techniken insbesondere im Einsatz umweltgerechter Produktionsverfahren sowie für innovatives Management- und Marketingwissen geschaffen werden.

In der vorangegangenen Förderperiode 1994 bis 1999 war in Bremen keine Maßnahme in diesem Bereich gefördert worden. Somit konnte bei der Durchführung der Fördermaßnahme nicht auf frühere Erfahrungen aufgebaut werden.

4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Auf die Darstellung des vorgesehenen Untersuchungsdesigns mit einzelnen Bewertungsschritten, das auch für Bremen im Rahmen der 6-Länder-Evaluierung vorgesehen war, wird hier verzichtet. Aufgrund der geringen Inanspruchnahme und Akzeptanz der Maßnahme ist die Darstellung nicht zweckmäßig.

4.3 (Finanzielle Ausgestaltung und) Vollzugskontrolle

Für den Zeitraum 2000 bis 2006 waren jährlich öffentliche Ausgaben in Höhe von 26.000 Euro und davon 10.000 Euro EAGFL-Mittel geplant.

Durch die relativ späte Programmgenehmigung im Jahr 2000 konnte mit der Umsetzung der Maßnahme erst 2001 begonnen werden. Insgesamt wurden 8.000 Euro EU-Mittel bis 2002 in Anspruch genommen. Dies entspricht etwa 0,006 % der gesamten EU-Beteiligung im Land Bremen. Der geringe Mittelabfluss ist auf die geringe Akzeptanz der Maßnahme zurückzuführen.

4.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Vorgesehen war die Durchführung von jährlich drei bis fünf Fortbildungsveranstaltungen und Workshops insbesondere zu den Themenbereichen: Landbewirtschaftung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen, Erwerbskombinationen (Freizeit/Urlaub auf dem Lande, Direktvermarktung) und Ökologischer Landbau.

Im Änderungsantrag an die Europäische Kommission vom 31.01.2003 wird dargelegt, dass es „in der Vergangenheit nicht zu der erwarteten Akzeptanz bei den Beteiligten kam. Die Beteiligung nahm aber stetig ab, da die Qualifikation der Betriebsleiter zum Einstieg in die Extensivierung bzw. ökologischen Landwirtschaft größtenteils abgeschlossen ist.“ Zukünftig wird der Schwerpunkt auf Gruppengespräche oder einzelbetriebliche Beratungen gelegt, in denen einzelbetriebliche Problemstellungen im Vordergrund stehen. Zuständig hierfür ist die LWK Bremen.

4.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die bisherige Durchführung der Maßnahme erforderte insbesondere im Vergleich zur Fördersumme einen relativ hohen administrativen Aufwand, da daran mehrere Dienststellen des Landes Bremen beteiligt waren. Eine zahlstellenkonforme Umsetzung der Maßnahme ist damit nur mit hohem Aufwand zu realisieren.

4.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Aufgrund der geringen Inanspruchnahme erübrigt sich die Frage nach den Wirkungen.

4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Konkrete Rückschlüsse auf Wirkungen sind nicht möglich. Die geförderten Aktivitäten zur Berufsbildung blieben zu sehr hinter den Erwartungen zurück. Die Inhalte der Maßnahme waren hauptsächlich für Betriebsinhaber/-leiter von Interesse. Deren Gesamtanzahl liegt in Bremen bei rund 300 landwirtschaftlichen Betrieben, hier bestehen gute Chancen, dieses Potential über Einzelgespräche und Gruppenberatungen gezielt ansprechen und informieren zu können.

4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die zum Jahresbeginn 2003 bei der Europäischen Kommission beantragte Änderung (Herausnahme die Maßnahme aus dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum) wird vom Evaluator befürwortet.

Die zuvor gewählte Strategie war vom Grundsatz her in Anbetracht des Strukturwandels in der Landwirtschaft und der daraus erwachsenden zunehmend höheren Ansprüche richtig. Dies erfordert eine kontinuierliche Weiterbildung und Verbesserung der fachlichen Fähigkeiten der Betriebsleitung bzw. aller in der Landwirtschaft tätigen Personen. In Anbetracht des zu kleinen Klientels in Bremen lohnt der hohe Verwaltungsaufwand und die zahlstellenkonforme Umsetzung im Rahmen einer eigenständigen Maßnahme mit geringem Fördervolumen jedoch nicht.

Dem Land Bremen wird empfohlen, die Landwirtschaftskammer dabei zu unterstützen, gemeinsam mit benachbarten Landwirtschaftskammern (z.B. LWK Weser-Ems) und interessierten niedersächsischen Bildungsträgern zu kooperieren, die gegenseitige Hilfestellung der Landwirtschaftskammern untereinander zu fördern und dabei Maßnahmen anzubieten, die auch die Belange der Bremer Landwirte berücksichtigen.

Darüber hinaus sollten die Bremer Landwirte über ihre Kammer regelmäßig über die Angebote im benachbarten Niedersachsen informiert (z.B. Halbjahresprogramme) und zur (regelmäßigen) Teilnahme an Kursen ermuntert werden.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 5

Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen – Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung 5a

*Ulf Bernhards, Helmut Doll, Christoph Klockenbring,
Reiner Plankl, Katja Rudow*

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



Projektbearbeitung 5b

Achim Sander

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR



**Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen
zur Entwicklung des ländlichen Raums**

Kapitel 5

Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)	1
5a Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete	1
5a.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete	2
5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie	2
5a.1.1.1 Allgemeines	2
5a.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie	2
5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten	3
5a.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die GAK	4
5a.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien	5
5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	7
5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	7
5a.2.2 Datenquellen	9
5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	12
5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	13
5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	16
5a.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	16
5a.5.2 Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung und Kontrolle	16
5a.5.3 Finanzmanagement	17
5a.5.4 Begleitung der Maßnahme	17
5a.5.5 Durchführung der Bewertung der Maßnahme	18
5a.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	19
5a.6.1 Zielanalyse und Ableitung landesspezifischer Bewertungsfragen	19
5a.6.2 Bewertungsfragen	22

5a.6.2.1	Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	22
5a.6.2.2	Frage V.2 - Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	24
5a.6.2.3	Frage V.3 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	29
5a.6.2.4	Frage V.4.A - Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt	31
5a.6.2.5	Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt und Pflege der Kulturlandschaft im Einklang mit den ökologischen Erfordernissen	37
5a.6.3	Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post Bewertung	38
5a.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	40
5a.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	40
5a.8.1	Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen	40
5a.8.2	Ausgestaltung der Landesrichtlinien	41
5a.8.3	Durchführungsbestimmungen	41
5a.8.4	Begleitungs- und Bewertungssystem	42
	Literaturverzeichnis	42

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5a.1:	Zielspezifizierung und Relevanz der Ziele der Ausgleichszulage in Bremen vor dem Hintergrund der EU-kapitelspezifischen (V.) und EU-kapitelübergreifenden (Q.) Leitziele sowie der Interventionslogik (Int.)	21
-----------------	--	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5a.1:	Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Bremen	6
Tabelle 5a.2:	Daten und deren Verwendung bei der Analyse und Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten – Bremen	10
Tabelle 5a.3:	Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Bremen	12
Tabelle 5a.4:	Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern – Bremen	13
Tabelle 5a.5:	Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2002 – Bremen	13
Tabelle 5a.6:	Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderfähigen Betrieben und Flächen – Bremen	14
Tabelle 5a.7:	Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen und Gebietskategorien – Bremen	15
Tabelle 5a.8:	Ziele, Zielspezifizierung und Zielindikatoren – Bremen	20
Tabelle 5a.9:	Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie Querschnittsfrage Q.5 – Bremen	34
Tabelle 5a.10:	Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R 1 – Bremen	38

5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)

Das Kapitel V umfasst zwei der für die Entwicklung ländlicher Räume relevanten Fördertatbestände. In Unterpunkt (a) wird in den Abschnitten 5a.1 ff. die Förderung der *Ausgleichszulage in den von der Natur benachteiligten Gebieten* einer Bewertung unterzogen. Alle vier kapitelspezifischen Bewertungsfragen des EU-Dokuments VI/12004/00 endg., Teil D (KOM 2000) betreffen diesen Fördertatbestand.

Der zweite Fördertatbestand des Kapitels V, die *Förderung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen*, erfolgt separat und ist gesondert unter den Gliederungspunkten (b) des Kapitels V beschrieben.

5a Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete

Mit der Bewertung der *Ausgleichszulage in den von Natur benachteiligten Gebieten*¹ wurde das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL)² der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) vom Land Bayern, das als Koordinator fungierte, beauftragt. Im Rahmen einer zentralen Evaluation waren für jedes Bundesland mit Ausgleichszulage ein Länderevaluationsbericht als Modul für die Gesamtbewertung der Programme zur Entwicklung ländlicher Räume (EPLR) zu erstellen. Der Ansatz einer zentral durchzuführenden Zwischenevaluierung geht auf einen in Deutschland gefassten Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück. Die Bewertung erfolgte nach einem mit den Ländern diskutierten eigens hierfür konzipierten Evaluationskonzept.

¹ Die hier zu untersuchenden Beihilfen in den benachteiligten Gebieten umfassen gemäß Artikel 18, 19 und 20 der VO (EG) Nr. 1257/1999 *Berggebiete, andere benachteiligte Gebiete* und *Gebiete mit spezifischen Nachteilen*. Diese sind synonym mit den benachteiligten Gebietskategorien *Berggebiete, benachteiligte Agrarzonen* und *kleine Gebiete* der Berichterstattung der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) in Deutschland.

² Bearbeiter: Ulf Bernhards, Helmut Doll, Christoph Klockenbring, Reiner Plankl, Katja Rudow.

5a.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete

5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie

5a.1.1.1 Allgemeines

Die Ausgleichszulage wird in Deutschland seit mehr als 25 Jahren als Instrument zur flächendeckenden Erhaltung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten eingesetzt. Sie wurde aus dem Bergbauernprogramm der EG entwickelt und auf bestimmte benachteiligte Gebiete ausgeweitet.

Benachteiligte Gebiete sind Grenzertragsstandorte, auf denen aufgrund von erschwerten natürlichen Produktionsbedingungen die Tendenz zur Aufgabe der Landwirtschaft größer ist als in nicht benachteiligten Gebieten. Die erschwerten Produktionsbedingungen werden durch Höhenlage, Hangneigung, klimatische Voraussetzungen, Erreichbarkeit, aber auch durch eine geringere Bodenqualität verursacht. Wegen ihrer jeweiligen Eigenschaften werden bei den benachteiligten Gebieten die Gebietskategorien *Berggebiete*³, *benachteiligte Agrarzonen*⁴ und *kleine Gebiete*⁵ unterschieden. Neben den schlechteren natürlichen Produktionsbedingungen sind benachteiligte Gebiete durch eine vergleichsweise geringere Bevölkerungsdichte gekennzeichnet. Die genauen Abgrenzungskriterien für benachteiligte Gebiete sind in der Richtlinie Nr. 86/465/EWG des Rates (RAT 1986) festgelegt. Die benachteiligten Gebiete Deutschlands sind im MB-Va-Abbildung 5.1 dargestellt. Sie umfassen in Deutschland ca. 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche.

In der Bundesrepublik Deutschland wird die Ausgleichszulage in den jeweiligen Bundesländern als Landesrichtlinie umgesetzt. Sofern Bundesmittel in Anspruch genommen werden, unterliegt die Förderung neben der VO (EG) Nr. 1257/1999 (RAT 1999a) auch den Grundsätzen der Bestimmungen der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

5a.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie

Mit der Richtlinie des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (RAT 1975) wurde den Mitgliedstaaten im Mai 1975 erstmalig

³ Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 18.

⁴ Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 19: *andere benachteiligte Gebiete*.

⁵ Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 20: *Gebiete mit spezifischen Nachteilen*.

die Möglichkeit gegeben, in bestimmten Gebieten mit für die landwirtschaftliche Produktion besonders ungeeigneten Standortbedingungen spezielle Beihilfen einzuräumen, die teilweise aus dem EU-Gemeinschaftshaushalt finanziert wurden. Als Form der Beihilfe wurde die Ausgleichszulage eingeführt, eine direkte Transferzahlung, die auf Antrag Bewirtschaftern landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten als Anreiz für eine weitere Bewirtschaftung der Flächen gewährt wird.

In Bremen wurde die ausgleichszulagenberechtigte Fläche im Jahr 1985 im Zuge einer Überprüfung der Abgrenzungskriterien von 3.750 ha LF auf 5.050 ha LF ausgedehnt (Plankl, 1989). Aufgrund von Flächenumnutzungen hat sich der Umfang inzwischen auf 4.840 ha LF (- 4,2 %) reduziert. Diese Fläche ist in vollem Umfang als *benachteiligte Agrarzone* deklariert und nimmt ca. 55 % der Gesamt-LF ein. Dies entspricht einem Anteil von ca. 12 % der gesamten Landesfläche Bremens.

Eine Vergrößerung des Adressatenkreises der Betriebe, welche die Ausgleichszulage beantragen konnten, erfolgte 1988, als zusätzlich zu der bis dahin antragsberechtigten Rinder-, Schaf- und Pferdehaltung einschließlich der dazugehörigen Futterflächen weitere landwirtschaftliche Flächennutzungen in die Förderung einbezogen und gleichzeitig die Höchstsätze je Großvieheinheit bzw. Hektar angehoben wurden. Mit dem GAK-Rahmenplan 2000 bis 2003 wurde die Ausgleichszulage von der tiergebundenen, auf eine ausschließlich flächengebundene Förderung umgestellt.

5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird eine Förderung benachteiligter Gebiete mit folgenden Zielen angestrebt: dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen, Erhaltung des ländlichen Lebensraums und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsformen. Die Umsetzung der Förderung erfolgt mit der Maßnahme *Ausgleichszulage*. Die Ziele der Förderung benachteiligter Gebiete sind in der Ausgleichszulage aufgegriffen und konkretisiert. In Kapitel V, Artikel 13 der o.g. Verordnung heißt es: „Die Beihilfen für benachteiligte Gebiete [...] dienen folgenden Zielen: Gewährleistung des Fortbestandes der landwirtschaftlichen Bodennutzung und somit Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum, Erhaltung des ländlichen Lebensraums, Erhaltung und Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen, die insbesondere den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen.“

In den GAK-Grundsätzen für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten werden die Ziele der VO (EG) Nr. 1257/1999 aufgenommen. Eine Präzisierung und Anpassung der Ziele an die spezifischen Bedingungen in den benachteiligten

Gebieten erfolgt auf Länderebene durch entsprechende Landesrichtlinien. In diesen Richtlinien werden die EU- und GAK-Ziele unter Gesichtspunkten des Landes ausformuliert, konkretisiert und gegebenenfalls durch landesspezifische Ziele ergänzt. Die in Bremen verfolgten Ziele sind in Abschnitt 5a.6.1 im Rahmen einer Zielanalyse ausführlich beschrieben.

5a.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die GAK

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Rahmenplan 2000 bis 2003. Hiernach sind alle Unternehmen der Landwirtschaft förderfähig, mit Ausnahme solcher Betriebe, bei denen die Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand mehr als 25 % beträgt; dies gilt nicht für Weidgemeinschaften. Außerdem müssen mindestens drei ha landwirtschaftlich genutzter Fläche der Zuwendungsempfänger im benachteiligten Gebiet liegen. Der Zuwendungsempfänger verpflichtet sich, die Flächen, für die Zuschüsse gewährt werden, noch mindestens weitere fünf Jahre ab der ersten Zahlung in der Nutzung zu halten. Nur in speziellen Ausnahmefällen kann von dieser Regelung abgewichen werden. Der Zuwendungsempfänger hat die „gute fachliche Praxis“ im üblichen Sinne einzuhalten. Die Ausgleichszulage wird ausschließlich für Flächen gewährt, die im benachteiligten Gebiet bewirtschaftet werden. Flächen für die Erzeugung von Weizen, Mais, Wein, Zuckerrüben sowie Anbauflächen für Intensivkulturen (Gemüse, Obst, Hopfen, Tabak, Blumen, Zierpflanzen und Baumschulflächen) sind von dieser Förderung ausgeschlossen. Außerdem sind Äpfel, Birnen und Pfirsiche in Vollpflanzungen, die 0,5 ha je Betrieb überschreiten, nicht förderfähig.

Die Höhe der Ausgleichszulage beträgt mindestens 26 Euro/ha und höchstens 179 Euro/ha. Zwischen diesen Eckwerten kann die Förderung in Abhängigkeit von der landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) bzw. der bereinigten Ertragsmesszahl (bEMZ) linear oder mindestens in vier gleichen Stufen differenziert werden. Bei einer LVZ von über 30,0 dürfen nicht mehr als 51 Euro/ha gezahlt werden. Für Ackerland darf die Förderung maximal 50 % der Grünlandbeihilfe betragen, mindestens jedoch 26 Euro/ha. Je Zuwendungsempfänger darf der Gesamtbetrag der gewährten Zuschüsse 12.271 Euro nicht übersteigen. Im Falle von Kooperationen und bei Unternehmen mit mehr als zwei betriebsnotwendigen Arbeitskräften gilt eine höhere Kappungsgrenze. Ein Empfänger wird von der Gewährung der Ausgleichszulage ausgeschlossen, wenn bei einem Tier aus seinem Rinderbestand Rückstände bestimmter Stoffe nachgewiesen werden.

Wie bereits erwähnt, können die Länder von den GAK-Förderungsgrundsätzen abweichen und eigene ergänzende Bestimmungen für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage festsetzen. Hiervon hat das Land Bremen in geringem Maße Gebrauch gemacht (vgl. Abschnitt 5a.1.4).

Im Laufe der mehr als 25-jährigen Förderung mit Hilfe der Ausgleichszulage gab es mehrfach Veränderungen bei den GAK-Förderungsgrundsätzen der Ausgleichszulage (Plankl (1989), Ex-post Analyse (Burgath et al. (2001)) gem. VO (EG) Nr. 950/97). Bei der in der vorliegenden Untersuchung durchgeführten Halbzeitbewertung werden nur die Änderungen der letzten vier Beobachtungsjahre (2000 bis 2003) berücksichtigt. Änderungen in den Rahmenplänen haben hauptsächlich hinsichtlich der Höhe und Staffelung der Fördersätze stattgefunden. So wurde z.B. im Rahmenplan 2001 bis 2004 die Handarbeitsstufe eingeführt: Bei Flächen mit hoher Handarbeitsstufe in *Berggebieten* und Gebieten mit Hangneigung über 50 % in übrigen benachteiligten Gebieten können sich die Förderbeträge auf 205 Euro/ha erhöhen. In dem Rahmenplan 2002 bis 2005 wurde erstmals eine Differenzierung der Förderung in mindestens vier Stufen zwischen dem höchsten und niedrigsten Förderbetrag für *benachteiligte Agrarzonen* verbindlich festgelegt. Die im Rahmenplan 2000 bis 2003 verankerte Konzentration der Ausgleichszulage auf Grünlandstandorte wurde im Rahmenplan 2002 bis 2005 modifiziert. Es wird nicht mehr zwischen Acker- und Grünlandnutzung unterschieden; für den Anbau von Getreide, Ölfrüchten und Kartoffeln werden jedoch nach wie vor nur 50 % der Grünlandprämie gezahlt. Außerdem werden im Rahmenplan 2002 bis 2005 die Kriterien für einen Ausschluss von der Förderung verschärft. Kann in einem Betrieb mit mehr als zwei Großvieheinheiten je Hektar nicht nachgewiesen werden, dass die Nährstoffbilanz auf der Grundlage der selbstbewirtschafteten Fläche ausgeglichen ist, wird der Betrieb von der Förderung ausgeschlossen. Die Änderungen sind der synoptischen Darstellung im Anhang (vgl. MB-Va-Tabelle 5.1) zu entnehmen.

5a.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien

Bezüglich der Ausgestaltung der Ausgleichszulage folgt das Land Bremen in den wesentlichen Punkten den Vorgaben der GAK. Als Bemessungsgrundlage wird jedoch ausschließlich die als Grünland genutzte Fläche herangezogen. Gegenüber der vorherigen Förderperiode wurde die in Abhängigkeit vom Tierbestand im landwirtschaftlichen Betrieb gestaffelte Förderhöhe in der Förderperiode ab dem Jahr 2000 aufgegeben. Zudem wurden die in der vorherigen Förderperiode gewährten Zuschläge für das Gebiet „Borgfelder Wümmewiesen“ und „Hollerland“ in der Förderperiode ab 2000 nicht mehr gezahlt. Die Höhe der Ausgleichszulage wird in Bremen anhand der LVZ gestaffelt. Im Jahr 2000 reichte diese Staffelung für Grünland von mindestens 38 Euro/ha bis höchstens 87 Euro/ha LF. Die Höchstsumme wird bei einer LVZ bis maximal 15 gewährt. In den Jahren 2001 sowie 2002 wurden keine gravierenden Änderungen bei der Ausgestaltung der Förderhöhe eingeführt. In Tabelle 5a.1 sind die Ausgestaltungen der Ausgleichszulage in Bremen für die Förderperiode 2000 bis 2002 im Vergleich zur Situation im Jahr 1999 dargestellt.

Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Bremen

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage für Rinder-, Pferde-, Schaf- und Ziegenhaltung	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage für andere Produktionen (Flächenprämie)	Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag
1999	- 28 Euro bis 87 Euro/GV in Abhängigkeit von Garantiemenge Milch und GV-Besatz pro ha - Zuschläge in den Gebieten Borgfelder Wümmewiesen und Hollerland: 36 Euro bzw. 59 Euro/ha		- 6.135 Euro - 9.203 Euro bei Ammen- und Mutterkuhhaltung ohne Milchproduktion	- ausschließlich Förderung von Grünland	a) 76.694 Euro positive Einkünfte b) 153 Euro
	<i>für Grünland</i>	<i>für Ackernutzung</i>			
2000	LVZ-abhängig - < 15: bis 87 Euro - 16 bis < 22: bis 74 Euro - 23 bis < 29: bis 59 Euro - > 30: bis 38 Euro Auszahlung der max. Förderhöhe		- max. 9.203 Euro je Zuwendungsempfänger und Jahr, - bzw. 36.813 Euro bei Kooperationen, jedoch max. 9.203 Euro je Zuwendungsempfänger	- ausschließlich Förderung von Grünland	a) zu versteuerndes Einkommen des Antragstellers und dessen Ehegatten max. 76.694 Euro, bzw. max. 153.387 Euro bei GbR b) 256 Euro
2001 (Veränderung)	dito		dito	dito	dito
2002 (Veränderung)	dito		- max. 12.000 Euro je Zuwendungsempfänger u. Jahr, - bzw. 48.000 Euro bei Kooperationen, jedoch max. 12.000 Euro je Zuwendungsempfänger	dito	a) zu versteuerndes Einkommen des Antragstellers und dessen Ehegatten max. 80.000 Euro, bzw. max. 160.000 Euro bei GbR b) 150 Euro

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Auswertungen des BMVEL, Referat 523 und der Förderrichtlinien des Landes Bremen (1999 bis 2002)

Im Jahr 2000 wurde die Ausgleichszulage bei einer Höhe von 9.203 Euro je Antragsteller gekappt, im Fall von Kooperationen lag diese Kappungsgrenze bei insgesamt 36.813 Euro. Das zu versteuernde Einkommen des Begünstigten sowie dessen Ehepartners durfte in dem der Antragstellung vorausgegangenem Jahr eine Prosperitätsschwelle von insgesamt 76.694 Euro bzw. bei Betriebszusammenschluss als GbR von 153.388 Euro nicht überschreiten; war dies der Fall, wurde keine Ausgleichszulage gewährt. Das Mindestauszahlungsvolumen je Antragsteller betrug 256 Euro. Im Jahr 2001 wurden keine gravierenden Änderungen bei diesen Fördervoraussetzungen festgelegt. Demgegenüber wurde im Jahr 2002 die Kappungsgrenze auf 12.000 Euro je Zuwendungsempfänger, im Fall von Kooperationen auf 48.000 Euro, jedoch nicht mehr als 12.000 Euro je Zuwendungsempfänger, reduziert. Die Höhe des Betrages des zu versteuernden Einkommens, ab dem eine Förderung ausgeschlossen ist, wurde geringfügig auf 80.000 Euro bzw. 160.000 Euro bei GbR angehoben sowie der Mindestauszahlungsbetrag auf 150 Euro gesenkt.

Die Ausgleichszulage kann im Land Bremen mit verschiedenen anderen Maßnahmen kombiniert werden. Da die FFH-Gebiete noch nicht endgültig abgegrenzt sind, war zum Zeitpunkt der Evaluierung nicht abschließend geklärt, ob – sofern die Gebietskulissen sich überschneiden – sowohl die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebieten als auch die Ausgleichszahlungen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen gleichzeitig gewährt werden. Die im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen angebotenen Förderungen sind bei vollständiger Kumulation der Prämien kombinierbar.

Wie in dem Abschnitt 5a.1.1.2 dargestellt, verfügt das Land Bremen ausschließlich über Flächen im benachteiligten Gebiet der Gebietskategorie *benachteiligte Agrarzone*.

5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Nachfolgend werden zunächst die für die zentrale länderübergreifende und ländervergleichende Bewertung der Ausgleichszulage verwendete Untersuchungsmethodik und die Datenquellen dargestellt. Da das Untersuchungsdesign nicht in vollem Umfang im Stadtstaat Bremen umgesetzt werden konnte, werden zudem die Besonderheiten bei der Durchführung der Bewertung in Bremen verdeutlicht.

Für die zentrale Bewertung der Förderung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten wird als Untersuchungsmethodik ein Methoden-Mix verwendet. Dabei erfolgt die Bewertung nach den Vorgaben des Bewertungsrahmens, wie sie im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000 bis 2006“ (KOM 2002a) sowie in den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“ (KOM 2000) und den MEANS-Dokumenten niedergelegt ist. Der Bewertungsprozess gliedert sich in die vier Phasen: Strukturierungs-, Erhebungs-, Analyse- und Berichterstattungsphase. Die methodischen Elemente der Strukturierungsphase – wie Spezifizierung und Operationalisierung von Zielwerten, Überprüfung der Relevanz der kapitelspezifischen und -übergreifenden Bewertungsfragen und Gewichtigkeit der Erfolgskriterien sowie Ableitung national/regional ergänzender Bewertungsfragen – werden weitgehend im Kontext des Abschnitts 5a.6 dargestellt.

5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign ist grundsätzlich und von vornherein so angelegt, dass auf die Herausarbeitung der Wirkungen abgezielt wird, die im Rahmen der Bewertung am Ende des Programmplanungszeitraums zu erfassen sind. Insofern kommt bereits bei der Zwischenbewertung ein vorausschauender, auf die Ex-post Bewertung ausgerichteter Ansatz zur Anwendung. Einige Bewertungsschritte können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur

konzeptionell dargestellt werden, da für die Konkretisierung und Umsetzung entsprechende Daten im Rahmen der Zwischenbewertung nicht bereitgestellt werden konnten. Der Bewertungsansatz sieht ferner vor, dass für die Beurteilung der Umsetzung, der Wirkungen – insbesondere der Nettowirkungen – und der Effizienz der Maßnahme in Ergänzung zu den unmittelbaren Bewertungsindikatoren weitere relevante kontextuelle und exogene Faktoren herangezogen werden.

Als Bewertungsmethode ist ein Mit-Ohne-Vergleich sowie – gegebenenfalls im Rahmen der Ex-post Bewertung – die Kombination mit einem Vorher-Nachher-Vergleich vorgesehen. Details hinsichtlich der methodischen Vorgehensweise sind dem Materialband zu entnehmen. In der vorliegenden Zwischenbewertung wird der Schwerpunkt auf den Mit-Ohne-Vergleich zu Beginn der Förderperiode gelegt. Dabei wird der Ist-Zustand in den Betrieben mit Ausgleichszulage mit einer Referenzgruppe von Betrieben verglichen, die nicht dem Einfluss der Ausgleichszulage der benachteiligten Gebiete unterliegen. Der Mit-Ohne-Vergleich dient als Ersatz für den Vergleich eines Programmindikators mit einer festen Zielgröße. Da eine Quantifizierung letzterer vielfach fehlt oder die Zielgröße mit den vorhandenen Daten nicht hinreichend operationalisiert werden kann, ist der Mit-Ohne-Vergleich eine praktikable Methode zur Bewertung der Wirkung der Ausgleichszulage. Für den Mit-Ohne-Vergleich gilt es, unter den Vorgaben des Bewertungsleitfadens und auf der Basis von Erkenntnissen der Zielanalyse, geeignete, möglichst homogene Gruppen – insbesondere Referenzgruppen – abzugrenzen und die Situation geförderter Betriebe mit der Referenzgruppe zu vergleichen. Dieser vorwiegend auf einzelbetrieblichen Daten basierende Mit-Ohne-Vergleich wird durch einen Vergleich mit sozioökonomischen Indikatoren ergänzt. Letzterer Vergleich befasst sich zum einen mit der Situation von Betrieben in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zum anderen mit wichtigen Kontextinformationen zu den Bewertungsfragen. Dazu werden allgemeine statistische und wirtschaftsstatistische Daten auf Landkreisebene als Datengrundlage herangezogen.

In Anlehnung an die Empfehlungen des Bewertungsleitfadens zu Kapitel V (Ausgleichszulage) wird die Untersuchung in Abhängigkeit von der Qualität der Daten auf betrieblichen und gebietsspezifischen Vergleichs- und Disaggregationsebenen durchgeführt. Dabei wird grundsätzlich nach geförderten und nicht geförderten Betrieben, nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten und – soweit möglich – nach den verschiedenen Gebietskategorien der benachteiligten Gebiete differenziert. Ferner soll nach Erwerbs- und Betriebsformen sowie nach Betriebsgrößenklassen untergliedert werden. Wegen des hohen Anteils an Futterbaubetrieben in den benachteiligten Gebieten stehen diese im Zentrum der Bewertung. In Bremen kann aufgrund der für die Evaluierung geringen Datenqualität und -quantität sowie des hohen Aggregierungsgrades der vorliegenden Daten die Untersuchung nicht in jenem Umfang wie bei den Flächenbundesländern durchgeführt werden; bezüglich verschiedener Auswertungsaspekte sind Abstriche hinzunehmen.

Für den Vorher-Nachher-Vergleich, der die Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Betrieben/Regionen am Anfang und am Ende des Untersuchungszeitraums mit Hilfe der Erfolgskriterien und -indikatoren nach Gebiets- und/oder Betriebsgruppen umfasst, liegt im Rahmen der Zwischenbewertung der Schwerpunkt auf der Darstellung der Ausgangssituation. Darüber hinaus werden die methodischen Voraussetzungen für die zukünftige Ex-post Untersuchung geschaffen sowie die dazu notwendigen datentechnischen Vorarbeiten geleistet.

Mit Hilfe der Bewertungstechniken einer erfolgskriterien- und indikatorengestützten Vergleichsgruppenanalyse werden die im EU-Dokument VI/12004/00 (KOM 2000) vorgegebenen kapitelspezifischen Evaluationsfragen zur Ausgleichszulage direkt oder indirekt beantwortet und – soweit im Rahmen der Zwischenbewertung möglich – die Effektivität und Effizienz der Ausgleichszulage abgeschätzt. Die Probleme der Quantifizierung komplexer kausaler Zusammenhänge, insbesondere die Überlagerung der Erfolgsgrößen durch andere Maßnahmen, erschweren eine Abschätzung der Nettoeffekte erheblich. Neben der unmittelbaren Beantwortung der Bewertungsfragen lassen sich aus der Analyse der Bestimmungsfaktoren in Kombination mit einer kontinuierlichen Analyse der Ausgestaltung der Ausgleichszulage wichtige Hinweise für die Überprüfung der Förderausgestaltung ableiten. Schließlich können im Zuge des breit angelegten methodischen Bewertungsansatzes wichtige Informationen als Teilbeitrag zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen aus der Programmbewertung (Querschnittsfragen) gewonnen werden.

5a.2.2 Datenquellen

Der zentrale Bewertungsansatz sieht vor, dass mehrere unterschiedlich miteinander verschnittene Datenquellen verwendet werden.

Die für die Evaluierung herangezogenen Datengrundlagen für Bremen sind in Tabelle 5a.2 dargestellt.

Fortsetzung Tabelle 5a.2:

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
			administrative Umsetzung	Vollzug	Inanspruchnahme/ Output	Wirkungen (ggf. nach Bewertungsfragen)	
Qualitative Daten							
	telefonische Befragung zur administrativen Umsetzung	Fachreferenten in den Ländern (offener Fragebogen)	X				
	Expertengespräche	Fachreferenten Programm-Evaluatoren	X				Beitrag zu den Querschnittsfragen
	schriftliche Befragung zur Spezifizierung und Quantifizierung der Ziele	Experten der Länder		X	X		Spezifizierung regionaler Bewertungsfragen
Sekundär	GAK-Förderungsgrundsätze + Förder-RL + Durchführungsverordnung	Dokumente	X		X		dient der Förderausgestaltung Tabelle 5.1
	update der Ausgestaltung der Förderung	Fachreferenten in den Ländern			X		
	Gebietsverzeichnisse	benacht. Gebiete u. Gebietskategorien Kerngebiete Wirtschaftsgebiete			X		dient der regional differenzierten Darstellung

5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der EPLR des Landes Bremen umfasst ein Finanzvolumen von insgesamt 21,1 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Die Tabelle 5a.3 gibt Auskunft über die eingeplanten und die verausgabten Finanzmittel für die Ausgleichszulage des bisherigen Förderzeitraumes 2000 bis 2002.

Tabelle 5a.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Bremen

Jahr ¹⁾	geplante Ausgaben (Mittelleinsatz)			Anteil EU geplant	tatsächl. Ausgaben (Vollzug)	
	2000	2001	2002		AZ	Abweichung ²⁾
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
2000	0,26	-	-	49,95	0,26	0,77
2001	0,83	0,50	-	50,00	0,25	-49,60
2002	0,83	0,83	.	50,00	.	.
2000 - 2006	5,00	4,69

1) EU-Haushaltsjahr

2) Zu den jeweils zuletzt vorliegenden Planzahlen im jeweiligen Bezugsjahr.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des indikativen Gesamtfinanzierungsplanes des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, der Änderungsanträge und Expertengespräch.

Von dem eingeplanten Finanzvolumen sind knapp 5,2 Mio. Euro (24,6 % des Gesamtfinanzvolumens für die Entwicklung des ländlichen Raumes) für die Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten im Gesamtförderzeitraum 2000 bis 2006 vorgesehen. Für das Jahr 2000 waren 0,26 Mio. Euro für die Ausgleichszulage veranschlagt, in den folgenden Jahren wurden die eingeplanten Mittel auf 0,83 Mio. Euro angehoben.

Im Jahr 2000 weichen die tatsächlichen Ausgaben nicht von den für die Ausgleichszulage eingeplanten Ausgaben ab. Im folgenden Jahr werden die eingestellten Mittel um 0,57 Mio. Euro aufgestockt, dennoch fließen die eingestellten Mittel nicht in dem vorhergesehenen Maße ab: Es kommen nur 0,25 Mio. Euro und damit 50 % der veranschlagten Mittel zur Auszahlung. Die Abweichungen zwischen geplanten und tatsächlichen Ausgaben im zweiten Jahr der zu untersuchenden Förderperiode lassen den Verdacht auf Vollzugsprobleme bei der finanziellen Abwicklung aufkommen und machen eine erneute Untersuchung in der Ex-post Bewertung erforderlich.

Die Tabelle 5a.4 gibt einen detaillierten Aufschluss über die Aufteilung der tatsächlichen Ausgaben auf die verschiedenen Finanzierungsträger.

Tabelle 5a.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern – Bremen

Jahr	EU		Bund		Land	
	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
1999	0,00	0,0	0,17	60,0	0,11	40,0
2000	0,13	50,0	0,08	30,0	0,05	20,0
2001	0,13	50,1	0,08	29,9	0,05	19,9
2002	0,13	50,0	0,08	30,0	0,05	20,0
2000 bis 2002	0,39	50,0	0,23	30,0	0,16	20,0

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des EPLR sowie ergänzende Monitoringdaten des Senators für Wirtschaft und Häfen in Bremen

Im Jahr 1999 teilen sich der Bund und das Land Bremen die Finanzierung der Ausgleichszulage im Verhältnis 60 zu 40. In 2000 wurden die Aufwendungen im Verhältnis 50 % (EU) zu 30 % (Bund) zu 20 % (Land) getragen, auch in den folgenden Jahren wird dieses Verhältnis bei der Finanzierung beibehalten. Mit der Höhe des EU-Kofinanzierungsanteils von 50 % entspricht dieser Anteil dem in der VO (EG) Nr. 1257/1999 festgelegte Maximalwert von 50 % für die Nicht-Ziel-1-Gebiete.

5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

In Bremen wurden in den Jahren 2000 bis 2002 jährlich ca. 110 Betriebe mit Hilfe der Ausgleichszulage gefördert. In Tabelle 5a.5 sind die geförderten Betriebe und Flächen dargestellt.

Tabelle 5a.5: Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2002 – Bremen

Jahr	geförderte Betriebe	Anteil (%) geförderte		geförderte Fläche (ha)	Anteil (%) geförderter GL-Flächen
	benachteiligte Agrarzone	Haupterwerbsbetriebe	Jurist. Gesellschaften		
2000	113	94,7	5,2	4.722,3	100
2001	110	95,5	4,5	4.569,1	100
2002	111	95,5	4,5	4.657,9	100

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik 2000, 2001 und 2002.

Bei den geförderten Betrieben handelt es sich überwiegend um Haupterwerbsbetriebe (95 %). Die geförderte LF beträgt rd. 4.600 ha, bedingt durch die Ausgestaltung der Förderrichtlinien handelt es sich bei der geförderten Fläche ausschließlich um Grünland.

Für die Bewertung der Ausgleichszulage spielt die Potentialabschätzung eine bedeutende Rolle. Die Inanspruchnahme der Ausgleichszulage – gemessen an der geförderten Fläche bzw. den geförderten Betrieben – kann annäherungsweise durch den Vergleich der geförderten Fläche bzw. Betriebe mit den Daten über Fläche und Betriebe aus der Landwirtschaftszählung 1999 abgebildet werden (vgl. Tabelle 5a.6).

Tabelle 5a.6: Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderfähigen Betrieben und Flächen – Bremen

Indikator	Einheit	benachteiligtes Gebiet
Potenziell förderfähige Betriebe nach Agrarstatistik ¹⁾	Anzahl	117
Geförderte Betriebe nach Förderstatistik	Anzahl	113
Anteil geförderter Betriebe	%	97
Potenziell förderfähige Fläche nach Agrarstatistik ¹⁾	ha	4.840
Geförderte Fläche nach Förderstatistik	ha	4.722
Anteil geförderter Fläche	%	98

1) Daten der Landwirtschaftszählung 1999 (unveröffentlichte Sonderauswertung des BMVEL). Es bestehen unterschiedliche Zuordnungskriterien der Betriebe zum benachteiligten Gebiet und den verschiedenen Gebietskategorien zwischen Landwirtschaftszählung (Betriebssitzprinzip) und Förderstatistik. Beinhaltet auch Betriebe unter 3 ha, die lt. GAK-Rahmenplan nicht förderfähig sind.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Landwirtschaftszählung 1999 und der Förderstatistik 2000.

Da bei der Landwirtschaftszählung die Flächen nach dem Betriebssitzprinzip den benachteiligten Gebieten zugeordnet werden und zudem weitere Förderrestriktionen zum Ausschluss von Betrieben von der Förderung führen können, stellen die daraus ermittelten potenziell förderfähigen Betriebe und Flächen nur eine grobe Schätzung der tatsächlich förderfähigen Fläche bzw. der geförderten Betriebe dar. Die dargestellte Schätzung, nach der in Bremen im Jahr 2000 ca. 97 % der potentiell förderfähigen Betriebe in den benachteiligten Agrarzonen eine Ausgleichszulage erhalten und die tatsächlich geförderte Fläche in dieser Gebietskategorie einen Anteil von ca. 98 % der potentiell förderfähigen Fläche ausmacht, dürften daher verzerrt sein.

In Tabelle 5a.7 sind die Höhe der Ausgleichszulage und die Veränderungen im Laufe des betrachteten Untersuchungszeitraumes dargestellt.

Tabelle 5a.7: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen und Gebietskategorien – Bremen

	Ausgleichszulage									
	je geförderten Betrieb						je geförderter Fläche			
	2000	2001	2002	Veränderung (%)			2000	Veränderung (%)		
	Euro	Euro	Euro	2000/99	2001/00	2002/01	Euro	2000/99	2001/00	2002/01
geförderte Betriebe insgesamt	2.323,4	2.311,9	2.389,5	-0,75	-0,50	3,36	55,6	-6,60	0,11	2,31
davon: HE-Betriebe	2.269,5	2.226,6	2.294,7	-3,96	-1,89	3,06	55,0	-9,40	-0,09	2,46
Juristische Gesellschaften	3.285,0	4.103,6	4.397,2	79,60	24,92	7,16	65,0	70,11	1,59	-0,22

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik 2000, 2001 und 2002.

Die Auswertungen der Förderdaten ergab, dass die Höhe der Ausgleichszulage pro Betrieb im Jahr 2000 in Bremen bei durchschnittlich 2.323 Euro lag. Im Jahr 2001 ist die Ausgleichszulage um knapp 0,5 % auf 2.312 Euro gesunken und im folgenden Jahr um 3,4 % auf 2.389 Euro angestiegen ist. Bei der Betrachtung der Ausgleichszulage je geförderter Fläche liegt die Förderhöhe durchschnittlich bei knapp 55,6 Euro/ha. Hier ist im Förderjahr 2001 eine marginale Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 0,1 % und im Förderjahr 2002 gegenüber 2001 um knapp 2,3 % zu beobachten.

Die Haupterwerbsbetriebe erhielten im Jahr 2000 eine Förderung durch die Ausgleichszulage von durchschnittlich 2.269 Euro, diese sank geringfügig im Jahr 2001 um 1,9 % auf 2.227 Euro und stieg im folgenden Förderzeitraum um 3 % auf 2.295 Euro. Die Ausgleichszulage der juristischen Gesellschaften lag mit durchschnittlich 3.285 Euro deutlich höher. Auch bei der Ausgleichszulage je geförderter Fläche schnitten die juristischen Personen besser ab. Im Jahr 2001 erfuhr die Ausgleichszulage bei den juristischen Personen eine Aufstockung von knapp 25 % auf 4.104 Euro und im Jahr 2002 eine erneute Steigerung um 7,2 % auf 4.397 Euro. Diese Steigerungen sind u.a. auf Betriebszusammenschlüsse sowie –aufstockungen zurückzuführen. Bei der überschaubaren Zahl von Betrieben in Bremen führt dies zu derart deutlichen Veränderungen. Bei den Haupterwerbsbetrieben fiel die Erhöhung der Ausgleichszulage je Betrieb deutlich bescheidener aus. Die Ausgleichszulage je ha geförderter Fläche hat in beiden Betriebsgruppen deutlich weniger zugenommen.

5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

5a.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Wie bereits in Abschnitt 5a.1.1.2 dargestellt, handelt es sich bei der Ausgleichszulage um ein langjährig praktiziertes und in der Umsetzung bekanntes Förderinstrument. Die organisatorische Zuständigkeit liegt in der Landeshoheit des Stadtstaates Bremen.

5a.5.2 Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung und Kontrolle

Die Ausgleichszulage wird mit dem jährlich zum 15. Mai des Jahres zu stellenden Gemeinsamen Antrag für die Flächenbeihilfen bei der LWK beantragt. Zusätzlich ist im Flächen- und Nutzungsnachweis zu vermerken, welche Flurstücke in benachteiligten Gebieten liegen.

Nach fristgerechtem Eingang des Antrages erfolgt bei der Landwirtschaftskammer die Antragsbearbeitung in Form der Dateneingabe in das InVeKoS-Datenerfassungsprogramm und eine erste Verwaltungskontrolle unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips einschließlich einer Prüfung der Angaben auf Richtigkeit, Vollständigkeit und Plausibilität. Anschließend sind die für die Bewilligung erforderlichen Daten an die Bewilligungsstelle weiterzuleiten. Die Bewilligung des Antrages liegt im Zuständigkeitsbereich des Senators für Wirtschaft und Häfen. Hierbei wird eine zweite Verwaltungskontrolle durchgeführt. Anhand der Risikoanalyse und Zufallsauswahl werden mindestens 10 % der Antragsteller für die Vor-Ort-Kontrollen ausgewählt. In Verbindung mit der Vor-Ort-Kontrolle wird die Einhaltung der Vorgaben der „guten fachlichen Praxis“ überprüft, die eine Grundvoraussetzung für die Gewährung der Ausgleichszulage darstellt (vgl. Rat 1999a). Zeigt sich, dass eine tiefergehende Überprüfung eines Antragstellers erforderlich ist, so fällt dies in den Aufgabenbereich der Landwirtschaftskammer als zuständigen Fachdienststelle.

Nach der zentralen Erstellung und Versendung der Bewilligungsbescheide an die Antragsteller führt die EU-Zahlstelle beim Senator für Wirtschaft und Häfen die Auszahlung der Ausgleichszulage an die Endbegünstigten durch.

Die zur Umsetzung der Ausgleichszulage notwendigen Vorschriften werden im Gesetzes- und Verordnungsblatt veröffentlicht. Zusätzlich werden Informationsveranstaltungen abgehalten und Veröffentlichungen über die Fachpresse herausgegeben.

Der Verwaltungsaufwand der Ausgleichszulage wird nach Angaben des Senators für Wirtschaft und Häfen im Vergleich zu anderen Maßnahmen des ländlichen Raums – z.B. Ag-

rarumweltmaßnahmen – als durchschnittlich eingeschätzt, da die Umsetzung anhand der Antragsunterlagen zur Flächenbeihilfe (Stützungsregelung) erfolgt und auf dem dazugehörigen Datenverarbeitungssystem basiert. Generell dürften jedoch für ein vergleichsweise kleines Bundesland wie Bremen die Kosten der administrativen Umsetzung der Ausgleichszulage relativ hoch ausfallen.

5a.5.3 Finanzmanagement

Ein speziell für die Abwicklung der Ausgleichszulage konzipiertes Finanzmanagement besteht nicht; vielmehr wird sich bei der Abwicklung des für die Maßnahmen der Flächenbeihilfen etablierten Systems bedient. Nach der Bewilligung der Ausgleichszulage und Anweisung der Zahlung erfolgt die Auszahlung im Herbst – in der Regel in der ersten Oktoberhälfte kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres. Die Zahlungen gehen in vollem Umfang den Begünstigten zu, es werden keine Gebühren erhoben.

5a.5.4 Begleitung der Maßnahme

Wie bereits im Kapitel 2 dargestellt, ist in Art. 48 und 49 der VO (EG) Nr. 1257/1999 festgelegt, dass die Durchführung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum wirksam zu begleiten ist. Die Begleitung erfolgt anhand im Voraus vereinbarter und festgelegter spezifischer materieller und finanzieller Indikatoren (vgl. Art. 36 der VO (EG) Nr. 1260/1999 (RAT 1999b)). Die Ergebnisse der Begleitung werden im Monitoringrahmen bzw. in Lageberichten festgehalten und sind gem. Art. 53 der VO (EG) Nr. 445/2002 (KOM 2002b) der Europäischen Kommission jährlich zum 30.04. jeden Jahres vorzulegen. Für die Ausgleichszulage scheint die jährliche Berichterstattung adäquat.

Die Durchführung des Monitoring liegt im Verantwortungsbereich des Landes Bremen. Der Monitoringrahmen besteht aus Tabellenblättern, die den jeweiligen Maßnahmen des EPLR zugeordnet sind. Vorab werden einige sozioökonomische Kenngrößen zur Lagebeschreibung dargestellt, wobei nicht nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten unterschieden wird. Inhalt der Lageberichte sind die für die jeweiligen Maßnahmen relevanten Änderungen der Rahmenbedingungen – insbesondere signifikante sozioökonomische Entwicklungen, aber auch Änderungen nationaler, regionaler und sektoraler Politiken – sowie der Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte des EPLR. Außerdem sind die von den Verwaltungsbehörden getroffenen Vorkehrungen zur effizienten Umsetzung und Durchführung darzustellen. Dazu zählen ausdrücklich die Tätigkeiten für die Begleitung, die finanzielle Kontrolle und die Bewertung sowie die Darstellung der bei der Verwaltung aufgetretenen wichtigen Probleme und der ergriffenen Gegenmaßnahmen.

Die Sichtung der Monitoringdaten und der Lageberichte zeigt, dass die Erfassung sowie die Weiterleitung der vorgesehenen Daten sichergestellt ist. In den verschiedenen Übersichten wird die Zahl der Begünstigten, der Umfang der für die Ausgleichszulage gewährten Flächen, die Höhe der durchschnittlichen Zahlungen je Hektar sowie die Höhe der öffentlichen Ausgaben erfasst.

Die für die Förderung durch die Ausgleichszulage erhobenen standardisierten Daten im Rahmen des Monitoring entsprechen formal den Anforderungen der Europäischen Kommission. Sie sind für die Bewertung hilfreich, sind mit den in Deutschland im Rahmen der jährlichen GAK-Berichterstattung erhobenen Daten vergleichbar und liefern einen ähnlichen Detaillierungsgrad wie die Daten der GAK-Berichterstattung. Dennoch fehlen Anknüpfungspunkte für eine detaillierte Bewertung. Für eine nach Betriebsgruppen und regionalen Kriterien differenzierte Analyse der Wirkungen der Ausgleichszulage sind die homogenen Monitoringdaten zu hoch aggregiert. Die Darstellung der Abweichungen zum Stand der Durchführung beschränkt sich ausschließlich auf die finanztechnischen Daten der Ist- und Planzahlen und nur in geringem Umfang auf eine Beschreibung der relevanten Änderungen der Rahmenbedingungen und der daraus resultierenden Modifikation der operationellen Ziele. Durch die aktive Mitwirkung der zuständigen Verwaltungsbehörden am Aufbau eines Begleitsystems für die Bewertung und die Bereitstellung der Daten an den Begleitausschuss und den Evaluator ist die Basis für das Begleit- und Bewertungssystem der Ausgleichszulage gelegt. Bei der extrem ungünstigen Datengrundlage in Bremen wäre es empfehlenswert gewesen, wenn die zuständigen Stellen die Förderdaten differenzierter ausgewertet hätten.

5a.5.5 Durchführung der Bewertung der Maßnahme

Für die Bewertung stehen neben einigen wenigen materiellen und finanziellen Indikatoren des Monitoringsystems, die in der Ex-ante Bewertung erhobenen Informationen zur Verfügung. Eigene vom Land selbst vorgenommene Bewertungen und Berichte liegen – abgesehen von den Informationen aus den Berichterstattungen gemäß GAK – nicht vor. Diese primär im Rahmen des spezifischen Begleitungssystems erfassten Informationen reichen für eine Beurteilung der Ausgleichszulage in den von Natur benachteiligten Gebieten nicht aus.

Das Evaluierungskonzept der Zwischenevaluierung sieht vor, dass dem Bewerter der Ausgleichszulage durch das Land und den Bund weitere wichtige Daten, soweit möglich in digitalisierter Form, zur Verfügung gestellt werden. Aufgrund des abzuschätzenden relativ hohen Bearbeitungsaufwands bei einigen Daten und der Bearbeitung der Daten im Rahmen der zentralen Bewertung wurde ein fester Zeitpunkt für die Datenbereitstellung mit den zuständigen Stellen vereinbart. Da für Bremen bereits frühzeitig feststand, dass keine

Daten buchführender Betriebe des Testbetriebsnetzes vorliegen, war das Land aufgefordert, vergleichbare Ersatzdaten bereitzustellen. Dies ist in einem beschränkten Umfang, wenn auch mit zeitlichen Verzögerungen, geschehen. Es konnte jedoch nicht der für die Beantwortung der Bewertungsfragen notwendige Datengrundstock wie in den Flächenstaaten gelegt werden.

5a.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

5a.6.1 Zielanalyse und Ableitung landesspezifischer Bewertungsfragen

Der hier durchgeführten Zwischenbewertung kommt u.a. die Aufgabe zu, die Umsetzung der mit der Maßnahme *Ausgleichszulage* angestrebten Ziele zu überprüfen. Für die Ermittlung des Zielerreichungsgrades kommt es dabei darauf an, konkrete, wenn möglich quantifizierbare Zielangaben zu definieren und Gruppen von Zielen abzugrenzen, die mit den verfügbaren Daten abgebildet werden können. Hierzu wurde ein auf der ersten Begleitausschusssitzung mit den Ländern abgeprochenes, mehrstufiges Verfahren angewendet. In einer ersten Stufe wurden aus den kapitelspezifischen und -übergreifenden Bewertungsfragen der Europäischen Kommission sowie aus dem EPLR und weiteren Länderdokumenten relevante Ziele abgeleitet und in eine Tabellendarstellung gebracht. In einer zweiten Stufe war durch die zuständigen Fachreferenten in den Ländern das auf der Dokumentenanalyse abgeleitete Zielsystem zu überprüfen, zu vervollständigen bzw. zu korrigieren sowie die Prioritäten in der Zielsetzung allgemein und nach den Gebietskategorien differenziert anzugeben.

Aufgrund des komplexen Wirkungszusammenspiels können die von Bremen genannten Ziele nicht immer eindeutig den EU-Zielen zugeordnet werden. War eine Einordnung der Ziele zu mehreren Bewertungsfragen möglich, wurde sie in der Regel der Frage zugewiesen, für die noch kein Ziel genannt war. Die detaillierte Zielanalyse einschließlich der Bewertung der Ziele und der vom Land Bremen vorgeschlagenen Zielindikatoren ist ausführlich in tabellarischer Form in Tabelle 5a.8 sowie im MB-Va-Tabelle 5.2 dargestellt.

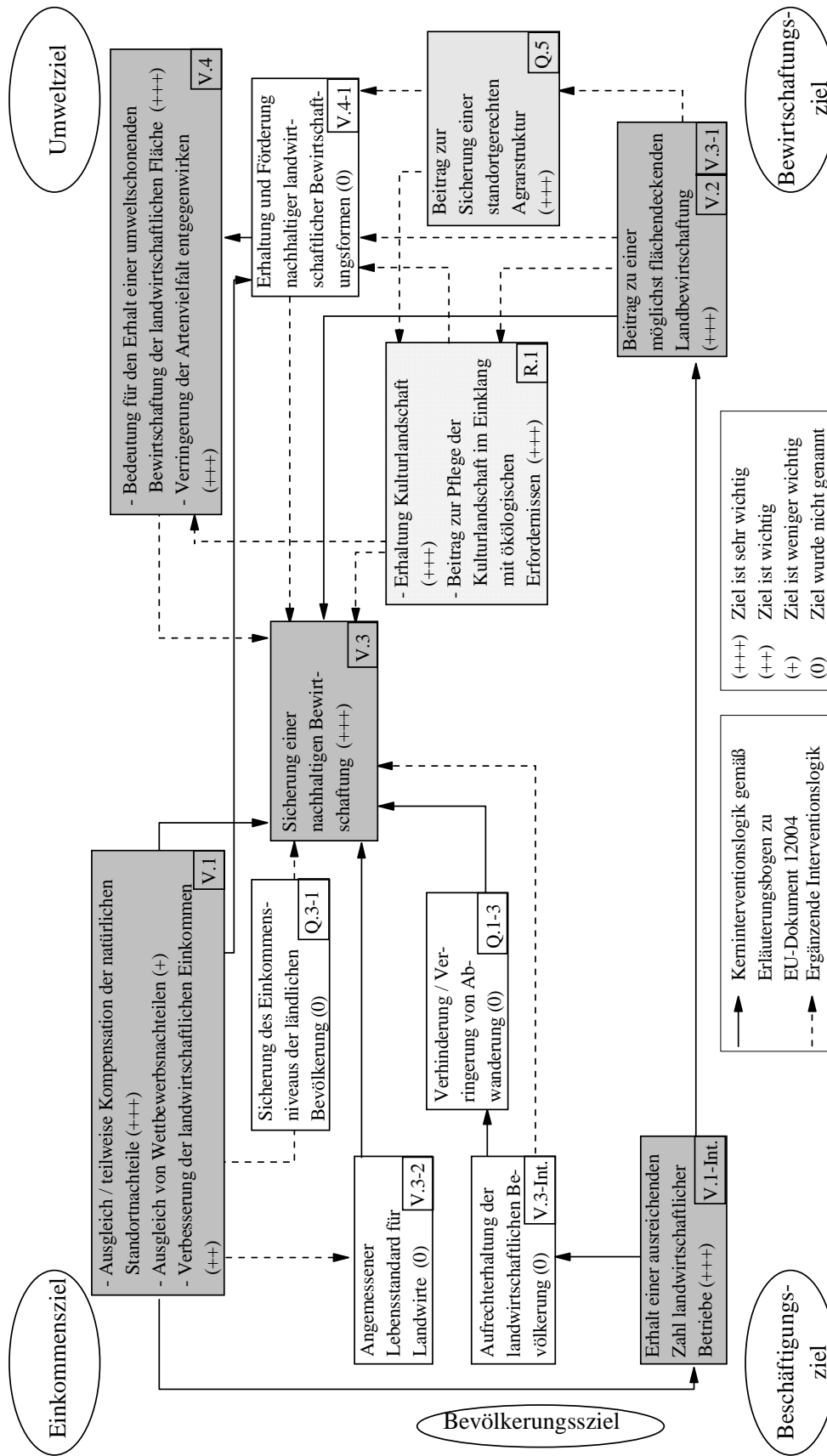
Tabelle 5a.8: Ziele, Zielspezifizierung und Zielindikatoren – Bremen

EU-kapitelspezifische und kapitelübergreifende Leitziele	Landesspezifische Zielpräzisierung	Relevanz	Vom Bundesland vorgeschlagener Indikator
V.1 Ausgleich von Einkommensdefiziten, die aus natürlichen Nachteilen resultieren	Ausgleich/teilweise Kompensation der natürlichen Standortnachteile	+++	Es sind die Einkommensdefizite der mit Ausgleichszulage geförderten Betriebe im Vergleich zu Betrieben mit gleicher Produktionsausrichtung außerhalb der benachteiligten Gebiete auszugleichen.
	Ausgleich vom Wettbewerbsnachteilen	+	
	Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen	++	
V.1 Int. Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit	Erhalt einer ausreichenden Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe	+++	Die zahlenmäßige Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe im Ausgleichszulagegebiet darf nicht unwesentlich schlechter verlaufen als außerhalb. (Gesamtzahl HE-Betriebe)
V.2 Dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	Beitrag zu einer möglichst flächendeckenden Landbewirtschaftung	+++	Der Grünlandanteil soll weitestgehend konstant bleiben.
V.3 Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum V. 3-1 Dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen V.3-2 Angemessener Lebensstandard für Landwirte	Sicherung einer nachhaltigen Bewirtschaftung	+++	Der Grünlandanteil soll weitestgehend nicht abnehmen.
V.4.A. Schutz der Umwelt	Bedeutung für den Erhalt einer umweltschonenden Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Fläche	+++	Der Anteil der LF, die unter Agrarumweltmaßnahmen unter Vertragsnaturschutz fällt, soll annähernd gleich hoch oder höher sein als im nicht benachteiligten Gebiet.
	Einer Verringerung der Artenvielfalt entgegenwirken	+++	
R. 1 Erhalt und Sicherung der Kulturlandschaft	Erhalt der Kulturlandschaft	+++	Der Rückgang der Kulturlandschaft darf prozentual nicht höher sein als außerhalb der benachteiligten Zone. Der Grünlandanteil soll konstant bleiben.
	Beitrag zur Pflege der Kulturlandschaft im Einklang mit ökologischen Erfordernissen	+++	

Quelle: Abfrage beim Senator für Wirtschaft und Häfen, Bremen.

In Abbildung 5a.1 sind die vom Land Bremen spezifizierte Ziele einem Zielsystem zugeordnet und die wesentlichen Interventionsbeziehungen dargestellt. In MB-Va-Abbildung 5.2 sind die Ziele sowie die Interventionslogik zusammenfassend für alle Bundesländer abgebildet. Auf die jeweiligen landesspezifischen Ziele wird in den Abschnitten bei der Beantwortung der Bewertungsfragen eingegangen.

Abbildung 5a.1: Zielspezifizierung und Relevanz der Ziele der Ausgleichszulage in Bremen vor dem Hintergrund der EU-kapitelspezifischen (V.) und EU-kapitelübergreifenden (Q.) Leitziele sowie der Interventionslogik (Int.)



Quelle: Eigene Darstellung.

Die bereits beschriebene dünne Datenlage im Land Bremen setzt der Abbildung der vorgeschlagenen Zielindikatoren enge Grenzen, was sich bei der Beantwortung der Bewertungsfragen niederschlägt.

5a.6.2 Bewertungsfragen

5a.6.2.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Der Interventionslogik folgend soll die Ausgleichszulage natürliche Nachteile, die in den benachteiligten Gebieten zu höheren Produktionskosten und niedrigeren Erträgen und damit zu Einkommensverlusten führen, kompensieren und dadurch die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in den benachteiligten Gebieten bewirken. Als Bewertungskriterium für die Zielerreichung wird von der Europäischen Kommission das „Verhältnis der Ausgleichszulage zu höheren Produktionskosten und der Senkung des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion der Betriebe in den benachteiligten Gebieten“ vorgeschlagen.

Die Bewertungsfrage – wie auch das Bewertungskriterium – werden vor dem Hintergrund der Zielanalyse in Bremen von dem Evaluator als relevant angesehen, aber in der konkreten Umsetzung als schwer handhabbar betrachtet. Die Schwierigkeiten liegen einerseits in der Ableitung des Programmindikators, andererseits in der offenen Frage, welche Gruppe die „richtige“ Referenzgruppe darstellt. Als Programmindikator (V.1-1.1.) soll das Einkommensdefizit ermittelt werden, das aus den höheren Kosten und geringeren Erträgen durch die natürlichen Nachteile zurückzuführen ist. Aufgrund der dürftigen Datenlage in Bremen kann der vorgegebene Indikator nicht abgebildet werden. Auch der vom Land Bremen selbst vorgeschlagene Zielindikator „Es sind die Einkommensdefizite der mit Ausgleichszulage geförderten Betriebe im Vergleich zu Betrieben mit gleicher Produktionsausrichtung außerhalb der benachteiligten Gebiete auszugleichen“ kann nicht entsprechend abgebildet werden, so dass der Hinweis auf einen Vergleich mit einer Referenzgruppe von Betrieben gleicher Produktionsrichtung nicht umgesetzt werden kann. Ein Vergleich mit an Bremen angrenzenden Gebieten ist insofern nicht sinnvoll, als im benachbarten Bundesland Niedersachsen die Ausgleichszulage bereits 1996 ausgesetzt wurde und durch höhere Flächennutzungskonkurrenz bedingte agrarstrukturelle Unterschiede einen derartigen Vergleich nur schwer zulassen.

Gemäß den EU-Vorgaben soll mit Hilfe eines weiteren Programmindikators (V.1-1.2.) die Verteilungswirkung und die Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme überprüft werden. Die Europäische Kommission schlägt vor, den Anteil an Betrieben mit Ausgleichszulage anhand von drei Kategorien zu ermitteln: Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage

a) weniger als 50 %, b) zwischen 50 und 90 % und c) mehr als 90 % der höheren Produktionskosten zuzüglich der Senkung des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion kompensiert. Auch dieser Indikator kann in Bremen aus den zuvor genannten Gründen nicht ermittelt werden. Es fehlt sowohl an ausreichenden Buchführungsdaten für den Vergleich der geförderten und nicht geförderten Betriebe als auch an den einzelbetrieblichen Kenngrößen für landwirtschaftliche Betriebe.

Insofern musste für den Stadtstaat Bremen von der für die Flächenbundesländer angewandten Methodik zur der Bewertungsfrage V.1 abgewichen werden. Trotz intensiver Bemühungen von Seiten der Evaluatoren und der zuständigen Verwaltungsstellen in Bremen ist es nicht gelungen, ansatzweise vergleichbare Daten buchführender Betriebe mit einem entsprechenden Kenngrößensatz, der auch die Analyse der Einkommenssituation erlaubt, bereitzustellen. Für die Bewertung der Wirkung der Ausgleichszulage in den landwirtschaftlichen Betriebe in Bremen konnte lediglich ein Datenkatalog für acht geförderte und zwei nicht geförderte Betriebe zur Verfügung gestellt werden, der einige wenige betriebswirtschaftlichen Kenngrößen beinhaltet. Die Auswahl der Betriebe sowie der Inhalt des Datenkataloges lässt in keiner Weise Rückschlüsse auf die durchschnittlichen Verhältnisse der landwirtschaftlichen Betriebe in Bremen zu. Eine Repräsentativität ist unter keinen Umständen gegeben. Eine hinreichende Beantwortung der in Bremen sehr großen Bedeutung (+++) des Einkommensziels ist damit nicht möglich. Für die wenigen Betriebe sind die Kenngrößen detailliert in der MB-Va-Tabelle 5.11 abgebildet.

Die Ergebnisse der Auswertung der vom Land Bremen bereitgestellten Daten machen zwar Unterschiede zwischen den beiden Gruppen sichtbar, es handelt sich jedoch um keine signifikanten Unterschiede. Bei den betrachteten Betrieben liegt der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn bei durchschnittlich ca. 7 %. Insgesamt kann dabei in Bremen von einer Benachteiligung der landwirtschaftlichen Betriebe in benachteiligten Gebieten anhand dieses Ergebnisses nicht ausgegangen werden. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass die gravierenden Einkommensdifferenzen u.a. auf die weit auseinanderliegenden Betriebsgrößen sowie auf die sich unterscheidenden Betriebssysteme in der Vergleichsgruppe zurückzuführen sind. Da die Ergebnisse statistisch nicht belastbar sind, ist für die zu einem späteren Zeitpunkt durchzuführende Ex-post Bewertung dieser Missstand dringlichst zu beheben und möglichst eine Datengrundlage bereitzustellen, die die Umsetzung des methodischen Konzepts ermöglicht.

Ein Vergleich der Ergebnisse der Förderdaten in Bremen (vgl. MB-Va-Tabelle 5.7 bis 5.10) zeigt, dass der durchschnittliche, ausgleichszulagengeförderte Betrieb 2.342 Euro Ausgleichszulage erhielt. Aus den Daten der untersuchten Betriebe ergibt sich eine deutlich höhere durchschnittliche Ausgleichszulage von 4.148 Euro, auch die Werte bezogen auf ha LF weichen voneinander ab. So ergibt die Auswertung der Förderstatistik eine Prämie von 57 Euro je ha LF, bei den untersuchten Betrieben werden lediglich 38 Euro je

ha erreicht. Dies lässt die Vermutung zu, dass in der vorliegenden Untersuchung vorwiegend größere Betriebe berücksichtigt sind. Damit dürfte die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage auf die durch natürliche Nachteile verursachten Einkommensnachteile bzw. -verluste in der Realität vermutlich geringer sein.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Die Einkommenseffekte der Ausgleichszulage sollen laut der Leitlinien der Europäischen Kommission anhand des Verhältnisses der Prämie zur Einkommensdifferenz gemessen an den höheren Produktionskosten und der Senkung des Werts der landwirtschaftlichen Produktion abgeschätzt werden. Hier ist das Bundesland Bremen gefordert, eine zu den Testbetriebsdaten vergleichbare Stichprobe vorzuhalten, damit diese Bewertungsfrage beantwortet werden kann.

Fazit

Zum Zeitpunkt der Untersuchung können keine belastbaren Aussagen zum Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten getroffen werden. Auch Erkenntnisse über die Verteilungswirkung, die Effizienz und Wirksamkeit der Ausgleichszulage lassen sich derzeit nicht belastbar ableiten.

5a.6.2.2 Frage V.2 - Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen

Ein wichtiges Ziel der Ausgleichszulage besteht darin, den *Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung* zu gewährleisten und somit zur *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* beizutragen. Mit der Bewertungsfrage V.2 soll vor allem der erste Teil dieses Ziels, die Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung durch die Ausgleichszulage bewertet werden. Die Interventionslogik der Europäischen Kommission sieht dazu folgendes vor: Durch die Gewährung der Ausgleichszulage wird der Einkommensverlust der Landwirte, der ihnen aufgrund der natürlichen Standortbedingungen im benachteiligten Gebiet entsteht, ausgeglichen. Die landwirtschaftliche Tätigkeit bleibt erhalten und es besteht kein Anlass, aufgrund der natürlichen Nachteile die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen einzustellen.

Als Bewertungskriterium schlägt die Europäische Kommission die „Fortsetzung der Nutzung landwirtschaftlicher Fläche“ vor. Von diesem Bewertungskriterium wird der Programmindikator – Änderung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) in den benachteiligten Gebieten (in ha und %) – abgeleitet. Das implizit enthaltene Ziel, die *Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit* gemessen an der Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. landwirtschaftlichen Arbeitskräfte, bleibt im Fall einer strikten Anlehnung an die EU-Vorgaben bei der Beantwortung dieser Bewertungsfrage zunächst

unberücksichtigt. Das Ziel der Förderung ist gemäß EU-Zielvorgabe dann erreicht, wenn die Verringerung der LN – ausgehend vom Jahr 2000 – geringer ist als die Verringerung der LN in einem Vergleichsgebiet. Als „Vergleichsgebiete“ sollen die an die benachteiligten Gebiete angrenzenden Gebiete dienen oder Gebiete, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. Bei der Änderung der LN sollen jedoch nur Änderungen berücksichtigt werden, die auf die Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion wegen zu niedrigen Einkommens aufgrund der Randstellung der Standorte (Grenzertragsstandorte) zurückzuführen sind. Änderungen, die sich aus einer Umstellung auf rentablere, nicht landwirtschaftliche Flächennutzungen ergeben (z.B. für Bauzwecke) sollen unberücksichtigt bleiben.

In Bremen wird das Ziel *Beitrag zu einer möglichst flächendeckenden Landbewirtschaftung* in den benachteiligten Gebieten entsprechend der Zielanalyse als sehr wichtig (+++) beurteilt. Der Erfolg soll am Indikator „Der Anteil des Grünlands soll weitestgehend nicht abnehmen“ gemessen werden. Dieses Ziel wird unterlegt durch ein weiteres ebenfalls als sehr wichtig beurteiltes Ziel *Erhalt einer ausreichenden Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe*. Gemessen werden soll dieses Ziel am Indikator „Die zahlenmäßige Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe (Schwerpunkt Haupterwerbsbetriebe) im Ausgleichszulagegebiet darf nicht unwesentlich schlechter verlaufen als außerhalb“.

Aus Sicht des Evaluators werden sowohl das von der EU vorgeschlagene Bewertungskriterium als auch der Bewertungsindikator nur mit Einschränkungen als relevant und sinnvoll erachtet. Dabei ist besonders die Erfassung und Abgrenzung der landwirtschaftlichen Flächen, deren Bewirtschaftung aufgrund von zu geringen Einkommen aufgegeben wurde sowie die Festlegung der Vergleichsgruppen, schwierig. Die eingeschränkte Aussagekraft hat neben allen Schwierigkeiten der korrekten statistischen Erfassung mitunter ihre Ursache in der Wirkungsbeeinflussung durch andere agrarpolitische Maßnahmen: Da ferner die Förderung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten Bremens ausschließlich Grünlandflächen umfasst, sollte neben der Entwicklung der landwirtschaftlich genutzten Flächen die Grünlandfläche und deren Entwicklung als Indikator verwendet werden. Hierdurch wird man dem von Bremen vorgeschlagenen Indikator besser gerecht. Die Erfassung der Flächen, deren Bewirtschaftung aufgrund zu geringer Einkommen aufgegeben wird, bleibt nach wie vor schwierig.

Für die Herausarbeitung des Nettoeffektes der Ausgleichszulage wird ein Mit-Ohne-Vergleich mit einem Vorher-Nachher-Vergleich kombiniert. Mit dieser Methodik soll überprüft werden, wie sich das Bewertungskriterium in den Vergleichsräumen über den Untersuchungszeitraum (2000 bis 2006) entwickelt hat. Im Rahmen der Zwischenevaluierung ist jedoch die Entwicklung auf der Grundlage der vorliegenden Sekundärstatistiken nicht darstellbar. Lediglich die Abbildung des Programmindikators sowie weitere Kontextindikatoren für die Ausgangssituation, die Definition und Abgrenzung der Vergleichs-

gruppen und damit die Schaffung der methodischen Grundlagen für die Ex-post Bewertung war möglich.

Generell stellt sich die statistische Datengrundlage für den Stadtstaat Bremen auch bei dieser Bewertungsfrage als sehr wenig belastbar heraus. Nur in wenigen Fällen kann nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten selektiert werden. Selbst die von Bremen zur Verfügung gestellten Datensätzen der buchführenden Betriebe erlauben aufgrund des geringen Stichprobenumfangs kaum belastbaren Aussagen. Wie bereits angesprochen, ist ein Vergleich mit an Bremen angrenzenden Gebieten insofern nicht sinnvoll, da im benachbarten Bundesland Niedersachsen die Ausgleichszulage bereits 1996 ausgesetzt wurde und agrarstrukturelle Unterschiede einen solchen Vergleich erschweren.

Relevante Informationen liefern die amtliche Agrarstatistik sowie die allgemeine Flächenstatistik. Dabei sollte grundsätzlich von den EU-Vorgaben abweichend statt der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) als Indikator verwendet werden, da in dieser Kennzahl das Öd- und Unland sowie die Hofflächen nicht enthalten sind. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche liegt damit näher an der zu untersuchenden Größe, die sich auf die tatsächlich bewirtschaftete Fläche bezieht. Für die Abbildung der landwirtschaftlich genutzten Fläche, der in Bremen bedeutenden Grünlandfläche sowie weiterer agrarischer Daten in den benachteiligten Gebieten wird für die Beschreibung der Ausgangslage auf die Daten der Landwirtschaftszählung 1999 zurückgegriffen. Die Datenbasis bezieht sich zwar auf das Jahr vor dem abzubildenden Ausgangsjahr 2000, sie bietet jedoch den Vorteil, dass es sich um eine Vollerhebung handelt, mit deren Hilfe im Fall einer Sonderauswertung die relevanten Indikatoren gebietsscharf abgegrenzt werden können⁶. Neben den landwirtschaftlich genutzten Flächen insgesamt lassen sich auch die Flächen anderer landwirtschaftlicher Nutzungen sowie die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe und Arbeitskräfte darstellen. Durch die Unterscheidung der Betriebe nach StBE-Klassen besteht in beschränktem Umfang die Möglichkeit, Effekte in Abhängigkeit von unterschiedlichen Einkommensmöglichkeiten zu analysieren, was für die Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 von Vorteil ist. Die Schwierigkeiten liegen bei Verwendung der LZ-Daten bei einer fehlenden Differenzierung nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten.

Die ursprünglich zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 geplante Sonderauswertung der Landwirtschaftszählung nach Gebiets- und Betriebstypen und ggf. StBE-Klassen wurde in dieser Untersuchung nicht durchgeführt. In der Zwischenevaluierung konnte nur auf eine Auswertung der in EASYSTAT erfassten Landkreisergebnisse der Landwirtschaftszählung 1999 sowie auf eine Sonderaufbereitung der LZ-Daten durch das BMVEL zu-

⁶ Zur methodischen Aufbereitung der Daten der Landwirtschaftszählung vgl. Abschnitt 5.2 sowie Materialband.

rückgegriffen werden (vgl. MB-Va-Tabelle 5.4). Bei dieser Auswertung bleiben Lücken bei der Abbildung der Indikatoren, zudem bestehen die erwähnten Schwierigkeiten bei der differenzierten Darstellung nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten. Für die Ex-post Bewertung ist auch hier eine verbesserte Datengrundlage sicher zu stellen.

Da die Veränderung der LF sowie anderer Agrarindikatoren aufgrund des frühen Zeitpunktes der Zwischenbewertung hier noch nicht abgebildet werden können, müssen diese Untersuchungen in einer späteren Bewertung durchgeführt werden. Die Situation im Ausgangsjahr ist für Bremen in MB-Va-Tabelle 5.5 und 5.6 beschrieben. Hieraus sind später die relevanten Bewertungsindikatoren abzuleiten.

Um die Entwicklung der LN, der Grünlandfläche sowie der landwirtschaftlichen Betriebe im benachteiligten Gebiet und der Referenzgruppe besser einzuordnen und um abschätzen zu können, welcher Teil auf eine rentable Flächennutzung zurückgeführt werden kann, sollen für die Beurteilung der Situation sowie für eine Analyse späterer Veränderungen eine Vielzahl von Kontextinformationen – z.B. Pachtpreise sowie die anteilige Nutzung der Gebietsflächen herangezogen werden. So gibt zum Beispiel die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche Hinweise darauf, ob in der Region ein größerer Siedlungsdruck besteht. Ist dies der Fall, kann davon ausgegangen werden, dass eine Reihe von landwirtschaftlichen Flächen aufgrund rentablerer Nutzungen, z.B. als Bau- bzw. Bauerwartungsland der landwirtschaftlichen Produktion entzogen werden. Speziell dieser Sachverhalt dürfte in Bremen von Bedeutung sein. Insgesamt handelt es sich jedoch bei diesen Indikatoren nur um erklärende Hinweise für die Entwicklung der LN, da ein Wirkungszusammenhang teilweise relativ schwach ist und – wie bereits erwähnt – von anderen Faktoren überlagert werden kann. Im Rahmen dieser indikatorengestützten Analyse können diese Einflüsse nicht kausal erklärt werden. Auch in diesem Zusammenhang konnte in Bremen mit den zur Verfügung gestellten Daten der Großteil dieser Kontextindikatoren bislang nicht hinreichend differenziert nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten abgebildet werden. In diesem Zusammenhang ist das Land gefordert, weitere Informationen auf kleinräumigerer Ebene bereitzustellen.

Vor dem Hintergrund der Interventionslogik muss darauf hingewiesen werden, dass das Ziel einer dauerhaften landwirtschaftlichen Bewirtschaftung durch die Ausgleichszulage auch trotzdem erreicht werden kann, wenn sich die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe verringert. Frei werdende Flächen finden auf dem Pachtmarkt bei ausreichender Nachfrage neue Bewirtschafter. Dieser Logik folgend kann der Pachtpreis als Indikator für die Wahrscheinlichkeit angesehen werden, am Pachtmarkt neue Bewirtschafter zu finden. Der Pachtpreis kann bei einem funktionierenden Markt mittelfristig als ein Anhaltswert für die Ertragskraft der Böden einschließlich Viehhaltung angesehen werden. In Bremen stellt sich bei der Ermittlung des Pachtpreishöhe die Schwierigkeit der Abgrenzung der durch eine erwerbsorientierten Landwirtschaft genutzten Grünlandflächen gegenüber der Nut-

zung durch Hobbytierhaltung. Beispielsweise besteht auf den stadtnahen Flächen in der Hobbyferdehaltung eine relativ hohe Zahlungsbereitschaft, die durchaus einen Einfluss auf den Pachtpreis von Grünlandflächen hat. Niedrige Pachtpreise deuten auf eine geringe Nachfrage nach Flächen hin und beschreiben damit ein erhöhtes Risiko, dass diese Flächen brachfallen. Da die Ausgleichszulage eine lange Tradition aufweist und deren Zahlungsströme vom Landwirt mit großer Sicherheit erwartet werden können, schlagen sich diese Zahlungen mit hoher Wahrscheinlichkeit in einem höheren Pachtpreis nieder.

Als Kontextinformation aus den zur Verfügung gestellten Betriebsdaten kann der Pachtpreis damit in die Untersuchung einbezogen werden. Der durchschnittlich über alle zugepachteten Flächen ausgewiesene Pachtpreis kann jedoch innerhalb der Region sowie innerhalb eines Betriebes erhebliche Streuungen aufweisen und speziell in einem Stadtstaat wie Bremen durch außerlandwirtschaftliche Einflüsse verzerrt sein. Außerdem sind Entwicklungstendenzen kaum ableitbar, weil Pachtverträge oft über 8 bis 10 Jahre und mehr abgeschlossen werden. Trotz dieser Schwächen soll der durchschnittliche Pachtpreis als Hilfsmittel zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage und zur Identifizierung von Gebieten mit einem eminenten Risiko des Brachfallens herangezogen werden. Ist die durchschnittliche Ausgleichszulage je Betrieb annähernd so hoch wie der durchschnittlich gezahlte Pachtpreis, ist dies ein Indiz dafür, dass die Ausgleichszulage einen großen Anreiz zur Weiterbewirtschaftung bietet. In Bremen war dieses Risiko, das die Flächen brachfallen, anhand der analysierten Daten der Ausgangssituation nicht zu erkennen. Der Pachtpreis liegt nicht nur deutlich höher als die Ausgleichszulage, sondern ist bei den geförderten Betrieben höher als bei den Referenzbetrieben ohne Ausgleichszulage (vgl. MB-Va-Tabelle 5.11). Vor dem Hintergrund der geringen Aussagekraft der zur Verfügung gestellten Daten, besteht die Notwendigkeit einer detaillierten Analyse im Rahmen der Ex-post Bewertung.

Die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung oder der landwirtschaftlichen Tätigkeit kann bei einer weniger rentablen Bewirtschaftung auch mit mangelnden Erwerbsalternativen zusammenhängen. Hierfür sind arbeitsmarkt- und regionalwirtschaftliche Indikatoren heranzuziehen. Die für Bremen vorliegenden Daten weisen eine relativ hohe Beschäftigtendichte sowie eine hohe Arbeitslosigkeit bei einem hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen aus. Dies könnte sich auf den landwirtschaftlichen Strukturwandel hemmend auswirken.

Unabhängig von der für eine Bewertung der Ausgleichszulage nicht ausreichenden Datenlage in Bremen, scheint es tendenziell eher zweifelhaft, Änderungen der landwirtschaftlichen Nutzfläche monokausal anhand der Förderung durch die Ausgleichszulage zu erklären. Vielmehr dürften Flächenveränderungen das Resultat vielschichtigerer Einflussfaktoren darstellen. Ein eindeutiger Nachweis ist für Bremen kaum zu führen. Hier können

allenfalls mit gewissen Einschränkungen die Ergebnisse aus anderen Bundesländern herangezogen werden.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Für den gemäß den Leitlinien der Kommission vorgeschlagenen Indikator „Veränderung der LN“ wurde für eine bessere statistische Erfassung auf die LF sowie weiterer Flächennutzungsindikatoren und weitere Hilfsindikatoren zurückgegriffen. Dabei ist die Aufgabe der Flächennutzung wegen zu geringem Einkommen mit den in der Zwischenbewertung aufzubereitenden Daten nur über Hilfsindikatoren indirekt zu beantworten. In Bremen konnte mit den allgemein zugänglichen LZ-Daten und regionalwirtschaftlichen Daten die Situation nicht differenziert nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten dargestellt werden. Hier dürften die Ergebnisse einer Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik sowie Ergebnisse aus Fallstudien in der Ex-post Bewertung bei Abwägung des Kostenaufwandes zusätzliche Erkenntnisse liefern.

Fazit

Der Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Fläche kann nicht befriedigend dargestellt werden. Belastbare Aussagen lassen sich zum derzeitigen Zeitpunkt nicht ableiten, lediglich ausgewählte Indikatoren zur Darstellung der Ausgangssituation konnten zusammengestellt werden.

5a.6.2.3 Frage V.3 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum

Die Abschätzung des *Beitrages der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* ist eine besondere Herausforderung. Dies liegt zum einem an dem indirekten und nur schwer zu quantifizierenden Einfluss der Ausgleichszulage auf diese Zielgröße, zum anderen an der Vielzahl anderer Maßnahmen sowie exogener Faktoren, die die Entwicklung des ländlichen Raums und das Ziel einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur beeinflussen. Eine Analyse und Abschätzung der kausalen Wirkungen und Quantifizierung der Einflüsse stellt sich als besonders schwierig dar.

Auch zu dieser Bewertungsfrage hat die Europäische Kommission im Bewertungsleitfaden Vorgaben gemacht: Die Ausgleichszulage soll den Einkommensrückstand ausgleichen, der durch eine natürliche Benachteiligung entstanden ist. Dadurch wird die landwirtschaftliche Tätigkeit aufrechterhalten, die Nutzflächen bleiben weiter in Bewirtschaftung und die landwirtschaftliche Bevölkerung verbleibt in der Region. Durch das Zusammenspiel der Ziele *Aufrechterhaltung einer landwirtschaftlichen Bevölkerung, fortgeführte Flächenbewirtschaftung* und *angemessener Lebensstandard für die Landwirte* soll

ein Beitrag zu einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum geleistet werden.

In der für Bremen durchgeführten Zielanalyse (vgl. Abschnitt 5a.6.1.) finden die in der Interventionslogik genannten Ziele durchaus ihren Niederschlag. Das Oberziel *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* wird jedoch nicht explizit genannt. Wird sich dennoch an dem EU-Bewertungskriterium, „Erreichung und Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte“ orientiert, wäre das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe mit dem durchschnittlichen Einkommen in verwandten Sektoren zu vergleichen. Da in Bremen jegliches außerlandwirtschaftliches Vergleichseinkommen für entsprechende vergleichbare Berufsgruppen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten in den vorliegenden Statistiken fehlt und die Ergebnisse für das landwirtschaftliche Einkommen der geförderten und insbesondere der nicht geförderten Betriebe auf Grund des geringen Stichprobenumfangs nicht belastbar sind, lassen sich die intrasektoralen Einkommensdifferenzen zur Abbildung des Programmindikators V.3-2.1 sowie weitere Indikatoren nicht ermitteln. Vielmehr erscheint es auf der Grundlage der Ergebnisse der Zielanalyse in Bremen sinnvoll, die Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 auf den Indikator V.3-1.1 und entsprechenden Kontextindikatoren zu stützen. Dabei wird die *Aufrechterhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur* in einem Stadtstaat wie Bremen nicht allein von der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen und der Erhaltung einer ausreichenden Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe abhängen, sondern vielmehr von den Strukturen und Entwicklungsmöglichkeiten in einem größeren Radius. Da im angrenzenden Bundesland Niedersachsen die Ausgleichszulage ausgesetzt wurde, ist eine Wirkungsabschätzung nicht zielführend. Auch die weiteren Hilfsindikatoren zur Überprüfung des Ziels einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum – wie die Bevölkerungsdichte und -veränderung sowie die Bedeutung der Landwirtschaft an der Wertschöpfung und an der Beschäftigung – liefern möglicherweise nicht den erwarteten Erklärungsbeitrag.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Für den Stadtstaat Bremen besitzt diese Fragestellung eine untergeordnete Relevanz. Dennoch wird gemäß EU-Interventionslogik für die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen als der entscheidende Faktor angesehen. Bereits bei der Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 wurden die Grenzen einer Bewertung in der Zwischenevaluierung verdeutlicht. Um den Einfluss der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen auf die lebensfähige Gesellschaftsstruktur besser bewerten zu können, wären eigenständige wissenschaftliche Untersuchungen wünschenswert. Die bislang erzielten quantitativen Ergebnisse liefern hierzu nur wenig Erkenntnisgewinn, zumal diese von weitaus mehr Einflussgrößen abhängen und nur schwer zu quantifizieren sind. Der große Freiheitsspielraum, der hier den Bewertern eingeräumt wird, sowie die Nennung einer einzigen Zielgröße dürfte einen in-

terregionalen Vergleich erschweren. Zumindest durch die Verwendung mehrerer Hilfs- und Kontextindikatoren soll dem entgegengewirkt werden. Auch hier gelten die bei der Bewertungsfrage V.2. genannten Einschränkungen bezüglich der Datengrundlage.

Durch einen von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Indikator zur Messung intersektoraler Einkommensunterschiede soll über eine weitere Kenngröße die Bewertungsfrage V.3 beantwortet werden. Eine Quantifizierung dieses Indikators ist aus verschiedenen Gründen äußerst schwierig. Zum einen wird für einen Wohlfahrtsindikator zu sehr auf das Einkommen abgestellt und den unterschiedlichen sozioökonomischen Verhältnissen wird bei der Abgrenzung des landwirtschaftlichen sowie außerlandwirtschaftlichen „verwandten“ Sektors zu wenig Rechnung getragen. Insbesondere die Vergleichsgruppe lässt sich nur mit erheblichen Unzulänglichkeiten konstruieren und ein Vergleich mit einer quantifizierten Zielgröße kann nicht unmittelbar vollzogen werden. Bislang sind die Ergebnisse in Bremen diesbezüglich wenig ergiebig.

Fazit

Im Gegensatz zu den flächenstarken Bundesländern besitzt die Frage nach dem Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum für den Stadtstaat keine ausgeprägte Relevanz. Möglicherweise haben in dem städtische geprägten Umland Bremens andere Faktoren einen weit stärkeren Einfluss auf eine lebensfähige Gesellschaftsstruktur als die Ausgleichszulage. Mit Hilfe der im Rahmen der Zwischenbewertung wenigen erhobenen Indikatoren ist nur ein unzureichender Grundstock an Informationen gelegt und – unabhängig von der Relevanz der Fragestellung – bestehen Zweifel, ob sich innerhalb eines angemessenen und vertretbaren Aufwandsverhältnis die Situation in der Ex-post Bewertung verbessern lässt.

5a.6.2.4 Frage V.4.A - Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt

Gemäß der Interventionslogik der Europäischen Kommission soll durch die Ausgleichszulage und deren Kopplung an die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ oder darüber hinausgehender Standards die *Aufrechterhaltung bzw. Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung* gesichert und ein *Beitrag zum Schutz der Umwelt* geleistet werden. In Deutschland werden für die Zahlung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten keine Standards festgelegt, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgehen. Die „gute fachliche Praxis“ beruht in Deutschland auf Regelungen des landwirtschaftlichen Fachrechts, das bundesweit für alle landwirtschaftlich genutzten Flächen und Tierhaltungen gilt. Vor diesem Hintergrund ist die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage, Landwirte zu einer umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis zu bewegen, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgeht, als äußerst gering einzuschätzen.

Ein Beitrag zum Schutz der Umwelt kann in begrenzten Umfang durch die Ausgestaltung der Förderauflagen für die Ausgleichszulage im Rahmen der GAK oder durch die speziellen Landesrichtlinien erreicht werden. Wie in den Abschnitten 5a.1.3 und 5a.1.4 Förderausgestaltung beschrieben, sind bestimmte Kulturen von der Gewährung der Ausgleichszulage ausgeschlossen. Durch die in Bremen ausschließliche Förderung von Grünland dürfte es zu einer Steigerung der relativen Vorzüglichkeit von Grünlandflächen gegenüber Ackerland und somit zu einem gewissen Teil zu einer Verhinderung des Umbruchs von Grünland im benachteiligten Gebiet kommen. Zudem wird in Bremen ein Großteil der Flächen in den benachteiligten Gebieten traditionell als Grünland genutzt, sodass die Gefahr des Umbruchs und der Nutzung als Ackerland als marginal eingeschätzt wird.

Positive Umwelteffekte sind auch durch die modifizierten Förderauflagen ab 2004 zu erwarten, wenn die Ausgleichszulage an eine Tierobergrenze geknüpft wird. Danach wird ein Betrieb von der Förderung ausgeschlossen, wenn er seine Viehbesatzdichte von mehr als zwei Großvieheinheiten je ha LF überschreitet und er nicht nachweisen kann, dass die Nährstoffbilanz auf seinen selbst bewirtschafteten Flächen ausgeglichen ist. Die Wirkung dieser Förderrestriktion kann frühestens bei der Ex-post Bewertung berücksichtigt werden.

Die Europäische Kommission schlägt zur Beantwortung der Bewertungsfrage folgende Programmindikatoren zur Quantifizierung vor:

- V.4.A-1.1. Anteil der LF, die umweltfreundlich bewirtschaftet werden
- V.4.A-1.1. (a) Anteil der LF, die für den ökologischen Landbau genutzt werden
- V.4.A-1.1. (b) Anteil der LF, auf denen integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird
- V.4.A-1.1. (c) Anteil der LF, die als Weiden für weniger als 2 GVE je ha dienen
- V.4.A-1.2. Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt
- V.4.A-1.3. Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwellen berücksichtigt werden

Die Verwendung des Mit-Ohne-Vergleichs in Form eines Vergleiches zwischen Flächen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ist zur Abschätzung der Umweltwirkungen nur bedingt geeignet, da sich die Ausstattung der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten bereits durch ihre natürlichen Ausgangsbedingungen unterscheidet. Als Abgrenzungskriterium für die benachteiligten Gebiete wurde in Bremen die geringe Höhenlage (weniger als 1 m über NN) herangezogen. Aufgrund der kultur-

bautechnischen Möglichkeiten bestehen nur in geringem Maße Unterschiede in der Bewirtschaftungsweise.

Auch der Vorher-Nachher-Vergleich ist nicht ohne Schwächen: Die Ausgleichszulage ist, wie oben angeführt, ein Förderinstrument mit langer Tradition. Durch die Fortführung der Förderung mit nur geringfügigen Änderungen in der Ausgestaltung werden kaum messbare Veränderungen in den Bewirtschaftungspraktiken der Landwirte zur vorherigen Förderperiode induziert. Eine Ausnahme stellt dabei die Umstellung der Förderung von einer tier- und flächengebundenen Ausgleichszulage in der VO (EG) Nr. 950/97 auf eine rein flächengebundene Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 dar. Durch die Abkoppelung der Ausgleichszulage von den im Betrieb vorhandenen Tiereinheiten konnte der Anreiz einer Intensivierung der Produktion gemindert werden. Eine Quantifizierung dieses Effekts ist zum Zeitpunkt der jetzigen Untersuchung noch nicht möglich, da die Ausgestaltungen der vorangegangenen Förderperiode auch noch über das Ende dieser Förderperiode hinaus wirken. Diese Wirkungen sind jedoch vermutlich sehr gering und damit schwer nachzuweisen.

Aufgrund der dargestellten methodischen Schwierigkeiten, der schwachen Wirkungszusammenhänge und des frühen Zeitpunktes zur Abschätzung der Wirkungen der aktuellen Förderperiode, wird in dieser Untersuchung nur die Ausgangssituation im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet beschreibend dargestellt. Damit wird die Grundlage gelegt, um bei der Ex-post Bewertung mögliche Umwelteffekte unter Berücksichtigung von externen Effekten bestmöglich abschätzen zu können.

Die Umweltsituation wird anhand der Datengrundlage der InVeKoS-Daten⁷ untersucht. Damit kann für Flächen, die durch die Agrarumweltmaßnahmen erfasst sind, eine relativ sichere Aussage zu den Programmindikatoren der Bewertungsfrage V.4 abgeleitet werden. Für die gesamte Landesfläche, bzw. das gesamte benachteiligte Gebiet bleibt die Aussagekraft jedoch eingeschränkt, da zum einen nicht alle Flächen erfasst sind und zum anderen Landwirte auch ohne an den Agrarumweltprogrammen teilzunehmen, ihre Flächen, den vorgegebenen Kriterien entsprechend, umweltfreundlich bewirtschaften können.

Da von der Europäischen Kommission nicht definiert wurde, welche Charakteristika „umweltfreundlich bewirtschaftete Flächen“ außer den dargelegten Indikatoren zu erfüllen haben, wurden alle Flächen, auf denen Agrarumweltprogramme zur Anwendung kommen, als „umweltfreundlich bewirtschaftete Flächen“ nach Programmindikator V.4.A-1.1 eingestuft. Diese Flächen sind aus den InVeKoS-Daten verfügbar und können für die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete abgebildet werden. Mit den Programmin-

⁷ Eine methodische Beurteilung der Aufbereitung der InVeKoS-Daten sowie detaillierter Ergebnisse finden sich in den MB-Va-Tabelle 5.12 bis 5.15.

dikatoren V.4.A-1.1(b) und V.4.A-1.1(c) wurde entsprechend verfahren: Auch hier wurden die entsprechenden Agrarumweltmaßnahmen für die Datenauswertung zugrunde gelegt. Die ackerbaulich genutzten Flächen haben in den benachteiligten Gebieten in Bremen eine nachrangige Bedeutung; zudem sind sie aufgrund der Förderausgestaltung von der Gewährung der Ausgleichszulage ausgeschlossen. Daher wird den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen den Ackerbau betreffenden Indikatoren „Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt“ (V.4.A-1.2.) und „Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwellen berücksichtigt werden“ (V.4.A-1.3.) in dieser Untersuchung eine untergeordnete Relevanz beigemessen. Zusätzliche aus der Agrarstatistik und den Testbetriebsdaten ermittelte Indikatoren zu Umweltwirkungen liegen in Bremen repräsentativ und nach Gebietskategorien differenziert nicht vor. In Tabelle 5a.9 sind die ermittelten Indikatoren zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 5a.9: Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie Querschnittsfrage Q.5 – Bremen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete	nicht benachteiligte Gebiete	Bremen insges.
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete LF an LF insges. ¹⁾	%	31,4	33,6	
Anteil GL für Weidefl. mit ≤ 2 RGV/ha an umweltfreundl. bewirtschafteter LF ¹⁾	%	88,4	82,9	
Anteil umweltfreundl. bewirtsch. GL an GL insges. ¹⁾	%	31,4	50,1	
Anteil GL für Weidefl. mit ≤ 2 RGV/ha an umweltfreundl. bewirtsch. GL ¹⁾	%	88,4	86,4	
Veränderung des DGL (91-99) ²⁾	%			-11,9
Anteil Brachfläche an AF (99) ³⁾	%			8,3

1) Angaben aus Auswertung InVeKoS.

2) Angaben aus Eval-Bericht 950/97.

3) Angaben aus amtlicher Agrarstatistik.

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-Va-Tabellen).

Für Flächen, die durch die Agrarumweltmaßnahmen erfasst sind, kann eine relativ sichere Aussage zu den Programmindikatoren der Bewertungsfrage V.4 abgeleitet werden. Für die gesamte Landesfläche, bzw. das gesamte benachteiligte Gebiet bleibt die Aussagekraft jedoch eingeschränkt, da zum einen nicht alle Flächen erfasst sind und zum anderen

Landwirte auch ohne an den Agrarumweltprogrammen teilzunehmen ihre Flächen, den vorgegebenen Kriterien entsprechend, umweltfreundlich bewirtschaften können.

Aus den für Bremen ausgewerteten InVeKoS-Daten des Jahres 2000 geht hervor, dass die als umweltfreundlich bewirtschaftet eingestuften LF (V.4.A-1.1) im benachteiligten Gebiet bei 3.674,9 ha und im nicht benachteiligten Gebiet bei 2.779,5 ha liegt. Damit liegt der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF an der Gesamt-LF im benachteiligten Gebiet bei 31,4 % und im nicht benachteiligten Gebiet bei 33,6 % (vgl. Tabelle 5a.9 bzw. MB-Va-Tabelle 5.12 bis 5.15). Ähnlich geringe Unterschiede zeigen sich auch bei den weiteren Programmindikatoren. Der EU-Indikator „Anteil der Weiden mit einem Viehbesatz kleiner 2 RGV je ha an der umweltfreundlich bewirtschafteten LF“ (V.4.A-1.1(c)) liegt im benachteiligten Gebiet bei ungefähr 88 % und im nicht benachteiligten Gebiet bei knapp 83 %. Der „Anteil des umweltfreundlich bewirtschafteten Grünlands am Grünland insgesamt“ entspricht in den benachteiligten Gebieten dem Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteter LF an der LF insgesamt und liegt bei 31,4 %. Gemessen an diesem Indikator stellt sich die Situation im nicht benachteiligten Gebiet mit einem Anteil von 50,1 % deutlich besser dar.

Der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Indikator „Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche (V.4.A-1.1(a)), auf der ökologischer Landbau betrieben“ wurde, konnte mit den vorliegenden Daten nicht abgebildet werden. Auch der „Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteter LF, auf der integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz praktiziert wird“ (V.4.A-1.1(b)), ließ sich in der vorliegenden Untersuchung aufgrund der speziellen Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in Bremen nicht ermitteln. Die Indikatoren V.4.A-1.2. „Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt“ und V.4.A-1.3. „Anteil der LF, die für Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwellen berücksichtigt werden“ entwickeln in Bremen keine Relevanz, da eine Förderung von Ackerbaustandorte ausgeschlossen ist.

Der Beitrag der Ausgleichszulage um einer Verringerung der Artenvielfalt entgegenzuwirken kann in der vorliegenden Untersuchung nicht bewertet werden. Zum einen ist der Wirkungszusammenhang mit der Ausgleichszulage nicht ausreichend herzustellen, zum anderen wurden die erforderlichen Daten vom Land Bremen nicht bereitgestellt. Da diesem Ziel jedoch eine sehr hohe Bedeutung zukommt (+++), sollte das Land Bremen den dafür erforderlichen Datenrahmen im Zuge des Monitoring schaffen, um das Ziel im Zuge der Ex-post Bewertung überprüfen zu können.

Der im Zuge des Mit-Ohne-Vergleichs von der EU vorgesehene Alternativvergleich mit einer Referenzgruppe von Betrieben, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben, konnte mit den vorliegenden Daten für Bremen nicht durchgeführt werden.

Anmerkungen zu den Indikatoren

Die im Leitfaden der Kommission genannten Programmindikatoren zur Beantwortung der Frage V.4 stellen für die Bewertung eine Basis dar. Die für die Bildung der Indikatoren verwendeten Informationen liegen in Deutschland von wenigen Ausnahmen abgesehen nur für Flächen, die im Rahmen der Agrarumweltprogramme und –maßnahmen gefördert werden, vor. Durch den hohen Freiheitsgrad bei der Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen und die unterschiedliche finanzielle Ausstattung in den Ländern kann es einerseits bei der Zuordnung zu den einzelnen Maßnahmengruppen zu Abgrenzungs- und Vergleichbarkeitsproblemen führen, andererseits sind die Ergebnisse nicht uneingeschränkt auf die gesamte Fläche übertragbar. Die der Ausgleichszulage zuzuschreibenden Nettowirkungen sind nur schwer abzuschätzen. In der Zwischenevaluierung kann nur anhand des Mit-Ohne-Vergleichs die Basis für differenzierte Ergebnisse in der Ex-post Bewertung gelegt werden. Hierzu werden in Anlehnung an den Leitfaden der Europäischen Kommission weitere Hilfs- und Kontextindikatoren herangezogen. Da in Bremen die Ausgleichszulage einer Verringerung der Artenvielfalt entgegenwirken soll, ist hier das Land gefordert, die notwendige Monitoring-Datenbasis zu liefern.

Fazit

Wie die Zielanalyse ergab, nennt das Land Bremen zwei Ziele im Zusammenhang mit der Erhaltung und Förderung nachhaltiger, den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragender Bewirtschaftungsformen. Neben der *Bedeutung der Ausgleichszulage für die umweltschonende Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen* soll die *Ausgleichszulage auch einer Verringerung der Artenvielfalt entgegenwirken*. Das erstgenannte Ziel gilt dann als erreicht, wenn der Anteil der LF, auf denen Agrarumweltmaßnahmen durchgeführt werden, im benachteiligten Gebiet gleich hoch oder höher ist als im nicht benachteiligten Gebiet. Die vorliegende Untersuchung hat ergeben, dass dieses Ziel nahezu erreicht wurde; zumindest bestehen keine gravierenden Unterschiede zwischen dem Anteil an Agrarumweltmaßnahmen innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete.

Aufgrund der schwachen Wirkungszusammenhänge zwischen der Ausgleichszulage und dem Schutz der Umwelt und des frühen Zeitpunktes zur Abschätzung der Wirkungen in Bezug auf die aktuelle Förderperiode, können keine weitreichenden Aussagen getroffen werden. Somit wird in dieser Untersuchung nur die Ausgangssituation im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet beschreibend dargestellt. Mögliche Umwelteffekte der Ausgleichszulage müssen zu einem späteren Zeitpunkt unter Berücksichtigung der externen Effekten detailliert abgeschätzt werden.

5a.6.2.5 Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt und Pflege der Kulturlandschaft im Einklang mit den ökologischen Erfordernissen

Mit Hilfe der Ausgleichszulage soll in Bremen ein *Beitrag zum Erhalt bzw. zur Pflege der Kulturlandschaft im Einklang mit den ökologischen Erfordernissen* geleistet werden. Diesem landesspezifischen Ziel wird gemäß der in Abschnitt 5a.6.1 durchgeführten Zielanalyse eine sehr hohe Bedeutung (+++) beigemessen. An der Zielerreichung sind jedoch neben der Ausgleichszulage weitere agrarpolitische Maßnahmen wie z.B. die Flurneuordnung sowie Einflüsse der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik beteiligt. Generell ist es schwierig, für Ziele wie die Sicherung einer Kulturlandschaft, geeignete und operable Zielindikatoren zu definieren. Der Nutzen der Kulturlandschaft hängt von dessen Angebot, also der Vielfalt typischer Landschaftsmerkmale und -strukturen sowie dem Wechsel der Landschaft, aber auch von der Nachfrage nach dieser Landschaft durch Erholungssuchende ab. Die schwierige aber entscheidende Frage lautet, wie viel Kulturlandschaft kann und will sich eine Gesellschaft in einem Spannungsfeld mit anderen gesellschaftlichen Zielen und Instrumenten und unter Berücksichtigung einer möglichst hohen Kosteneffizienz leisten. Diese Bewertungsfrage kann aus Sicht des Evaluators der Ausgleichszulage nicht vollständig beantwortet werden, sondern bedarf einer maßnahmenübergreifenden integrativen Bewertung, besonders vor dem Hintergrund der immer größer werdenden Bedeutung der Agrarumweltmaßnahmen. Eine entscheidende Rolle spielt die steigende Flächennutzungskonkurrenz.

Für eine bessere Beurteilung der Wirkung der Ausgleichszulage zur Erhaltung der Kulturlandschaft wäre eine monetäre Bewertung des Nutzens von Kulturlandschaft wünschenswert. Ein derartiger Nutzwert kann allerdings nur durch detaillierte Fallstudien, wie z.B. durch eine Zahlungsbereitschaftsanalyse, genauer ermittelt werden. In Anbetracht des vergleichsweise geringen Nutzens zum entstehenden Aufwand sowie der eingeschränkten Übertragbarkeit von Fallstudienresultaten auf andere Regionen wird in der Zwischenevaluierung auf eine derartige Untersuchung in Bremen verzichtet.

Zur Überprüfung der Zielerreichung strebt das Land Bremen an, dass der „Anteil der Wiesen und Weiden in den benachteiligten Gebieten konstant bleibt“ und der „Anteil der Kulturlandschaft nicht stärker abnimmt als in den nicht benachteiligten Gebieten“. Die Überprüfung dieser und weiterer erklärender Indikatoren kann auch hier erst in der Ex-post Bewertung erfolgen, wenn die Entwicklungen dieser Indikatoren während der Programmperiode beobachtet werden können. In Tabelle 5a.10 sind einige Indikatoren aus der umfassenden Sekundärdatenanalyse dargestellt. Sie beschreiben die Ausgangssituation für einige die Kulturlandschaft charakterisierende Merkmale und Ausprägungen. In der Ex-post Bewertung sind diese Indikatoren ggf. durch aussagekräftige Indikatoren aus zusätzlichen Daten für das Land Bremen zu vervollständigen.

Tabelle 5a.10: Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R 1 – Bremen

Indikator	Einheit	benachteiligte Gebiete	nicht benachteiligte Gebiete	Bremen insges.
Anteil Fläche für Landwirtschaft	%			30,8
Anteil Unland	%			1,0
Anteil umweltfreundl. bewirtsch. GL an umweltfreundl. bewirtsch. LF	%	100,0	96,0	
Anteil umweltfreundl. bewirtsch. GL an GL	%	31,4	50,1	
Anteil umweltfreundl. bewirtsch. LF an LF insges.	%	31,4	33,6	

Quelle: Eigene Ermittlung (siehe MB-Va-Tabellen).

Anmerkungen zu den Indikatoren

Die Beantwortung der regionalspezifischen Fragen scheint nur durch entsprechende Fallstudien möglich, wobei der Aufwand in einem vernünftigen Verhältnis zum Erkenntnisgewinn stehen sollte.

Fazit

Der Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt und Pflege der Kulturlandschaft im Einklang mit den ökologischen Erfordernissen kann zum derzeitigen Zeitpunkt sehr schwer erfasst werden. Die Wirkung der Förderung kann erst zu einem späteren Zeitpunkt – bei Vorliegen der notwendigen Daten – detailliert nachgewiesen werden.

5a.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post Bewertung

Die im Leitfaden der Kommission zur Ausgleichszulage enthaltenen Fragen, Bewertungskriterien und –indikatoren stellen aus der Sicht der Evaluatoren für die Bewertung der Maßnahme eine gute Grundlage für die Durchführung einer Zwischenevaluierung dar. Wenngleich bei einigen Fragen die vorgeschlagenen Indikatoren nicht hinreichend operationalisiert werden können, geben sie wichtige Hinweise auf die Zielrichtung der Bewertung. In der vorliegenden Untersuchung können die Bewertungsfragen noch nicht vollständig beantwortet werden, da der kurze Beobachtungszeitraum eine Quantifizierung aller Indikatoren noch nicht möglich macht. Es werden jedoch partiell die Grundlage und der Rahmen für eine spätere Ex-post Bewertung gelegt. Insofern lassen sich anhand der vorliegenden Ergebnisse noch keine hinreichenden Empfehlungen zur inhaltlichen Aus-

richtung der Ausgleichszulage geben. Es können dennoch einige wichtige Empfehlungen für die später durchzuführenden Bewertungen vorgenommen werden.

Die für alle mit der Ausgleichszulage geförderten Länder konzipierte zentrale Evaluationsmethodik eines Querschnittsvergleichs zwischen geförderten Betrieben in benachteiligten Gebieten und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete erwies sich in der konkreten Umsetzung in Bremen als schwierig. Insbesondere die statistikspezifischen Besonderheiten bei der Zuordnung der allgemeinstatistischen und betrieblichen Informationen waren nicht immer mit der notwendigen Präzision und Konsistenz zu lösen. Bei einer von der Europäischen Kommission gewünschten, nach Gebietskategorien und Betriebsgruppen differenzierten Abschätzung der Wirkungen, zeigten sich vielfach durch das unzureichende Datenmaterial Grenzen. Speziell für die Bewertung der Ausgleichszulage im Hinblick auf die Beantwortung der Kommissionsfragen im Rahmen der Zwischenbewertung mussten bei einigen Bewertungs- und Programmindikatoren nicht nur Anpassungen erfolgen, vielmehr konnten in Bremen viele Programmindikatoren nicht ermittelt werden. Um aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten, wären – neben einer verbesserten einzelbetrieblichen Datenlage – zusätzliche Befragungen, Experteninterviews und Fallstudien notwendig gewesen. Dies hätte jedoch im Rahmen der zentralen Evaluation dazu geführt, dass die Untersuchungen in den übrigen Bundesländern nicht mit der gleichen Intensität durchgeführt hätten können. Beide Vorgehensweisen – die Bewertung der Ausgleichszulage auf Ergebnissen anhand massenstatistischer Auswertungen und Fallstudien – ist nur mit einem erhöhten zeitlichen und personellen Evaluationsaufwand zu leisten.

In den Ausführungen zu den einzelnen Bewertungsfragen wird auf viele Schwierigkeiten und Lücken verwiesen. Insbesondere wurde immer wieder deutlich, dass die Datenlage Bremens nicht ausreicht, um zu verlässlichen Betriebsgruppen-differenzierten und belastbaren Aussagen zu kommen. Lediglich die Auswertung der InVeKoS-Daten führt zu Erkenntnissen vergleichbar der anderen Bundesländer. Hier hat sich auch gezeigt, dass die Auswertung der InVeKoS-Daten speziell für die Ermittlung von Bewertungsindikatoren für die Frage V.4 weiterhin in den Händen des jeweiligen Landes in Kooperation mit dem Bewerter der Agrarumweltmaßnahmen liegen sollte. Dies hat sich bewährt und führt zu einer sachlich konsistenten Aufbereitung des Datenmaterials. Ferner sollten für den Fall, dass die Ausgleichszulage in Zukunft in Deutschland wieder zentral einer Ex-post Evaluation unterzogen wird, die Länder eine inhaltlich und zeitlich besser aufeinander abgestimmte Datenlieferung garantieren, um möglichst hohe Synergieeffekte zu erzielen.

Für die Ex-post Bewertung wird es verstärkt darauf ankommen, die Beiträge der Ausgleichszulage anhand der zu beobachtenden Veränderungen zu dokumentieren und zu quantifizieren. Dabei sind die äußerst komplizierten kausalen Zusammenhänge durch eine

notwendigerweise differenzierte Vorgehensweise zu bewerten und aus den unterschiedlich quantifizierten Zielbeiträgen ist eine Gesamtbeurteilung abzuleiten.

Weitere Hinweise zur Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters sind den bei den jeweiligen Bewertungsfragen aufgeführten Anmerkungen zu den Indikatoren zu entnehmen.

5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Das Förderinstrument der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten wurde in den ersten beiden Jahren 2000 und 2001 geringfügig weniger als im EPLR geplant in Anspruch genommen. Die Ausgleichszulage hat nach wie vor eine hohe Relevanz, dies zeigt sich u.a. am Anteil von 25 % an den gesamten Finanzmitteln des EPLR. Die geschätzte Inanspruchnahme von 97 % an der förderfähigen Fläche verdeutlicht ebenfalls die hohe Attraktivität der Maßnahme. Zum jetzigen Zeitpunkt lassen sich die mit Hilfe der Ausgleichszulage erzielten Wirkungen noch nicht ausreichend beurteilen, da der Strukturbruch in der Förderung erst zwei Jahre zurückliegt.

Die in der Zwischenevaluierung praktizierten Auswertungen liefern hinsichtlich der Wirksamkeit der Ausgleichszulage für die Beantwortung der EU-Bewertungsfragen und landesspezifischen Ziele bislang wenig gesicherte Ergebnisse. Dies liegt primär an der schlechten Datensituation in Bremen. Hier sollte die Ex-post Bewertung für Abhilfe sorgen. Schwierig stellt sich die Bewertung des Beitrages der Ausgleichszulage zur Kulturlandschaft dar.

Generell scheint eine Beurteilung der Ausgleichszulage dadurch erschwert zu sein, dass gerade in jüngster Zeit von weiteren sektoralen und regionalen Förderprogrammen, wie z.B. Modulation und Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen überlagernde Effekte ausgehen und diese eine Abschätzung der reinen Nettoeffekte der Ausgleichszulage erschweren.

5a.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5a.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Generell sind – abgesehen von den Schwierigkeiten bei der Datenbereitstellung in Bremen – zwei Probleme bei der Analyse der Ausgleichszulage zu nennen. Zum einen handelt es sich bei der Ausgleichszulage um eine Maßnahme mit langer Tradition. Die Ausgangssi-

tuation bildet insofern nicht die Nullsituation ab. Zum anderen stellt der indikatorengestützte Bewertungsansatz eine eindeutige Analyse der Ursache-Wirkungszusammenhänge nicht sicher. Mit Hilfe der erweiterten Zielanalyse ist es allerdings gelungen, gewisse Defizite bei der Quantifizierung von Zielgrößen zu beseitigen. Die multidimensionale Zielsetzung der Ausgleichszulage macht eine Überprüfung des Zielerreichungsgrades für alle Ziele erforderlich.

5a.8.2 Ausgestaltung der Landesrichtlinien

Auf der Grundlage der nicht hinreichend quantifizierten Ergebnisse der Zwischenevaluierung können zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Empfehlungen hinsichtlich Änderungen der Ausgestaltung der Landesrichtlinie für die Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten in Bremen gegeben werden. Die bereits in den ersten drei Jahren zu beobachtenden inhaltlichen Veränderungen in der Förderausgestaltung, welche im Wesentlichen auf die Vorgaben der GAK-Förderungsgrundsätze zur Ausgleichszulage zurückgehen, erfordern von den Betrieben eine gewisse Anpassungsflexibilität, die sich mitunter auch in den Ergebnissen niederschlägt. Eine quantitative Abschätzung dieser Einflüsse setzt eine kontinuierliche Bewertung voraus. Der damit einhergehende Aufwand dürfte i.S. einer effizienten Bewertung nicht zu rechtfertigen sein. Daher sollte man sich auf die Abschätzung des Einflusses signifikanter Änderungen konzentrieren. Allerdings entstehen durch die Vielzahl der Ziele Ziel-Mittel-Konflikte, die aus wirtschaftstheoretischer Sicht eine Bewertung der Ausgleichszulage sehr erschweren.

In der Ex-post Bewertung ist verstärkt der Frage nachzugehen, inwieweit landesspezifische Sonderausgestaltungen der Ausgleichszulage zu positiven als auch negativen Zielbeeinflussungen führen. Dies sollte im Vergleich zwischen den Ländern geschehen.

5a.8.3 Durchführungsbestimmungen

Aus der administrativen Analyse kann die Förderung hinsichtlich ihrer verwaltungsmäßigen Organisation und Abwicklung als sachgerecht beurteilt werden. Hemmbarrieren bei der finanziellen Abwicklung konnten im ersten Förderjahr nicht festgestellt werden, im zweiten Jahr der Förderung ist der Verdacht auf Vollzugsprobleme in der Anfangsphase nicht ganz auszuschließen. Der im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten geringe Verwaltungsaufwand macht das Instrument der Ausgleichszulage aus administrativer Sicht zu einem effizienten Instrument. Für einen Stadtstaat wie Bremen dürften die relativen administrativen Kosten höher liegen als in den Bundesländern mit einer hohen Flächenausstattung. Generell erschweren inhaltliche und formale Änderungen in den Durchführungsbestimmungen im Planungszeitraum eine Bewertung. Für einen Stadtstaat wie

Bremen dürfte jedoch der relative Aufwand durch das Fehlen von Kostendegressionseffekten vergleichsweise hoch sein.

5a.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Die im Zusammenhang mit den Bewertungsfragen, -kriterien und Programmindikatoren relevanten Ausführungen sind bereits im Abschnitt 5a.6.3 niedergelegt. Dabei wurde auf die wesentlichen Schwierigkeiten – soweit dies im Rahmen der Zwischenbewertung möglich ist – eingegangen. Für die Begleitung und Bewertung der Ausgleichszulage im strengen Sinne des EU-Leitfadens ist der finanzielle und materielle Indikatorensatz des Monitoringsystems unzureichend und durch ein breites Netzwerk weiterer Daten zu ergänzen, was aber sehr arbeitsintensiv ist. Um der von der EU geforderten betrieblich differenzierten Analyse zu genügen, haben sich die auf nationaler Ebene verfügbaren Daten gegenüber EUROSTAT-Daten in Bremen nicht in dem Maße wie in anderen Bundesländern bewährt, da differenzierte Aussagen nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten nur partiell möglich waren. Die Verwendung verschiedener Datenquellen erwies sich jedoch bei der Beantwortung der Bewertungsfragen als sinnvoll und sollte auch in einer späteren Bewertung beibehalten werden. Dabei ist für eine tiefere Auswertung die Datenbasis insbesondere um eine größere Stichprobe von geförderten und nicht geförderten Betrieben zu vervollständigen. Darüber hinaus sollte auch das Bundesland Bremen, wie die übrigen Länder, die Voraussetzungen prüfen und ggf. schaffen, dass für die Ex-post Bewertung eine Verschneidung der Daten der aufgabenbuchführenden Betriebe mit den InVeKoS-Betriebsdaten ermöglicht wird.

Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (1998): Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden, Ausgabe 1998, Band 1, Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000): Raumordnungsbericht 2000. Band 7, Bonn.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung, und Landwirtschaft, versch. Jahrgänge Agrarbericht der Bundesregierung, Bonn
- Burgath, A.; Doll, H.; Fasterding, F.; Grenzebach, M.; Klare, K.; Plankl, R.; Warneboldt, S. (2001): Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Endbericht (bislang unveröffentlicht). Braunschweig.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1998): GAK-Gesetz: Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl I S. 1055) zuletzt geändert

durch das Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zu Änderung des GAK-Gesetzes vom Mai 2000 (BGBl I 1527).

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; verschiedene Jahrgänge.

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

KOM (1997): Entscheidung der Kommission vom 10. Februar 1997 zur Änderung der Abgrenzung der gemäß der Richtlinie 75/268/EWG in Deutschland benachteiligten Gebiete, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 072 vom 13.3.97, S.1-38.

KOM (1999): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes gemäß der VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates – Aus dem EAGFL-Garantie finanzierten Maßnahmen, Europäische Kommission VI/10535/99. – DE Rev. 7 in der Fassung vom 23.07.2002.

KOM (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/12004/00 endg., Dezember 2000.

KOM (2002a): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2000-2006, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/4351/02-DE, 2002.

KOM (2002b): VO (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 074 vom 15.03.2002, S. 1-34.

Plankl, R. (1989): Entwicklung der Ausgleichszulage in der Bundesrepublik – Ziele, Ausgestaltung, Mittelaufwand, Institut für Strukturforchung, Arbeitsbericht 2/1989, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Braunschweig 1998.

RAT (1975): Richtlinie 75/268/EWG des Rates vom 28. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 128 vom 19.05.1975, S. 1-7.

RAT (1986): Richtlinie 86/465/EWG des Rates vom 14. Juli 1986 betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinne der Richtlinie 75/268/EWG (Deutschland), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 273 vom 24.09.1986, S. 1-103.

RAT (1997): VO (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 142 vom 02.06.1997, S. 1-21.

RAT (1999a): VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 160 vom 26.09.1999, S. 80-102.

RAT (1999b): VO (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1-42.

Statistische Ämter der Länder und des Bundes (1999): Kreiszahlen – Ausgewählte Regionaldaten für Deutschland.

Statistisches Bundesamt (1999): Tabellenprogramm zur Landwirtschaftszählung 1999 (einschl. Agrarstrukturerhebung) – Arbeitsunterlage, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2000): Landwirtschaftszählung 1999 (bisher unveröffentlicht), Wiesbaden.

**Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen
zur Entwicklung des ländlichen Raums**

Kapitel 5

**Kapitel V - (b) Gebiete mit
umweltspezifischen Einschränkungen**

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
5b Kapitel V – (b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	1
5b.1 Ausgestaltung des Kapitels	1
5b.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	1
5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	3
5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	4
5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	4
5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	4
5b.2.2 Datenquellen	7
5b.3 Vollzugskontrolle	7
5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	8
5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs	8
5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)	9
5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)	9
5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	10
5b.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	10
5b.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	12
5b.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme	12
5b.5.4 Finanzmanagement	13
5b.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	13
5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	14
5b.6.1 Bewertungsfragen	15
5b.6.1.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	15
5b.6.1.2 Frage V.4.B. – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt	16
5b.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen	17

5b.6.3	Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	17
5b.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	18
5b.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	19
5b.8.1	Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen	19
5b.8.2	Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung	19
5b.8.3	Durchführungsbestimmungen	21
5b.8.4	Begleitungs- und Bewertungssystem	21
	Literaturverzeichnis	21

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5b.1:	Untersuchungsdesign	5
-----------------	---------------------	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 5b.1:	Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (C2) im Förderzeitraum 2000 bis 2006	3
Tabelle 5b.2:	Verwendete Datenquellen	7
Tabelle 5b.3:	Indikativer Finanzplan Bremen, Maßnahme C2	8
Tabelle 5b.4:	Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2002	9
Tabelle 5b.5:	Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche	16
Tabelle 5b.6:	Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	17
Tabelle 5b.7:	Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung	19
Tabelle 5b.8:	Vergleich unterschiedlicher Schutzoptionen in Natura-2000-Gebieten	20

5b Kapitel V – (b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

5b.1 Ausgestaltung des Kapitels

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht über Kapitel V die Zahlung von Beihilfen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, deren Hauptziel die Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung ist. Nach Artikel 16 der Verordnung, können Landwirte durch Zahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten unterstützt werden, die sich in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen durch die Umsetzung von auf **gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften** beruhenden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben. Zu den Umweltschutzvorschriften der EU im landwirtschaftlichen Bereich zählen die seit 1979 geltende Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) sowie die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) von 1992. Diese Gebiete bilden gemeinsam das zusammenhängende europäische, ökologische Netz der **Natura-2000-Gebiete**, das als Gebietskulisse Beihilfen in Form von Ausgleichszahlungen nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht. Die Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit nach Art. 10 der FFH-Richtlinie zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura-2000 die Pflege von Landschaftselementen zu fördern („**Trittsteinbiotope**“).

5b.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Zu Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurden zwei Teilmaßnahmen konzipiert:

- Teil 1: Erschwernisausgleich auf Grund umweltspezifischer Einschränkungen (in den vier Naturschutzgebieten Borgfelder Wümmewiesen, Westliches Hollerland, Werderland und Ochtumniederung bei Brokhuchting). In diesen Gebieten besteht eine großflächige landwirtschaftliche Nutzung, die durch Bewirtschaftungsauflagen z.T. erheblich eingeschränkt wird. Die Richtlinien sehen daher einen rechtlichen Anspruch der Antragsteller auf Erschwernisausgleich vor. Die Fläche der NSG beträgt zusammen 1.316 ha.
- Teil 2: Maßnahmen zur Fortführung der Landwirtschaft in Gebieten mit spezifischen Nachteilen (Natura-2000-Gebiete und ihre Trittsteinbiotope). Auch in diesen Gebieten bestehen Naturschutzgebiete, allerdings mit wesentlich geringeren Flächengrößen (4 NSG mit zusammen 51 ha). Sie werden ergänzt durch Flächen für Kompensationsmaßnahmen in größerem Umfang (418 ha) sowie kleineren Flächenanteilen nach § 22a BremNatSchG besonders geschützter Biotope (139 ha). Die Kulisse für Teil 2 der Maßnahme beträgt zusammen 608 ha. Ein Anspruch des Antragstellers auf Gewährung der Zuwendung besteht nicht.

Grundlage für die Gewährung des Erschwernisausgleichs sind die jeweiligen Schutzgebietsauflagen in den NSG (Beispiele im MB-V-5b.1.1). In den Gebieten mit spezifischen Nachteilen sind sowohl Schutzgebietsauflagen als auch Bewirtschaftungsauflagen für die Ausgleichszahlung ausschlaggebend, die sich an den spezifischen Schutz- und Entwicklungserfordernissen der Kompensationsflächen und besonders geschützten Biotop orientieren. Sie werden vom SBU festgelegt. Hoheitliche Auflagen für Schutzgebiete sowie das Veränderungsverbot für nach § 22a BremNatSchG besonders geschützte Biotop müssen unabhängig von der Gewährung einer Ausgleichszahlung eingehalten werden. Die Anträge müssen jährlich bis zum 31. März gestellt werden, eine Mindestflächengröße besteht nicht.

Der Erschwernisausgleich wurde im NSG Borgfelder Wümmewiesen bereits von 1987 bis 2000 als rein landesfinanzierte Zuwendung gewährt. Bei allen übrigen Fördergebieten handelt es sich um Neumaßnahmen, die seit 2001 in Anspruch genommen werden können. Im Jahr 2000 wurde keine Förderung angeboten. Im NSG Borgfelder Wümmewiesen wurden 1999 35 Betriebe mit 81.800 Euro und in 2000 33 Betriebe mit 78.100 Euro gefördert, die öffentlichen Aufwendungen beliefen sich insgesamt auf 0,585 Mio. Euro (SWH, 2000 S. 120).

Die Gliederung der Maßnahme in zwei Teilmaßnahmen ist einerseits historisch bedingt (bestehende Förderung im NSG Borgfelder Wümmewiesen), andererseits durch den unterschiedlichen Rechtsanspruch der Betroffenen begründet, der insbesondere in den großen, landwirtschaftlich genutzten Naturschutzgebieten für eine Akzeptanz der hohen Schutzauflagen sorgen soll. Teil 1 der Maßnahme umfasst 68,4 %, Teil 2 31,4 % der Gesamtförderkulisse.

Tabelle 5b.1: Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (C2) im Förderzeitraum 2000 bis 2006

Maßnahme	Steckbrief	Förderung seit
C2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen		
Teil 1 Erschwernisausgleich auf Grund umweltspez. Einschränkungen (in bestimmten NSG)	- Erhaltung ortsansässiger landwirtschaftlicher Betriebe durch staatliche Unterstützung - Schutz von Tieren und Pflanzen in ihren Lebensräumen sowie der Naturgüter Boden, Wasser, Luft - Erhaltung von Kulturlandschaften, die auf eine extensive Nutzung angewiesen sind	z.T. seit 1994 (LM)
Teil 2 Maßnahmen zur Fortführung der Landwirtschaft in Gebieten mit spezifischen Nachteilen (in Natura 2000-Gebieten)	- Erhaltung einer Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, die mit den Schutzziele der Natura 2000-Gebiete vereinbar ist	2000 (EU)

EU: EU-kofinanzierte Maßnahme. LM: Vom Land finanzierte Maßnahme.

Quelle: SWH, 2000.

5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Die Zielsetzung der Förderung von Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen orientiert sich an den Vorgaben des Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999:

- Finanzieller Ausgleich und Minderung wirtschaftlicher Nachteile für besondere Schutzmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten des Bremer Feuchtwiesensrings und ihren Trittsteinbiotopen.
- Erhaltung der Landwirtschaft in Gebieten mit umweltspezifischen Nachteilen, Verhinderung von Brachflächen.
- Schutz von Tieren, Pflanzen sowie Boden- und Wasserressourcen und Erhaltung einer Kulturlandschaft, die auf extensive Grünlandnutzung angewiesen ist. Soweit die Flächen zugänglich sind, soll damit auch eine Steigerung der Attraktivität für Erholungssuchende erreicht werden.
- Die operationellen Zielvorgaben liegen für den Erschwernisausgleich bei 1.316 ha und für die Teilmaßnahme 2 bei 608 ha, so das insgesamt 1.924 ha gefördert werden sollen. Die Förderkulisse deckt somit 27 % der Natura-2000-Gebiete von insgesamt 7.143 ha ab.

Die aufgeführten Zielsetzungen und Wirkungen werden in den gemeinsamen Bewertungsfragen V.1 und V.4.B behandelt.

5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Eine Maßnahme mit z.T. ähnlichen Förderzielen und Zielgebieten ist die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (C1). Auf Grund der unterschiedlichen Fördervoraussetzungen ist eine Kumulation der Zuwendungen möglich. Eine Kombination mit Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes (C4) ist hingegen ausgeschlossen, da die Schutzgebietenauflagen häufig denen des Vertragsnaturschutzes entsprechen.

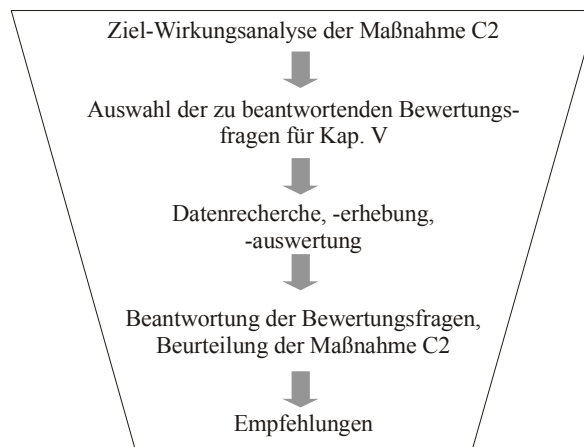
Die Förderhöchstgrenze liegt bei 200 Euro/ha mit Ausnahme des Erschwernisausgleichs in den Borgfelder Wümmewiesen (zusätzlicher Topup aus Landesmitteln in Höhe von 286 Euro/ha). Auf den sog. „Kompensationsflächen“¹ der Teilmaßnahme 2 erfolgt eine Ausgleichszahlung nur, wenn (a) keine anderweitig finanzierte Maßnahmenverpflichtung vorliegt oder (b) diese zwar vorliegt, aber vom SBU weitergehende Auflagen vorgesehen werden. Im Fall (b) erfolgt lediglich die Finanzierung der weitergehenden Auflagen bis zur Förderhöchstgrenze von 200 Euro/ha.

5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Maßnahme C2 wird hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und Wirkungen analysiert und jeweils in Haupt- und Nebenziele bzw. –wirkungen unterschieden. Das oben beschriebene Zielsystem wird somit um die zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme ergänzt. Die zu beantwortenden gemeinsamen Bewertungsfragen werden auf der Basis der ermittelten Wirkungen ausgewählt (genaue Beschreibung s. Kap. 6.1.2).

¹ Es handelt sich um einen Flächenpool für Kompensationsmaßnahmen, die zum Ausgleich von Eingriffen (z.B. Straßenbau, Gewerbegebiete) in Natur und Landschaft durchgeführt werden. Die Maßnahmen sind vom jeweiligen Eingriffsverursacher zu finanzieren. Diese Maßnahmen sind grundsätzlich nicht kofinanzierbar.

Abbildung 5b.1: Untersuchungsdesign

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Beurteilung der Maßnahme für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen erfolgt hinsichtlich:

- Inanspruchnahme der Maßnahme (Kapitel 5b.3 und 5b.4),
- Administrative Umsetzung der Maßnahme (Kapitel 5b.5),
- Wirkungen der Maßnahmen (Kapitel 5b.6).

Die Inanspruchnahme der Maßnahme wird auf Basis des Datensatzes/ Förderdaten des Senators für Bau und Umwelt (SBU) ausgewertet. Förderinhalte, maximaler Förderumfang sowie Förderzielgebiete sind in einer eindeutig definierten, begrenzten Gebietskulisse festgeschrieben.

Die Beantwortung von Einkommenswirkungen der Ausgleichszahlungen (Frage V.1) stößt an methodische Grenzen. Prinzipiell sind zu ihrer Ermittlung zwei Vorgehensweisen vorstellbar: a) die Nutzung von Sekundärdaten und b) Erhebung von Primärdaten. Als Sekundärdatenquelle liegen die Testbetriebsnetzdaten des BMVEL vor, auf die der Evaluator aufgrund seines Status als Ressortforschung des BMVEL Zugriff hat. Ein Manko der Testbetriebsdaten besteht darin, dass zwar seit dem Wirtschaftsjahr 2000/2001 die Variable „Ausgleichszahlungen für Umweltauflagen“ (Code 2445) aufgenommen wurde, diese weist jedoch erhebliche Inkonsistenzen auf. So buchen bspw. Betriebe Zahlungen, die sie definitiv nicht erhalten haben können, da die Ausgleichszahlung in dem entsprechenden Bundesland nicht gewährt wird.

Darüber hinaus besteht eine methodische Schwierigkeit darin, sinnvolle Vergleichsbetriebe aus dem Datensatz zu isolieren, um einen Mit-Ohne-Vergleich durchführen zu können. Dies müssten Betriebe sein, die zwar einen rechtlichen Anspruch auf Ausgleichszahlung

haben, also in der entsprechenden Gebietskulisse liegen, den Anspruch jedoch nicht geltend machen. Die Gruppe der in Frage kommenden Betriebe wird wahrscheinlich sehr klein sein, eine statistische Belastbarkeit ist demnach nicht gegeben. Unter den gegebenen Bedingungen ist die Nutzung der Testbetriebsdaten nicht adäquat.

Der zweite methodische Ansatz bestände darin, Primärdaten zu erheben. Gegen dieses Vorgehen spricht, dass der Erhebungsaufwand weder in Relation zur Ergebnisqualität noch zum Erkenntnisgewinn steht. Sowohl von Betrieben, die Ausgleichszahlungen erhalten, als auch bei einer Vergleichsgruppe müssten umfangreiche einzelbetriebliche Kennziffern erhoben werden, um die Einkommenseffekte zu isolieren. Dies sind Angaben, die i.d.R. bei Erhebungen nicht oder nur sehr zögerlich zur Verfügung gestellt werden. Als Hilfsgröße werden häufig Antwortgruppen vorgegeben, die jedoch nach unserer Ansicht keinen aussagekräftigen Beitrag zur Beantwortung der Frage bieten.

Aus den dargestellten Gründen wird auf die Bearbeitung der Einkommenseffekte verzichtet. In der Hoffnung, dass die Testbetriebsdaten in Bezug auf die Variable "Ausgleichszahlungen für Umweltauflagen" zukünftig eine höhere Belastbarkeit aufweisen, ist eine Beantwortung zur ex-post Bewertung anzustreben.

Zur Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme (Frage V.4.B) werden auch Daten zu potenziell zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betrieben benötigt (vgl. oben), die in Ermangelung eines umfassenden GIS-Systems auf Katasterbasis nicht verfügbar sind. In diesem Fall werden Flächenangaben zur Beurteilung der Umweltwirkungen herangezogen.

Zur Bewertung der administrativen Umsetzung der Ausgleichszahlung wurden Unterlagen zum Verwaltungsablauf systematisiert und ein Expertengespräch mit dem Fachreferenten der Obersten Behörde geführt. Ergänzend werden die Aussagen der Landwirtschaftskammer im Rahmen einer schriftlichen Befragung hinzugezogen.

Auf Basis der Ergebnisse werden Empfehlungen zur verbesserten Umsetzung und Maßnahmenausgestaltung sowie zur Begleitung und Bewertung formuliert.

5b.2.2 Datenquellen

Tabelle 5b.2: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatz- beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des			
		qualitativ	quantitativ		administrative Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Outputs	Wirkungen
Primär	Standardisierter Fragebogen für teilnehmende Landwirte (*)	X	X	Grundgesamtheit 29 Förderfälle, Stichprobengröße 28, Rücklauf 50 %	X		X	X
	Standardisierter Fragebogen für antragsannahmende Stelle	X	X	1 Fragebogen, LWK	Aussagen nur begleitend verwendet			
	Leitfadengestützte Befragung des Senators für Bau und Umwelt	X		protokolliertes 2,5-stündiges Gespräch	X	X		X
Sekundär	Datenbank des Senators für Bau und Umwelt		X				X	
	Monitoringdaten		X			X	X	
	Literatur	X	X					X

(*) Befragt wurden Landwirte, die an der Ausgleichszahlung teilnehmen und/oder an Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes. Es wurde keine gesonderte Stichprobe für Teilnehmer an Art.16-Maßnahmen erhoben.

Quelle: Eigene Darstellung.

5b.3 Vollzugskontrolle

In Tabelle 5b.3 werden die festgelegten Sollausgaben mit den tatsächlichen Ausgaben für die Jahre 2000 bis 2002 verglichen. Eine kofinanzierte Förderung erfolgte erst ab 2001. Von 2001 bis 2002 hat sich der Mittelabfluss leicht gesteigert, er liegt in beiden Jahren über dem korrigierten Planansatz (Monitoring 2001). Der ursprüngliche Planansatz war mit jährlich 0,512 Mio. Euro öffentlichen Aufwendungen jedoch 5-mal so hoch veranschlagt (SWH, 2000 S. 51), was auch auf die Planungsunsicherheiten der überwiegend neuen Maßnahme zurückzuführen ist. Laut indikativem Finanzplan sind für die Maßnah-

me C2 zusätzliche öffentliche Aufwendungen ohne EU-Kofinanzierung in Höhe von insgesamt 0,168 Mio. Euro vorgesehen (SWH, 2000 S. 197). Sie werden im Rahmen des Erschwernisausgleichs für die Zone I des NSG Borgfelder Wümmewiesen bereitgestellt.

Tabelle 5b.3: Indikativer Finanzplan Bremen, Maßnahme C2

		C2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (in Millionen €)		
		geplant	tatsächlich (*)	Abweichung in %
2000	Öffentliche Kosten	0,512	--	
	EU-Beteiligung	0,256	--	
2001	Öffentliche Kosten	0,107	0,178	39,89
	EU-Beteiligung	0,053	0,089	40,45
2002	Öffentliche Kosten	0,102	0,199	48,84
	EU-Beteiligung	0,046	0,100	53,86
2003	Öffentliche Kosten	0,209		
	EU-Beteiligung	0,104		
2004	Öffentliche Kosten	0,209		
	EU-Beteiligung	0,104		
2005	Öffentliche Kosten	0,209		
	EU-Beteiligung	0,104		
2006	Öffentliche Kosten	0,209		
	EU-Beteiligung	0,104		
Insgesamt	Öffentliche Kosten	1,557	0,377	-75,76
	EU-Beteiligung	0,771	0,189	-75,53

(*) Mittel inkl. Topups für Erschwernisausgleich in Borgfelder Wümmewiesen.

Quelle: Monitoring, 2001; Datenbank SBU; eigene Berechnungen.

5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Der Umfang der geförderten Fläche hat sich seit 2001 von 1.057 ha um gut 200 ha auf 1.263 ha erhöht. Vergleichszahlen aus der vorhergegangenen Förderperiode waren nicht zu beziehen, so dass keine Einordnung in den längerfristigen Kontext erfolgen kann.

Tabelle 5b.4: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2002

Maßnahme	Output					
	2000		2001		2002	
	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)	Anzahl Betriebe	prämierte Fläche (in ha)
C2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	--	--	65	1.057	77	1.263

Quelle: Datenbank SBU, 2000 bis 2001; eigene Berechnungen.

5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

2002 wurden in 77 Betrieben 1.263 ha Grünland in Natura-2000-Gebieten gefördert und 66 % der Zielflächen erreicht. Damit wurden gut 85 % der Zielfläche für den Erschwerenausgleich (Teil 1), aber nur 24 % der Zielfläche für Gebiete mit spezifischen Nachteilen (Teil 2) erreicht. Das ist einerseits darauf zurückzuführen, dass auf den Erschwerenausgleich ein rechtlicher Anspruch besteht und die Maßnahme den Landwirten z.T. bekannt war. Andererseits ist in den übrigen Gebieten ein bisher geringer Bekanntheitsgrad der Neumaßnahme zu vermuten, so dass in Zukunft mit einer weiteren Steigerung zu rechnen ist.

5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Die Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen ist obligat an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete gebunden und definiert sich im Detail wie folgt:

- FFH- und EU-Vogelschutzgebiete,
- sie verbindende ausgewiesene Naturschutzgebiete, nach § 22a BremNatSchG besonders geschützte Biotop sowie Kompensationsflächen,
- ausschließlich als Grünland genutzte Flächen.

Formal ist somit eine 100-prozentige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben. Die Ausgleichszahlung ist an die Lage der bewirtschafteten Flächen, nicht an den Betriebsitz gebunden. Die Maßnahme wird damit nicht nur in Gebiete gelenkt, in denen bereits ein

hoheitlicher Schutz des Grünlandes besteht (Naturschutzgebiete), sondern in geringem Umfang auch auf andere Flächen innerhalb der Natura-2000-Gebiete, auf denen individuelle vertragliche Vereinbarungen zum Grünlandschutz erreicht werden können.

5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die Darstellung und Bewertung des Verwaltungsverfahrens beruht auf Auswertungen von Verwaltungsdokumenten und auf einem Interview mit dem Fachreferenten der Obersten Behörde. Des Weiteren fließen Angaben der Landwirte ein, die im Rahmen einer schriftlichen Befragung für den Vertragsnaturschutz erhoben wurden². Zur Datenerhebung, zum Stichprobenumfang und zum Rücklauf der schriftlichen Befragungen vgl. auf Grund der Überschneidungen zu Kapitel 6 den MB-VI-3.

5b.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die Maßnahme C2 ist organisatorisch dem Senator für Bau und Umwelt (SBU) zugeordnet. Fördergrundlage sind die Richtlinien des SBU „(...) über die Gewährung eines Erschwernisausgleiches zur Erhaltung und Sicherung der Flächen im Naturschutzgebiet Borgfelder Wümmewiesen“, „(...) über die Gewährung eines Erschwernisausgleiches zur Erhaltung und Sicherung der Flächen in den Naturschutzgebieten Westliches Hollerland (Leherfeld), Werderland Teil 1 und Ochtumniederung bei Brokhuchting“ sowie „(...) zur Fortführung der Landwirtschaft in Gebieten mit spezifischen Nachteilen“.³

Antragsannahmende Behörde war bis 2001 laut Richtlinien die Hanseatische Naturentwicklungsgesellschaft mbH (HANEG), Bewilligungsbehörde der SBU, Zahlstelle der Senator für Wirtschaft und Häfen. Ab 2002 wurde nach Richtlinienänderung ein Teil der Abwicklung mittels eines Ausschreibungsverfahrens an die Landwirtschaftskammer (LWK) vergeben. Diese hatte bis 2000 auch das Extensivierungsprogramm betreut.

Die Zusammenarbeit mit der LWK läuft nach Aussage des SBU gut, auch auf Grund der bestehenden Erfahrungen der Kammer aus dem vorangegangenen Förderzeitraum. Zu Reibungsverlusten kommt es hingegen in der Kommunikation mit der Zahlstelle, insbesondere dadurch, dass Informationen zu spät weiter gegeben werden. Insgesamt wird der

² Dies trifft für Landwirte zu, die gleichzeitig am Vertragsnaturschutz teilnehmen und in der Stichprobe erfasst wurden.

³ Jeweils vom 03.05.2001, rückwirkend zum 01. Januar 2001.

Verwaltungsaufwand gegenüber der Vorgängerperiode als deutlich höher eingeschätzt. Bei gleich bleibendem Personalbestand führt das häufig zu „Feuerwehrverhalten“.

Partnerschaft

Bei der Konzeption und Ausgestaltung der Maßnahme erfolgte auf Grund extremen Zeitdrucks keine über die in Kap. 2 dargestellten Verfahren hinausgehende Beteiligung. Seitdem findet jedoch eine umfangreiche und regelmäßige Beteiligung verschiedener Institutionen wie Extensivierungsbeirat, Naturschutzbeirat und Arbeitsgruppe Lokale Agenda 21 statt. In diesem Rahmen wurden die Maßnahmen vorgestellt, diskutiert und Anregungen aufgegriffen. Bisher hat das zu keiner Maßnahmenänderung geführt. Die Kommunikation zwischen Programmkoordinator (Senator f. Wirtschaft u. Häfen) und dem SBU war während der Programmaufstellung nach Aussage des SBU ungenügend. Die Informationsweitergabe erfolgte nur bruchstückhaft und häufig zu spät. Die inzwischen eingerichteten „Monatsgespräche“ haben die Situation nach Aussage des SBU verbessert.

Die Maßnahmenkonzeption erlaubt eine Kombination mit anderen Maßnahmen des Entwicklungsplans (vgl. oben). Nach Angabe des SBU kann es gerade im Bemühen um den Schutz von häufig kleinflächigen § 22a-Biotopen zu Konfliktsituationen mit anderen AUM (C4 Programm mit gezielt problemorientierter Ausrichtung) kommen. Für eine gezielte Förderung müssten diese Flächen aus dem Flurstück herausgerechnet und ein gesonderter Vertrag geschlossen werden, was jedoch sowohl für den Antragsteller als auch für die Verwaltung einen sehr hohen Arbeitsaufwand bedeutet. Vor diesem Hintergrund können mögliche Synergiewirkungen nur bedingt genutzt werden. Eine ergänzende Konzeption von Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die flexibel auf dem Schutzniveau der Naturschutzgebiete aufsatteln, wäre sinnvoll.

Publizität und Informationsstrukturen

Über die Verfahren hinausgehend, die in Kap. 2 dargestellt werden, erfolgt die Bekanntmachung der Maßnahme durch den SBU über:

- die Fachpresse (Bremer Landwirtschaftliche Rundschau),
- das Internet (Homepage der LWK); die Befragung der Landwirte hat jedoch ergeben, dass dieses Medium nicht oder nur marginal genutzt wird (MB-VI-3),
- Multiplikatoren (im Extensivierungsbeirat und auch im Naturschutzbeirat sind viele Landwirte vertreten).

Der Großteil der Landwirte wurde durch die LWK informiert oder hat sich selbst dort erkundigt. Auch bei speziellen Fragen ist die LWK der Ansprechpartner der Wahl, wo die zuständige Person persönlich bekannt ist (MB-VI-3). Eine aktive Aufforderung zur Information der Landwirte durch die Kammer besteht seitens des Senators nicht; in einem kleinen Bundesland läuft jedoch auch viel auf informellem Weg. Die Information durch

die Behörde wie auch der LWK wird von den Landwirten als überwiegend gut eingestuft. Seitens des SBU wie auch der LWK wird die Information der Landwirte als ausreichend beurteilt.

Insgesamt könnte nach Ansicht der Evaluatoren die Information, insbesondere über die neu in die Maßnahme aufgenommenen Gebiete, verbessert werden. Darüber hinaus wäre eine zusammenfassende kostenlose Informationsbroschüre, die die Fördermodalitäten und Ansprechpartner aller Agrarumweltmaßnahmen sowie der Ausgleichszahlung und Ausgleichszulage im Überblick darstellt sinnvoll. Darin sollten auch in übersichtlicher Form Angaben über Kombinationsmöglichkeiten der Maßnahmen gemacht werden.

5b.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Mit der Umstellung des Antragsverfahrens in 2002 konnte auf die Landwirtschaftskammer als erfahrene Institution zurückgegriffen werden. Die Antragsannahme und eine erste Kontrolle erfolgt in der Kammer, die weitere Verwaltungskontrolle sowie die Bewilligung beim SBU, wobei die Verwaltungskontrolle von der Naturschutzabteilung und die Bewilligung von der Haushaltsabteilung durchgeführt wird.

Die Antragstellung erfolgt jährlich bis zum 31. März mittels eines speziellen Antragsvordrucks⁴, der den Erschwernisausgleich (Teil 1), die Ausgleichszahlung in Gebieten mit spezifischen Nachteilen (Teil 2) sowie die Pflege und Entwicklung von bestimmten Biotoptypen (Teilmaßnahme aus dem Vertragsnaturschutz C4) umfasst. Der Flächennutzungsnachweis muss ebenfalls beigefügt werden. Der Zeitaufwand zur Zusammenstellung der Antragsunterlagen wird von den Landwirten ungefähr jeweils zur Hälfte als zu hoch bzw. angemessen beurteilt, die Verständlichkeit überwiegend als gut bezeichnet (MB-VI-3).

5b.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Die Maßnahme unterliegt wie auch die Agrarumweltmaßnahmen den Regularien des In-VeKoS-Verfahrens, welche regelkonform zur Anwendung kommen. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips ist für beide Teilmaßnahmen gewährleistet.

⁴ Antrag auf Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.

Vom SBU wird ein stark erhöhter Verwaltungsaufwand gegenüber der Vorgängerperiode verzeichnet. Weitere Engpässe ergeben sich aus der Personalknappheit in der Naturschutzabteilung.

Die Vorortkontrolle wird entsprechend der Vorgaben von Art. 47 der VO (EG) Nr. 1750/1999 durchgeführt. Die Risikoanalyse und Stichprobenziehung erfolgt durch den Senator f. Wirtschaft u. Häfen (technischer Prüfdienst), die Vorortkontrollen zusammen mit der LWK. Die Vorortkontrolle wird anhand eines Prüfbogens⁵ durchgeführt und dokumentiert.

5b.5.4 Finanzmanagement

Zahlstelle ist der Senator für Wirtschaft und Häfen, der anhand von Auszahlungslisten des SBU tätig wird. Größere Probleme bestehen bei der Auszahlung, die mehrfach zu spät erfolgte, u.a. auf Grund von EDV-technischen Problemen (Umrüstung des Systems). Das hat bereits zu großem Unmut und auch Unsicherheit bei den Landwirten geführt. Mittelfristig wird daraus das Problem resultieren, dass innerhalb eines Haushaltsjahres zwei Auszahlungen erfolgen müssen.

Für die Maßnahme C2 und C4-II als Neumaßnahmen besteht ein gemeinsamer Haushalts-titel, während die übrigen Vertragsnaturschutzmaßnahmen aus einem anderen Haushalts-titel bedient werden. Diese Trennung zwischen Alt- und Neumaßnahmen ist rein histo-risch bedingt und erschwert die flexible Verschiebung von Finanzmitteln zwischen den Maßnahmen; sie könnte geändert werden.

5b.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Für die Maßnahme bestehen keine spezifischen Begleitungs- und Bewertungssysteme. Da die hoheitlichen Auflagen der Schutzgebietsverordnungen auch ohne die Maßnahme ein-zuhalten sind, erscheint ein speziell hierfür konzipiertes Begleitsystem nicht sinnvoll, in Kombination mit Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes hingegen durchaus. Weil die Maßnahme auch einen Anreiz zur weiteren Bewirtschaftung naturschutzfachlich wert-voller Flächen geben soll, wäre die Untersuchung der Anteile von Grünlandbrachflächen in den Gebieten von Interesse.

⁵ Prüfbericht Umweltmaßnahmen, Senator für Wirtschaft und Häfen 2001.

5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen und zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme (vgl. Kap. 5b.1) sowie der Ausführungen zu den gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. dazu EU-KOM, 2000) müssen die **Fragen V.1 und V.4.B** beantwortet werden. Weitergehende umweltrelevante Wirkungen sind lediglich außerhalb ausgewiesener Schutzgebiete zu erwarten. Der Anteil dieser Flächen kann nicht quantifiziert werden ist jedoch nach Aussage des SBU äußerst gering. Innerhalb der rechtskräftig nach Landesrecht ausgewiesenen Schutzgebiete müssen hoheitliche Beschränkungen der Nutzung unabhängig von einer Teilnahme an der Maßnahme eingehalten werden.

Grundsätzlich können nur Aussagen zu **Deckungsbeiträgen**, nicht jedoch zu Einkommen getroffen werden. Der Deckungsbeitrag definiert sich in der Grünlandwirtschaft aus erzielten Nettoerlösen (z.B. für Milch oder Fleisch) abzüglich der direkt zurechenbaren (variablen) Kosten, während das Einkommen nur betriebsbezogen berechnet werden kann. Das Betriebseinkommen (Roheinkommen) wird definiert als Summe der Deckungsbeiträge abzüglich der Festkosten und zuzüglich sonstiger Einkünfte (BMVEL, 2001; Hydro Agri Dülmen, 1993; Steinhauser et al., 1992). Sofern sich die Festkosten nicht ändern, kann die Änderung des Deckungsbeitrags gleich der Änderung des Einkommens gesetzt werden.

Um die **Relevanz der Bewirtschaftungsauflagen** dennoch annähernd abschätzen zu können, wurde der von der Maßnahme betroffene Flächenanteil in den Betrieben untersucht. Von 77 geförderten Betrieben konnte für 57 Betriebe über den Flächennutzungsnachweis 2002 der Umfang der betroffenen Grünlandflächen ermittelt werden. Im Durchschnitt besteht auf 93 % der LF der Betriebe, die derzeit eine Zuwendung erhalten, eine Grünlandnutzung. Für nur 5 % der Grünlandflächen wurde eine Ausgleichszahlung beantragt. Im landesweiten Durchschnitt sind somit lediglich 4,5 % der LF der teilnehmenden Betriebe von hoheitlichen Auflagen betroffen. Im Materialband sind die teilnehmenden Betriebe nach ihrer in die Maßnahme eingebrachten Flächenanteile klassifiziert (MB-V-5b.6). Es zeigt sich, dass drei Viertel der Betriebe mit weniger als 10 % ihrer LF von den Auflagen der Maßnahme betroffen sind, weitere 16 % der Betriebe mit bis zu 25 % ihrer LF. Insgesamt ist flächenmäßig eine eher geringe Betroffenheit der Betriebe festzustellen. Die Bewirtschaftungsauflagen sind jedoch z.T. erheblich (MB-V-5b.1.1).

Es bleibt festzuhalten, dass die Einkommensrelevanz einer Bewirtschaftungsauflage immer nur in Kenntnis der einzelbetrieblichen Anpassungsspielräume vor dem Hintergrund der Flächenverfügbarkeit ermittelt werden kann. Eine Betrachtung anhand von Durchschnittswerten lässt keine Aussagen zu. Vor diesem Hintergrund werden die nachfolgenden Fragen beantwortet.

5b.6.1 Bewertungsfragen

5b.6.1.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Indikator V.1-1.1. Verhältnis der Prämie zu den erhöhten Produktionskosten

Die Berechnung der Ausgleichszahlung erfolgt für die beiden Maßnahmenteile nach unterschiedlichen Ansätzen (vgl. S. 127 und Anlage 1 des EPLR). Innerhalb des Erschwerenausgleichs erfolgt darüber hinaus eine Unterscheidung zwischen den Berechnungen für das NSG Borgfelder Wümmewiesen und für die anderen drei betroffenen NSG, die nicht fachlich begründet, sondern historisch bedingt ist. Die drei unterschiedlichen Wege der agronomischen Berechnungen werden im Materialband ausführlich dargestellt (MB-V-5b.6).

Es wird deutlich, dass sich die Kalkulationen nicht oder nur bedingt mit einander vergleichen lassen, was die Transparenz der Ausgleichszahlung insgesamt einschränkt. Auf Grund der unterschiedlichen Kalkulationsansätze (z.B. bei der Pauschale für den Futterersatz) sowie der in die Berechnung eingestellten Parameter (z.B. betriebsorganisatorischer Mehraufwand, Maschinenverschleiß) können sich bei ähnlichen Bewirtschaftungsauflagen durchaus unterschiedliche Verlustberechnungen ergeben. Sie werden zwar vermutlich durch die Kappung bei 200 Euro/ha nachträglich nivelliert, jedoch trägt das Verfahren nicht zur Transparenz und zu einer Vergleichbarkeit der Ausgleichszahlungen in den unterschiedlichen Gebieten bei. Die Empfehlung der Evaluatoren wäre, das Kalkulationssystem für alle Gebiete zu vereinheitlichen. Eine gebiets- und auflagendifferenzierte Berechnung ist zu befürworten.

Weitere ausführliche Hinweise zu Grundsätzen und Problemen der Berechnung von Beihilfen und Prämien werden in Kap. 6.4 und in MB-VI-3 gegeben, die analog auf die Berechnung von Ausgleichszahlungen übertragen werden können.

Vor dem Hintergrund der Erörterungen des Kapitels 5b.2.1 kann keine Aussage über die Höhe der Kompensation von Einkommenseinbußen getroffen werden. Beides, Über- und Unterkompensationen sind denkbar. Die Zuwendungen für die Betriebe sind im landesweiten Durchschnitt mit knapp 2.590 Euro/Betrieb vergleichsweise hoch, weil große Flächen in die Maßnahme eingebracht werden. Hierbei handelt es sich häufig jedoch auch um große Betriebe, so dass ihre relative Betroffenheit gering ist (vgl. oben). Dementsprechend sind potenzielle Einkommenswirkungen eher als nicht erheblich einzuschätzen. Die durchschnittliche Flächenförderung liegt mit 158 Euro/ha unter der Förderhöchstgrenze.

Indikator V.1-1.2. Deckung der erhöhten Produktionskosten durch die Prämie

Wie aus den Erläuterungen zur methodischen Herangehensweise (vgl. Kap. 5b.2.1) hervorgeht, können unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Evaluierungskosten und des Erkenntnisgewinns keine Angaben zur Höhe der Kompensation von potenziellen Einkommensverlusten gemacht werden.

5b.6.1.2 Frage V.4.B. – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt**Indikator V.4.B-1.1. Anteil der LF an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche**

Der Umfang der Artikel-16-Gebiete liegt bei 7.143 ha, die Gesamtgröße der förderfähigen Grünlandflächen innerhalb der Kulisse bei ca. 1.924 ha. Mit der in 2002 geförderten Fläche von 1.263 ha werden 66 % des förderfähigen Grünlands erreicht, das entspricht 18 % der Natura-2000-Gebietsfläche.

Tabelle 5b.5: Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

Gesamtfläche in Natura-2000	Zu Ausgleichszahlungen berechtigte Fläche (nur Grünland)		Geförderte Fläche	
	ha	% der Gesamtfläche	ha	% der Grünlandfläche
7.143	1.924	27	1.263	66

Quelle: SBU, 2002; eigene Berechnungen.

Indikator V.4.B-1.2. Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können keine Aussagen getroffen werden. Entsprechende Daten liegen in Bremen derzeit nicht vor. Die Anzahl der geförderten Betriebe liegt 2002 bei 77.

Tabelle 5b.6: Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

Potenziell zuschussfähige landwirtschaftliche Betriebe	Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen	
Anzahl	Anzahl	% der förderfähigen Betriebe
[keine Daten]	77	[keine Daten]

Quelle: SBU, 2002.

Indikator V.4.B-1.3. Verhältnis von begünstigten sanktionierten Betrieben zu nicht begünstigten sanktionierten Betrieben

Über die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, die antragsberechtigt sind, aber keine Zahlungen beantragt haben liegen keine Daten vor (vgl. Erörterung zu Indikator V.4.B-1.2). Sanktionen wurden nicht verhängt.

5b.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Zusätzliche kapitelspezifische Fragen wurden nicht eingeführt.

5b.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Grundsätzlich sollten sich die Bewertungsfragen anhand von Datensätzen beantworten lassen, die entweder im Rahmen der administrativen Umsetzung der Maßnahme geführt werden oder aber leicht aus anderen bestehenden Quellen zu beziehen sind (z.B. der Agrarstatistik). In der Regel gilt dabei, dass nur Informationen über Betriebe und Flächen verfügbar sind, die an bestimmten Maßnahmen teilnehmen, Nicht-Teilnehmer werden im Allgemeinen nicht erfasst.

Darüber hinaus sind die Flächen sowohl von Teilnehmern als auch von Nicht-Teilnehmern nur selten in ihrer räumlichen Lage (z.B. in einem Geografischen Informationssystem) erfasst, so dass keine flächenhaften Zuordnungen getroffen werden können. Auch bis zur Ex-Post-Bewertung wird ein so umfassendes System auf Grund der zu bewältigenden Datenmengen nicht flächendeckend zur Verfügung stehen können. Für Maßnahmen mit geringem Flächenumfang und/ oder Mitteleinsatz wird mit solch umfassenden Evaluationsansätzen auch nicht die Verhältnismäßigkeit gewahrt. Ähnliche Einschränkungen müssen hinsichtlich der Ermittlung von Einkommensverlusten und -ausgleichen gelten. Dies gilt umso mehr, wenn Ausgleichszahlungen nicht für den Ge-

sambetrieb bzw. alle Betriebsflächen geleistet werden, sondern nur für einen i.d.R. geringen Anteil der Betriebsflächen.

Der vorgegebene Fragenkatalog wird sich somit auch zur Ex-post-Bewertung nicht vollständig beantworten lassen. Auf die eingeschränkte Verwertbarkeit der Testbetriebsdaten wurde bereits in Kap. 5b.2.1 hingewiesen.

5b.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Gemessen an der Gesamtförderkulisse von 1.924 ha innerhalb der Natura-2000-Gebiete, wurden bisher zwei Drittel der Fläche erreicht und somit eine extensive Grünlandbewirtschaftung in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung gesichert. Eine hohe Treffsicherheit ist durch die Gebietskulisse gewährleistet. Nach anfänglichen Problemen bei der Maßnahmenimplementierung, die mit hohem personellen und finanziellem Aufwand verbunden waren, ist auch die Verwaltungsumsetzung als gut zu betrachten. Defizite bestehen hingegen in der Kommunikation zwischen dem Senator für Wirtschaft und Häfen und dem Senator für Bau und Umwelt.

Die Kalkulation der Höhe der Ausgleichszahlung gewährleistet keine ausreichende Transparenz und Vergleichbarkeit in den unterschiedlichen Fördergebieten.

Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinaus gehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nicht oder nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Lediglich außerhalb der Schutzgebiete können durch die freiwillige Teilnahme Wirkungen für die Umwelt erzielt werden. Der Anteil dieser Flächen ist nicht bekannt, jedoch vermutlich sehr gering. Prinzipiell kann die Ausgleichszahlung die Durchsetzbarkeit und Akzeptanz hoheitlicher Einschränkungen fördern und zum Landschaftserhalt beitragen, indem eine Grünlandnutzung aufrecht erhalten wird.

Tabelle 5b.7: Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung

Beurteilung der Schutzwirkung	Geförderte Fläche (ha)	Erfüllung OP (%)	Treffsicherheit	Implementierung		Hauptwirkung durch	Geschützte Ressource								
				Verwaltungs- umsetzung Lenkung durch Prämie	Erhaltung Verbesserung		Boden	Wasser	Luft	Biodiversität	Landschaft	Sonstige			
++ hoch															
+ gering															
0 keine															
- gering negativ															
-- negativ															
C2 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	1.263	66 (*)	++	++	0	X	keine oder nur sehr geringe Umweltwirkungen, da hoheitliche Auflagen auch ohne Maßnahme eingehalten werden müssen; jedoch Akzeptanzsteigerung hoheitl. Maßnahmen								

(*) gemessen an der Gesamtförderkulisse von 1.924 ha Grünland.

OP: Operationelles Ziel

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5b.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen dienen die in den Kapiteln 5b.3 bis 5b.7 durchgeführten Analysen. Die wichtigsten Datenquellen werden in Kap. 5b.2.2 genannt. Ergänzt werden diese Informationen durch einen Workshop mit dem zuständigen Fachreferat (SBU).

5b.8.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Zur Sicherstellung eines günstigen Erhaltungszustands in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (Art. 2 der Richtlinie 92/43/EWG) bieten sich grundsätzlich unterschiedliche Schutzmodelle an (vgl. Tabelle 5b.8), die einerseits in unterschiedlichem Maße naturschutzfachliche Zielsetzungen erfüllen, andererseits unterschiedliche Belastungen für die Landwirtschaft und die Verwaltung mit sich bringen. Die Palette reicht von ausschließlich umfassenden hoheitlichen Beschränkungen bis zum ausschließlichen Angebot von Vertragsnaturschutz. Weitere Modelle (z.B. Flächenankauf) sind denkbar. Prinzipiell steht den Mitgliedsstaaten die Wahl der Erhaltungsmaßnahmen frei, sofern damit die Ziele der FFH-Richtlinie erreicht werden.

Tabelle 5b.8: Vergleich unterschiedlicher Schutzoptionen in Natura-2000-Gebieten

Mögliches "Schutzmodell"	Erreichen der naturschutzfachlichen Zielsetzung	Ausgleich für Bewirtschaftungsauflagen	Entwicklungsspielraum für Betriebe	Akzeptanz bei Landwirten	Verwaltungsaufwand
Ausschließlich hoheitliche Beschränkungen ohne Ausgleichszahlung	mittel bis hoch	kein	n.b. (*)	gering	gering (**)
Ausschließlich hoheitliche Beschränkungen mit Ausgleichszahlung	hoch	vollständig	n.b. (*)	mittel	mittel
Basisschutz durch hoheitliche Beschränkungen mit Ausgleichszahlungen in Kombination mit Vertragsnaturschutz	gering bis mittel	vollständig	mittel bis hoch	mittel bis hoch	hoch
hoher Grundsatz durch hoheitliche Beschränkungen mit Ausgleichszahlungen in Kombination mit Vertragsnaturschutz	gering bis mittel	vollständig	hoch	hoch	mittel
Ausschließlich Vertragsnaturschutz, ggf. mit erhöhten Prämiensätzen	gering bis mittel	vollständig	hoch	hoch	mittel

(*) n.b.= nicht bewertet, da zu stark von der Ausgestaltung der hoheitlichen Beschränkungen abhängig.

(**) Der Verwaltungsaufwand für die einzelnen Verfahren kann nur schwer eingeschätzt werden, da in der Praxis Unterschätzungsverfahren mit strengen Vorschriften besonders schwierig sind und auf so hohe Widerstände stoßen können, dass ein strenger Schutz nicht erreicht werden kann. Der Erfolg dieses Modells ist daher keinesfalls gewährleistet. An dieser Stelle setzt die Ausgleichszahlung als Akzeptanzinstrument an.

Quelle: Eigene Darstellung.

In Bremen besteht in den Naturschutzgebieten ein unterschiedlich hoher Schutzstatus, der z.T. hohe Bewirtschaftungsauflagen für die Landwirtschaft bedingt. Die Ausgleichszahlungen der Maßnahme C2 stellen insbesondere ein Instrument zur Steigerung der Akzeptanz gegenüber den hoheitlichen Auflagen dar und sollen einen Ausgleich für objektiv entstandene wirtschaftliche Nachteile gewährleisten. Laut Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist die Höhe der Zahlungen so festzulegen, dass eine Überkompensation vermieden wird. Zu diesem Zweck werden die agronomischen Berechnungen eingesetzt. Sie müssen nach Ansicht der Evaluatoren auf einheitlichen, nachvollziehbaren Grundlagen beruhen, um zu vergleichbaren, d.h. bei identischen Erschwernissen gleichen Ausgleichszahlungen zu kommen. Zu diesem Zweck sollten die agronomischen Berechnungen nach einem einheitlichen Kalkulationssystem erfolgen, dass dabei aber sehr wohl Auflagen- und ggf. Standortunterschiede (z.B. nach Ertragsmesszahlen) berücksichtigt.

5b.8.3 Durchführungsbestimmungen

Die Analyse der administrativen Umsetzung der Maßnahme zeigt keine Probleme auf.

Die Antragsunterlagen sollten sinnvoller zusammengestellt werden. Eine historisch bedingte Trennung in Alt- und Neumaßnahmen ist für den Antragsteller nicht nachvollziehbar, eine Bündelung aus inhaltlicher Sicht wäre günstiger.

5b.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Spezifische Begleitungssysteme existieren für die Maßnahme C2 nicht, erscheinen auch nicht sinnvoll, da auch ohne Gewährung der Zahlungen die Schutzgebietsauflagen eingehalten werden müssen. Ein interessanter Ansatzpunkt für Untersuchungen wäre in diesem Zusammenhang allerdings, wie sich der Anteil von Grünlandbrachen (Flächen mit aufgegebenener Bewirtschaftung) entwickelt und ob durch das Brachfallen von Grünlandflächen Probleme entstehen, die den Erhaltungszielen in den Natura-2000-Gebieten entgegenwirken.

Das naturschutzfachliche Monitoring sollte daher durch Untersuchungen für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit abgedeckt werden (vgl. Kap. 6). Diese werden sich in Zukunft zunehmend auf die Natura-2000-Gebieten konzentrieren, damit die FFH-Berichtspflichten erfüllt werden können.

Literaturverzeichnis

BMVEL – Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001. - 96 S. + 102 S. Anhang, Bonn.

BremNatSchG - Bremisches Naturschutzgesetz vom 17. September 1979 (Brem. GBl. S. 345), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Juni 1999 (Brem. GBl. S.90).

Brendel, A., Fachreferenteninterview (SBU) Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung 24.02.2003, mündliche/ schriftliche Mitteilungen.

EU-KOM – Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).

Fragebogen-Auswertung Landwirte (auf Basis der Antrags- und Bewilligungsdaten 2001).

- Hydro Agri Dülmen (Hrsg.) (1993): Faustzahlen für Landwirtschaft und Gartenbau. - 12. überarbeitet, ergänzte und erweiterte Auflage 1993. 618 S., Münster-Hiltrup.
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier und Pflanzen.
- Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997.
- Richtlinie des Senators für Bau und Umwelt eines Erschwernisausgleichs zur Erhaltung und Sicherung der Flächen im Naturschutzgebiet „Borgfelder Wümmewiesen“ vom 03.05.2001.
- Richtlinie des Senators für Bau und Umwelt zur Fortführung der Landwirtschaft in Gebieten mit spezifischen Nachteilen vom 03.05.2001.
- Richtlinie über die Gewährung eines Erschwernisausgleichs zur Erhaltung und Sicherung der Flächen in den Naturschutzgebieten „Westliches Hollerland (Leherfeld)“, „Werderland Teil 1“ und „Ochtumniederung bei Brokhuchting“ vom 03.05.2001.
- SWH - Senator für Wirtschaft und Häfen (1999): Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999, Freie Hansestadt Bremen.
- Steinhauser, H., C. Langbehn & U. Peters (1999): Einführung in die landwirtschaftliche Betriebslehre. Bd. 1: Allgemeiner Teil – 5., neubearb. Aufl.; Ulmer, Stuttgart.
- Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.
- Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungs-vorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).
- Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren Amtsblatt Nr. L 215 vom 30/07/1992 S. 0085 – 0090.
- Workshop Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung mit dem Senator für Wirtschaft und Häfen und dem Senator für Bau und Umwelt, am 09.10.2003.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 6

Agrarumweltmaßnahmen – Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

*Karin Reiter (Kordinatorin), Sandra Essmann,
Andreas Preising, Andrea Pufahl,
Wolfgang Roggendorf*

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



Thomas Horlitz, Achim Sander

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und
Stadtplanung GbR (ARUM)



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
6 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen	1
6.1 Ausgestaltung des Kapitels	1
6.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	2
6.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Agrarumweltmaßnahmen in Bremen	4
6.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	8
6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	8
6.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	8
6.2.2 Datenquellen	9
6.3 Geplante und getätigte Ausgaben	11
6.4 Darstellung und Analyse der Inanspruchnahme (Output)	12
6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen	12
6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad)	14
6.4.3 Bewertung des erzielten Outputs nach erreichten Gebieten und Gruppen	15
6.4.3.1 Extensive Grünlandnutzung, Umwandlung Acker in Grünland (C3.1)	15
6.4.3.2 Ökologische Anbauverfahren (C3.2)	17
6.4.3.3 Vertragsnaturschutz (C4)	18
6.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	19
6.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	19
6.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	21
6.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme	22
6.5.4 Finanzmanagement	22
6.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	23
6.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	24
6.6.1 Bewertungsfragen	25
6.6.1.1 Frage VI.1.A – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Bodenqualität	25
6.6.1.2 Frage VI.1.B. - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Qualität des Grund- und des Oberflächenwassers	28

6.6.1.3	Frage VI.1.C. – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen	33
6.6.1.4	Frage VI.2.A. – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Artenvielfalt	33
6.6.1.5	Frage VI.2.B – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Habitatvielfalt auf Flächen mit hohem Naturwert	37
6.6.1.6	Frage VI.2.C. - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung der genetischen Vielfalt	40
6.6.1.7	Frage VI.3 - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zum Schutz von Landschaften	40
6.6.2	Sozioökonomische Wirkungen der Agrarumweltmaßnahmen (zusätzliche kapitelspezifische Fragen)	44
6.6.3	Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	46
6.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	48
6.7.1	Administrative Umsetzung über alle Agrarumweltmaßnahmen	53
6.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	54
6.8.1	Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung	54
6.8.1.1	Generelle Schlussfolgerungen und Empfehlungen mit Relevanz für die EU-Ebene, den Bund und das Land	54
6.8.1.2	Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu den Teilmaßnahmen	57
6.8.2	Durchführungsbestimmungen	59
6.8.3	Begleitungs- und Bewertungssystem	60
	Literaturverzeichnis	61

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 6.1:	Das Grundprinzip der Ziel-Wirkungsdiagramme am Beispiel der Maßnahme erweiterter Grünlandschutz (C.4 Teil 1)	5
Abbildung 6.2:	Förderhistorie, aktuelle Inanspruchnahme und operationelle Ziele der Agrarumweltmaßnahmen	14
Abbildung 6.3:	Übersicht des Verwaltungsablaufs der Agrarumweltmaßnahmen	22
Abbildung 6.4:	Indikator VI.1.A-1.1 – Erosionsschutz	26
Abbildung 6.5:	Indikator VI.1.B-1.1 - Maßnahmen zur Verringerung des Einsatzes von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln	29
Abbildung 6.6:	Veränderung des Einsatzes von Nährstoffen pro Hektar, durch die Extensivierung des Grünlandes	30
Abbildung 6.7:	Indikator VI.1.B-1.3 – Stickstoffsalden – Beispiele von konventionellen und extensiv bewirtschafteten Flächen	31
Abbildung 6.8:	Indikator VI.1.B-2.1 - Maßnahmen zur Beeinflussung der Transportmechanismen (Auswaschung, Oberflächenabfluss, Erosion)	32
Abbildung 6.9:	Indikator VI.2.A-1.1 - Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna	34
Abbildung 6.10:	Indikator VI.2.A-1.1 - Quantifizierung der Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna	35
Abbildung 6.11:	Indikator VI.2.B-1.1 - Erhalt naturschutzfachlich wichtiger Habitats	37
Abbildung 6.12:	Indikator VI.2.B-3.1 – Landwirtschaftliche Flächen mit Maßnahmen zur Verminderung von Schutz wertvoller Feuchtgebiete vor Stoffeinträgen von landwirtschaftlichen Flächen	39
Abbildung 6.13:	Indikator VI.3.-1.1 - Erhalt und Verbesserung der Kohärenz der Landschaft	41

Abbildung 6.14:	Indikator VI.3.-2.1 - Erhalt und Verbesserung der Vielfalt der Landschaft	42
Abbildung 6.15:	Indikator VI.3.-3.1 - Erhalt und Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft	43

Tabellenverzeichnis

Tabelle 6.1:	Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006	3
Tabelle 6.2:	Spezifische Ziele von Agrarumweltmaßnahmen	6
Tabelle 6.3:	Verwendete Datenquellen	10
Tabelle 6.4:	Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren	11
Tabelle 6.5:	Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen 2000 bis 2002	13
Tabelle 6.6:	Betriebsstruktur von Teilnehmern der Grünlandextensivierung und des Ökologischen Landbaus im Vergleich zu nicht Teilnehmern	16
Tabelle 6.7:	Zusammenfassende Einschätzung von Agrarumweltmaßnahmen	49

6 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen

Die Evaluierung der Agrarumweltmaßnahmen (AUM) der Hansestadt Bremen orientiert sich an den Bewertungsvorgaben der Kommission (EU-KOM, 2000). Bestandteil der Zwischenevaluierung sind ausschließlich AUM nach VO (EG) Nr. 1257/1999, die innerhalb des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum (EPLR) im Jahr 2000 durch die KOM notifiziert wurden sowie Verpflichtungen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992, die nach VO (EG) Nr. 1257/1999 als sogenannte Altverpflichtungen abgewickelt werden. Artikel-52-Maßnahmen sowie Staatsbeihilfen gehen nicht in die Zwischenbewertung ein.

Ausdrücklich sei darauf hingewiesen, dass bei der Bewertung der AUM hinsichtlich ihres Ressourcenschutzes neben den AUM nach VO (EG) Nr. 1257/1999 nur diejenigen Altverpflichtungen nach VO (EWG) Nr. 2078/1999 Beachtung finden, die inhaltlich fortgeführt werden. Der Bericht spiegelt den Stand Sommer 2003 wider. Die Implikationen der Beschlüsse zur GAP-Reform aus Juni 2003 bleiben unberücksichtigt; dies gilt auch für die Einführung der Cross Compliance.

6.1 Ausgestaltung des Kapitels

Nachdem im Kapitel 6.1 ein kurzer Abriss über die durch den EPLR zur Förderung kommenden AUM gegeben wurde und diese Maßnahmen in ihren historischen Kontext gesetzt werden, wird im Kapitel 6.2 die Methodik der Evaluierung vorgestellt. Eine eingehende Darstellung der verwendeten Daten befindet sich im Materialband unter MB-VI-1. Die eigentliche Analyse der Agrarumweltmaßnahmen beginnt mit der Betrachtung der Finanzdaten in Kapitel 6.3. Schwerpunkt des Kapitels bildet die Gegenüberstellung der Sollausgaben zu den tatsächlich getätigten Zahlungen. Die Ursachen für Abweichungen werden aufgeführt.

Das Kapitel 6.4 „Darstellung und Analyse der Inanspruchnahme“ beschäftigt sich mit der Darstellung des Fördervolumens auf Ebene der Teilmaßnahmen. Neben einer summarischen Darstellung der Inanspruchnahme in Relation zu den angestrebten Förderumfängen, charakterisiert das Kapitel die Teilnehmer anhand von Betriebsparametern und gibt Aufschluss über die regionale Verteilung der Maßnahmen.

Mit der Analyse der Implementierung der AUM und ihrer administrativen Umsetzung verlässt die Evaluierung im Kapitel 6.5 die inhaltliche Betrachtung der AUM und wendet sich unterschiedlichen Aspekten der Verwaltungsumsetzung zu.

Der Schwerpunkt des Berichtes liegt in der Beantwortung der von der Kommission gestellten Bewertungsfragen zur Ziel- und Wirkungsanalyse der AUM. Ihre Beantwortung

erfolgt im vorliegenden Bericht zusammenfassend in tabellarischer und graphischer Form. Eine umfassende Bearbeitung befindet sich im Materialband (MB-VI-3).

Das Kapitel 6.7 greift die Ergebnisse der Inanspruchnahme (Kap. 6.4) sowie die Wirkungen der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen auf (Kap. 6.6) und setzt sie in den Kontext zueinander. Es wird gezeigt, welchen Ressourcenschutzbeitrag die einzelnen AUM erbringen. Darüber hinaus werden die Maßnahmen im Hinblick auf die Gesamtstrategie der AUM eingeordnet, ggf. auftretende Defizite vor dem Hintergrund der landesspezifischen Umweltsituation aufgezeigt.

Der Bericht über die Agrarumweltmaßnahmen schließt mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Kapitel 6.8.

6.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Die Agrarumweltmaßnahmen in Bremen werden, wie in Tabelle 6.1 dargestellt, in zwei Teilmaßnahmen (C3 und C4) unterteilt:

- C3 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL),
- C4 Vertragsnaturschutz einschließlich biotopgestaltender Maßnahmen zur Änderung des Wasserregimes.

Die zwei Teilmaßnahmen gliedern sich wiederum in zwölf Fördertatbestände. Die einzelnen Fördertatbestände unterscheiden sich hinsichtlich:

- des Flächenbezugs: betriebs(zweig)bezogen oder einzelflächenbezogen;
- der Maßnahmenkulisse: Förderfähig ist entweder die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche (horizontale Maßnahmen) oder definierte Gebiete bzw. Biotope mit besonderem Potential (z.B. Magerrasen) bzw. Schutzbedürftigkeit der natürlichen Ressourcen.

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006

Maßnahme		Steckbrief	Förderung durch EU seit
C3	Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (Grundschutzprogramm)		
C3.1	Extensive Grünlandnutzung	- Einführung und Beibehaltung, Umwandlung von Ackerland in Grünland - Viehbesatz 0,3-1,4 RGV je Hauptfutterfläche Keine chem.-synth. PSM und Düngemittel Keine Umwandlung von Dauergrünland	1993
C3.2	Ökologischer Landbau	- Bewirtschaftung gemäß den Richtlinien des Ökologischen Landbaus, VO (EWG) Nr. 2092/91, VO (EG) Nr. 1804/1999	1993
C4	Vertragsnaturschutz einschließlich biotopgestaltender Maßnahmen zur Änderung des Wasserregimes		
C.4I	Programm mit gezielt problemorientierter Ausrichtung (Extensivierungsprogramm)	- Förderung von Maßnahmen für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren und biotopgestaltende Maßnahmen und Änderung des Wasserregimes	1994
C.4I-A	Erweiterter Grundschutz Teil 1	- 1,2 RGV/ha, Umwandlungsverbot, Entwässerungsverbot, keine PSM, keine mineral. Stickstoffdüngung, keine Kalkdüngung, nur betriebseigener Dünger bis max. 1,2 DE/ha, nur kompostierte Gülle, Einzelgaben von Gülle und Stallmist max. 20t/ha	
C.4I-B	Erweiterter Grundschutz Teil 2	- 1,2 RGV/ha, Umwandlungsverbot, Entwässerungsverbot, keine PSM, keine mineral. Stickstoffdüngung, keine Kalkdüngung, nur betriebseigener Dünger bis max. 1,0 DE/ha, keine Gülle vor dem ersten Schnitt, Einzelgaben von Gülle max. 15m ³ und von Stallmist max. 20t/ha	
C.4I-C	Weidenutzung Teil 1	- siehe C.4I-A und Nutzung als Dauerweide ab 20.Mai, zeitl. eingeschränkte maschinelle Bearbeitung, Nachmahd als Pflicht	
C.4I-D	Weidenutzung Teil 2	- siehe C.4I-B und Nutzung als Dauerweide ab 20.Mai, zeitl. eingeschränkte maschinelle Bearbeitung, Nachmahd als Pflicht	
C.4I-E	Wiesennutzung Teil 1	- siehe C.4I-A und mind. ein Schnitt pro Jahr, eingeschränkte maschinelle Bearbeitung, Nachweide zulässig	
C.4I-F	Wiesennutzung Teil 2	- siehe C.4I-B und mind. ein Schnitt pro Jahr, eingeschränkte maschinelle Bearbeitung, Nachweide zulässig	
C.4I-G	Biotopgestaltende Maßnahmen und Änderungen des Wasserregimes	Untergliederung in drei Teile: - keine PSM, keine Düngung, eingeschränkte Beweidung, eingeschränkte Bearbeitung - A - Anlage von Blänken, Kleingewässern und Uferabflachungen von Gräben, Umwandlungsverbot - B - Vernässung von Grünlandflächen ohne die Anlage von Blänken, Kleingewässern und Uferabflachungen von Gräben, Umwandlungsverbot - C - Vernässung von Grünlandflächen bei gleichzeitiger Anlage von Blänken, Kleingewässern und Uferabflachungen von Gräben, Umwandlungsverbot	
C.4-II	Erhaltung, Pflege und Entwicklung bestimmter Biotoptypen	- Unterstützung der Bewirtschaftung des Feuchtgrünlandes entsprechend den naturschutzfachlichen Kriterien - Bewirtschaftung von Feuchtgrünland, sonstiger Biotope/ nutzungsintegrierte Pflege - zusätzliche Maßnahmen/ Einschränkungen wie Mulchen, Beseitigung von Gehölzen u.a.	Neumaßnahme 2000
C.4-III	Erhaltung, Pflege und Entwicklung von bestimmten Gräben des Bremer Feuchtwiesennetzes	- Beibehaltung oder Wiederaufnahmen einer naturverträglichen Grabenräumung in zeitlich regelmäßigen Abständen	Neumaßnahme 2000 EU nicht angeboten

Quelle: EPLR Bremen, eigene Zusammenstellung.

Alle AUM zeichnen sich entsprechend der Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999 dadurch aus, dass

- der Verpflichtungszeitraum der Teilmaßnahmen 5 Jahre beträgt;
- die Inanspruchnahme der Förderung auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht;
- die Endbegünstigten grundsätzlich Landwirte sind und
- die Kofinanzierung durch die EU 50 % bis zu den Förderhöchstgrenzen beträgt. Darüber hinaus können top-ups nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission gewährt werden.

Für die Fördertatbestände unter C3 ist zudem die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben aus den Grundsätzen einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft verpflichtend, die im Rahmen der GAK gefördert wird.

Die Tabelle 6.1 gibt einen Überblick der AUM Bremens mit ihren inhaltlichen Ausrichtungen und ihrer Förderhistorie. Um die Übersichtlichkeit zu gewähren, wird die Förderhistorie nur in Bezug auf eine EU-Kofinanzierung dargestellt. Demnach ist der erste Zeitpunkt einer Förderung aus der Tabelle nicht abzulesen, insofern es sich um eine anfängliche reine Landesförderung handelte.

6.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Agrarumweltmaßnahmen in Bremen

Im EPLR der Hansestadt Bremen werden die Prioritäten und Ziele der AUM basierend auf der SWOT hergeleitet. Zur Bewertung der AUM, insbesondere auch zur Beantwortung der gemeinsamen Bewertungsfragen (Kap. 6.6) war es in Teilen notwendig, die im EPLR enthaltenen Zielformulierungen für Agrarumweltmaßnahmen nachzubessern. Die Gründe hierfür bestanden darin, dass

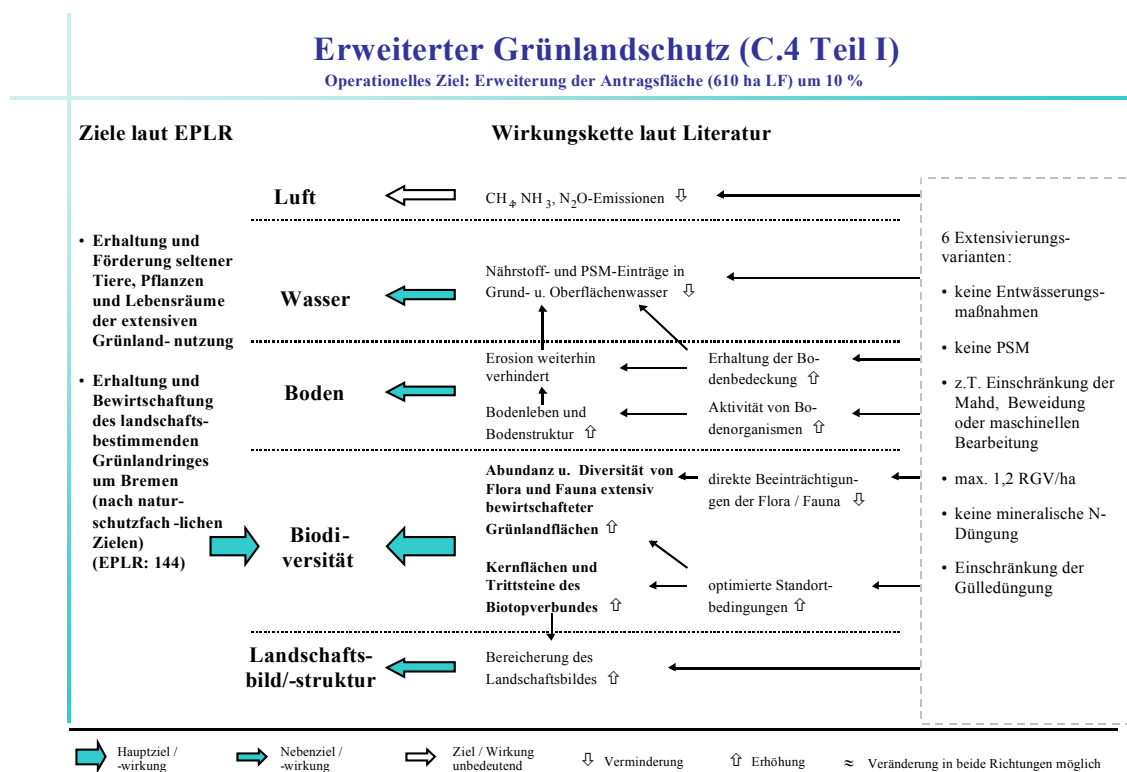
- zum Zeitpunkt der Aufstellung des EPLR die gemeinsamen Bewertungsfragen noch nicht bekannt waren und der Detaillierungsgrad der Zielformulierungen nicht auf die Fragen abgestimmt war,
- die Zielhierarchie der AUM in Bezug auf den Schutz einzelner Ressourcen nicht immer deutlich aus dem EPLR hervorging. Für die Beantwortung der gemeinsamen Bewertungsfragen ist jedoch eine eindeutige Zuordnung von Maßnahmen und der durch diese geschützten Ressourcen erforderlich.

Das Ergebnis ist in Form von Ziel-Wirkungsdiagrammen dargestellt (vgl. MB-VI-Anhang 3: Ziel-Wirkungsdiagramme). Grundlage für die Diagramme sind die im EPLR formulierten maßnahmenspezifischen Ziele denen zu erwartende Wirkungen gegenübergestellt wurden. Zu erwartende Wirkungen der Maßnahmen werden durch einschlägige Literatur-

quellen belegt. Eine Unterscheidung in Haupt- und Nebenziele bzw. Wirkungen stellt die Bedeutung der Maßnahmen zum Schutz bestimmter Ressourcen stärker heraus. Identifizierte Hauptwirkungen werden tiefgehender analysiert und beschrieben als Nebenwirkungen.

Auf Basis der Ziel-Wirkungsdiagramme wurden die Fachreferenten gebeten die maßnahmespezifischen **Ziele** zu bestätigen oder ggf. anzupassen bzw. zu spezifizieren. Zugleich dienen die Ziel-Wirkungsdiagramme dazu, die Auswahl der zu beantwortenden kapitelspezifischen Bewertungsfragen transparent zu gestalten. Grundlage für die Auswahl und Bearbeitung der gemeinsamen Bewertungsfragen ist die **Wirkungsseite**. Diese wurde herangezogen, um auch diejenigen Wirkungen abzubilden, die weder Haupt- noch Nebenziel einer Teilmaßnahme sind, jedoch einen Beitrag zum Ressourcenschutz erbringen. Ergeben sich für eine Teilmaßnahme keine zu erwartenden **Wirkungen** in Bezug auf den Schutz einer Ressource, werden die entsprechenden Bewertungsfragen nicht bearbeitet.

Abbildung 6.1: Das Grundprinzip der Ziel-Wirkungsdiagramme am Beispiel der Maßnahme erweiterter Grünlandschutz (C.4 Teil 1)¹



Quelle: Eigene Darstellung.

¹ Die Ziel-Wirkungsdiagramme der einzelnen AUM befinden sich in MB-VI-Anhang 3.

Tabelle 6.2: Spezifische Ziele von Agrarumweltmaßnahmen

Umwelt-relevante Ziele	Boden	Wasser	Luft	Artenvielfalt /Lebensraum	Land-schaft	Sonstige
● Hauptziel ○ Nebenziel Agrarumwelt- maßnahmen	Ausgeglichene Nährstoffbilanz Reduzierung des Nährstoff- und PSM-Eintrags	Ausgeglichene Nährstoffbilanz Reduzierung des Nährstoff- und PSM-Eintrags	Verminderung klimarelevanter Emissionen	Erhöhung der Artenvielfalt Erhaltung und Förderung seltener Tiere, Pflanzen und Lebensräume der extensiven Grünlandnutzung Erhaltung und Bewirtschaftung des landschaftsbestimmenden Grünlandringes um Bremen Schutz der genetischen Vielfalt der heimischen Tier- und Pflanzenarten in ausreichend großen Populationen sowie ihrer Lebensräume	Erhalt und Pflege der Kulturlandschaft Biotopgestaltende Maßnahmen im landschaftsbestimmenden Grüngürtelringes Bremens	Erhaltung der Grundlagen für die Naherholung
C3 Markt- und standortgerechte Landwirtschaft						
C3-1	Ökologischer Landbau	● ● ● ●	○ ○			
C3-2	Extensive Grünlandnutzung	● ● ● ●	○ ○		○	
C4 Vertragsnaturschutz						
C4I-A bis F	Verschiedene Teilmaßnahmen des Grünlandschutzes			● ●		○
C4I-G	Biotopgestaltende Maßnahmen und Änderungen des Wasserregimes			● ●	○	○
C4-II	Erhaltung, Pflege und Entwicklung bestimmter Biotoptypen			●		○
Korrespondierende gemeinsame Bewertungsfragen	VI.1.A-1 VI.1.A-2 n.v. VI.1.B-1-4		5-3.3*	VI.2.A-1 VI.2.B VI.2.B VI.2.B	VI.2.A-2 VI.3	n.v.

n.v. Kein Indikator vorhanden

* Querschnittsfrage

Quelle: EPLR Bremen, eigene Zusammenstellung.

Tabelle 6.2 fasst die Haupt- und Nebenziele der AUM im Überblick zusammen. Es ist ersichtlich, dass die angebotenen Agrarumweltmaßnahmen auf den

- Schutz abiotischer Ressourcen (dies geschieht vor allem über die Teilmaßnahme der MSL) sowie den
- Schutz biotischer Ressourcen (einen Schwerpunkt in der Ausrichtung bildet die Teilmaßnahme Vertragsnaturschutz)

abzielen.

Im Folgenden wird die dargestellte Stärken-Schwächen-Analyse des EPLR aktualisiert und regional stärker differenziert.

Abiotische Schutzgüter

Trotz der relativ extensiven Wirtschaftsweise der Bremer Landwirtschaft sind für die abiotischen Schutzgüter Umweltprobleme festzustellen, die direkt oder indirekt mit der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung zusammenhängen.

Bodenbelastungen: Für die meisten ackerbaulich genutzten Flächen besteht eine mittlere bis hohe Erosionsgefährdung durch Wind. Aufgrund der standörtlichen Gegebenheiten mit leichten Niedermoor- oder Sandböden in einigen naturräumlichen Einheiten von Bremen, vor allem in den kleinen Geestgebieten, der Wesersandterrassen, der Bremer Düne und in der Wümmeniederung, hat das NLfB für diese Flächen entsprechende Ausweisungen in seinem Kartenwerk für Niedersachsen und Bremen vorgenommen.

Grund- und Oberflächenwasser:

- Salz- und Nährstoffbelastung der Weser,
- Nährstoffbelastung kleinerer Gewässer im landwirtschaftlichen Bereich,
- Belastung der Sedimente in kleineren Gewässern durch Schwermetalle/chlorierte Kohlenwasserstoffe/organische Phosphor-Verbindungen,
- Grundwasserbelastung.

Die Salzbelastung der Weser ist zwar zurückgegangen, die aktuelle Belastung durch Nährstoffe ist aber zum großen Teil auf diffuse Einträge aus der Landwirtschaft zurück zu führen (EPLR, 2000). Die Gewässergüte als auch die Nährstoffbelastung kleinerer Gewässer im landwirtschaftlichen Bereich wird laut Gewässergütebericht mit II-III, aber teilweise auch mit III eingestuft. Starke Grundwasserbelastungen sind insbesondere in Altlastenbereichen zu verzeichnen. Weiterhin sind im landwirtschaftlichen Raum lokal erhöhte Nitratwerte festzustellen.

Biotische Schutzgüter

Der Stadtstaat Bremen ist zu etwa 2/3 seiner Fläche bebaut. Das restliche Drittel wird zum größten Teil relativ extensiv landwirtschaftlich genutzt. Neben ca. 18 % Ackerbau befindet sich der überwiegende Teil unter Grünlandnutzung. Feucht- und Nassgrünland bestimmen weite Bereiche, daneben sind kleinere Geestgebiete und als Besonderheit in Bremerhaven, Ästuarwatten und -grünland im Außendeichsland der Wesermündung zu nennen.

Die Grünlandflächen verteilen sich im Wesentlichen auf vier naturräumliche Landschaftseinheiten: die Bremer Wesermarsch, das Blockland, die Borgfelder Wümmeniederung und die Weser-Aller-Aue. Prioritäres Ziel des Vertragsnaturschutzes ist die Erhaltung bestehender schutzwürdiger Biotop, Lebensräume und Arten. Zielgebiete sind somit vorrangig jene Gebiete, in denen hohe naturschutzfachliche Werte bestehen, die durch den Vertragsnaturschutz erhalten und ggf. verbessert werden können. Das Entwicklungsziel von Biotopen bzw. Strukturelementen steht erst an zweiter Stelle.

Für das Bremer Feuchtgrünland spielen die Gräben eine herausragende floristische, faunistische und landschaftsbildprägende Rolle. Eine wesentliche Aufgabe des Vertragsnaturschutzes ist daher ihre Erhaltung und Entwicklung. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang, dass sie - sowie andere Strukturelemente - aus den Vertragsflächen herausgerechnet werden. Darüber hinaus musste die Teilmaßnahme C4.III aufgrund ihrer kaum möglich scheinenden Realisierbarkeit gestrichen werden (vgl. oben). Der Schutz der Gräben ist daher nur indirekt über die Bewirtschaftungsauflagen auf den Flächen zu erzielen.

6.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Von besonderem Interesse zur Beurteilung der Umweltaktivität eines Landes sind neben der Einbettung der AUM in den Gesamtförderkontext des EPLR (vgl. Kap. 10.4.1.1) auch solche AUM, die nicht mittelbarer Bestandteil des EPLR sind. Außerhalb der VO (EG) Nr. 1257/1999 werden in Bremen allerdings keine anderen naturschutzfachlichen Maßnahmen angeboten.

6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

6.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns²

Die **Beurteilung der Agrarumweltmaßnahmen** erfolgt hinsichtlich der:

- verausgabten Fördermittel (Kap. 6.3),
- Inanspruchnahme und räumliche Verteilung (Kap. 6.4),
- administrativen Umsetzung (Kap. 6.5),
- Umweltwirkungen (Kap. 6.6).

² Jedes Kapitel beginnt mit einer kurzen Einleitung, insofern beschränken sich die Ausführungen auf einen groben Überblick.

In der Finanzanalyse (Kap. 6.3) werden die geplanten Ausgaben auf Basis des EU-Haushaltsjahres den tatsächlichen gegenübergestellt und Ursachen für mögliche Abweichungen zwischen Soll und Ist gegeben.

Die Kapitel 6.4, 6.6 und 6.7 bauen inhaltlich aufeinander auf. Die **Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen** (Kap 6.4) wird auf Basis der Förderdaten ausgewertet und gemeinde- bzw. naturraumbezogen dargestellt. Für ausgewählte Maßnahmen wird ein Teilnehmer/Nichtteilnehmer-Vergleich durchgeführt.

Das Kapitel 6.6 richtet den Blick auf den Ressourcenschutz, der durch die AUM induziert wird. Die zu **beantwortenden gemeinsamen Bewertungsfragen** des Kapitels 6.6 werden auf der Grundlage der zu erwartenden Wirkungen ausgewählt. Hierfür wird das unter 6.1.3 eingeführte Zielsystem um die zu erwartenden Wirkungen zu einem Ziel-Wirkungssystem erweitert. Es wird zwischen Haupt- und Nebenwirkungen unterschieden. Identifizierte Hauptwirkungen werden im Hinblick auf Datenrecherche, Erhebung und Auswertung wesentlich umfangreicher behandelt als Nebenwirkungen. Auf Basis von Literatur und Versuchsergebnissen werden die Umweltwirkungen abgeleitet und durch Begleituntersuchung der Fachbehörden untermauert. Informationen zur Bewirtschaftung geförderter Flächen wurden durch eine schriftliche Befragung teilnehmender Landwirte und landwirtschaftlichen Beratern erhoben. Die Treffsicherheit von Agrarumweltmaßnahmen auf Gebiete mit landwirtschaftlich bedingten Umweltproblemen bzw. Potentialen soll durch die räumliche Überlagerung mit der Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen abgebildet werden.

Zur Bewertung der **administrativen Umsetzung** (Kap. 6.5) der Agrarumweltmaßnahmen werden Unterlagen zum Verwaltungsablauf systematisiert, Expertengespräche mit Fachreferenten der obersten Behörden geführt und die Einschätzung der Endbegünstigten zumungsverfahren innerhalb der Landwirtebefragung eingeholt. Wesentliche Aspekte der Befragung zu der Verwaltungsumsetzung beruhen auf dem methodischen Prinzip der Triangulation, d.h. der gleiche Aspekt wird mehreren Beteiligten (hier Endbegünstigte, Vertretern der obersten Behörde) zur Einschätzung vorgelegt (vgl. Kap 6.5 sowie MB-VI-2).

Auf Basis aller Teilergebnisse werden **Empfehlungen** zur verbesserten Umsetzung und Maßnahmenausgestaltung sowie zur Begleitung und Bewertung formuliert.

6.2.2 Datenquellen

In die Evaluierung ist – ausgehend von den gewählten Methoden und davon abgeleiteten Arbeitsschritten – ein breites Bündel unterschiedlichster Datenquellen eingeflossen. Die folgende Tabelle gibt dazu einen Überblick. Die Datenquellen sind nach der Terminolo-

gie der Kommission unterteilt in Primär- und Sekundärdaten. Primärdaten umfassen die Datenquellen, die im Rahmen der Evaluierung erhoben wurden, Sekundärdaten sind die bereits in der Landwirtschaftsverwaltung oder an anderer Stelle geführten Daten, die im Rahmen dieses Gutachtens Verwendung gefunden haben.

Tabelle 6.3: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatz- beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des ...			
		quali- tativ	quanti- tativ		adminis- trative Umset- zung	Voll- zugs- kon- trolle	Inan- spruch- nahme / Outputs	Wir- kun- gen
Primär	Schriftliche Befragung der Teilnehmer	X	X	Grundgesamtheit 55 Förderfälle in 2001, Vollerhebung, Rücklauf ca. 50 %,	X		X	X
	Schriftliche und mündliche Expertenbefragung		X	Befragungsprotokoll	X		X	X
	Leitfadengestützte Befragung des Fachreferenten Landwirtschaft	X	X	Protokolliertes Gespräch			X	X
	Leitfragengestützte Befragung im SenBauUm	X	X	Protokolliertes Gespräch			X	X
Sekundär	Förderdaten und Daten aus dem InVeKoS	X	X	Datentabellen		X	X	X
	Daten der Agrarstatistik		X	Daten der Landwirtschaftszählung 1999 und der Agrarberichterstattung 2001				X
	Umweltdaten aus den Fachverwaltungen des Landes	X		Daten zu den Schutzgütern Boden, Biotope und Arten, eine genaue Datensatzbeschreibung findet sich in den einzelnen Wirkungskapiteln				X
	Literatur	X	X		X			X

Quelle: Eigene Darstellung.

Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden im Materialband näher erläutert. Die wichtigsten Datenquellen für die Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen waren die schriftlichen und mündlichen Befragungen sowie die InVeKoS/ Förderdaten und die Umweltdaten zur Wirkungsabschätzung.

Die Datengrundlage für die meisten flächenbezogenen Auswertungen im Kapitel 6.4 und 6.6 bildet das InVeKoS³, sowohl für die Beschreibung der Teilnehmer und geförderter Flächen als auch im Teilnehmer/Nichtteilnehmer-Vergleich.

³ Der Begriff InVeKoS-Daten stellt eine sprachliche Vereinfachung dar. Im Folgenden wird er synonym für die Gesamtdaten aus den Flächennutzungsnachweisen (FNN), nach Antragsverfahren für die Flächenausgleichsprämie und damit auch für die in Niedersachsen übliche Kennung der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen durch Eintrag in den FNN benutzt. Zur Evaluierung lagen die Flächen- und Nutzungsnachweise aller Antragsteller flurstücks- und betriebsgenau vor (vgl. MB-VI-1).

6.3 Geplante und getätigte Ausgaben

Für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 stellte die Hansestadt Bremen für die Agrarumweltmaßnahmen insgesamt 2.863.000 Euro in den indikativen Finanzplan ein. Die Förderung des Grundschutzprogramms und des Programms mit gezielt problemorientierter Ausrichtung erfolgt in Form einer Beihilfe bzw. einer Vergütung der Leistungen, die fünf Jahre lang, jeweils jährlich nach Ablauf des Verpflichtungsjahres, ausgezahlt wird.

In Tabelle 6.4 sind die geplanten Mittel des indikativen Finanzplans zum Zeitpunkt der Plangenehmigung den bisher tatsächlich verausgabten Mitteln der Jahre 2000 bis 2002 auf Basis der EU-Haushaltsjahre gegenüber gestellt. Die Daten der tatsächlich gezahlten Beihilfen/Vergütungen lieferte die Zahlstelle des Senators für Wirtschaft und Häfen Bremen.

Tabelle 6.4: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben⁴ für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren

Öffentliche Kosten*	AUM Gesamt (in Euro)			MSL-Maßnahmen (in Euro)			Vertragsnaturschutz** (in Euro)		
	geplant	tatsächlich	Auszahlung in %	geplant	tatsächlich	Auszahlung in %	geplant	tatsächlich	Auszahlung in %
2000	409.000	300.927	74	102.000	107.585	105	307.000	193.341	63
2001	409.000	395.964	97	102.000	206.126	202	307.000	189.838	62
2002	409.000	589.245	144	102.000	183.601	180	307.000	405.644	132
2003	409.000			102.000			307.000		
2004	409.000			102.000			307.000		
2005	409.000			102.000			307.000		
2006	409.000			102.000			307.000		
Insgesamt	2.863.000	1.286.136	45	714.000	497.312	70	2.149.000	788.824	37

* Die EU-Beteiligung beträgt 50% der öffentlichen Kosten.

** In den Zahlungen für den Vertragsnaturschutz sind die Zahlungen für den Erschwernisausgleich enthalten.

Quelle: Zahlstelle Bremen.

Nach der Hälfte der Förderperiode, sind knapp die Hälfte der geplanten Mittel für die Agrarumweltmaßnahmen ausgezahlt worden. In den ersten beiden Förderjahren wurden im Vertragsnaturschutz nur 60 % der geplanten Mittel in Anspruch genommen. Im Gegensatz dazu lagen die bisherigen Auszahlungen für die MSL-Maßnahmen deutlich über

⁴ Die Mittelansätze der Änderungsanträge bleiben unberücksichtigt. Zur Darstellung der „Plangenaugigkeit“ wird der ursprüngliche Plansansatz den jährlichen Mittelabflüssen gegenübergestellt.

den dafür ursprünglich geplanten Zahlungen. Ein Grund dafür wäre z.B. eine zweimalige Auszahlung innerhalb eines Jahres. Da das EU-Haushaltsjahr nicht mit dem Kalenderjahr übereinstimmt, kann es zu diesen großen Differenzen kommen.

6.4 Darstellung und Analyse der Inanspruchnahme (Output)

In diesem Kapitel liegt der Schwerpunkt der Analyse auf der Inanspruchnahme der einzelnen Fördertatbestände (Output). Die bisher erzielte Inanspruchnahme wird anhand der vom Land gesetzten operationellen Ziele beurteilt sowie der langjährige Förderverlauf dargestellt.

6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen

Die Inanspruchnahme der AUM (vgl. Tab. 6.5) in den untersuchten Jahren der Förderperiode wurde an Hand der Einträge in den Flächen- und Nutzungsnachweis (FNN) für die Teilnahme an Förderprogramme ermittelt. Die berechneten Größen pro Jahr beziehen sich daher immer auf das Jahr des Antrags⁵ (zur Genauigkeit und Interpretierbarkeit dieser Datenquelle siehe MB-VI-1). Um die geförderte Fläche nach Fördertatbeständen auszuweisen werden die Förderflächen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 und gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 entsprechend der Fördertatbestände addiert und mit dieser Summe auf Basis des Jahres 2002 gearbeitet. Dieser Schritt ist insbesondere für die Wirkungsanalyse notwendig.

⁵ Die Inanspruchnahme eines Jahres in der Tab. 6.5 bildet damit nicht das EU-Haushaltsjahr ab, ein Vergleich mit Darstellungen auf Basis des EU-Haushaltsjahres muss zwangsläufig zu Abweichungen führen.

Tabelle 6.5: Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen 2000 bis 2002

Maßnahme		2000		2001		2002	
		Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha
C.3 Grundschutzprogramm Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung							
C.3.1	Extensive Grünlandnutzung	28	1.017,27	27	996,45	32	1.321,73
	Umwandlung Acker in Grünland	3	14,51	2	9,27	1	5,07
C.3.2	Ökologischer Landbau					2	28,82
C.4 Vertragsnaturschutz einschließlich biotopgestaltender Maßnahmen zur Änderung des Wasserregimes							
C4I-A bis F gesamt (*)		14	182,287	29	458,730	36	569,281
C.4I-A	Erweiterter Grundschutz Teil 1	4	24,623	10	78,103	14	100,488
C.4I-B	Erweiterter Grundschutz Teil 2	0	0,000	4	31,485	5	38,961
C.4I-C	Weidenutzung Teil 1	7	61,884	11	86,620	12	89,812
C.4I-D	Weidenutzung Teil 2	0	0,000	3	15,917	3	15,917
C.4I-E	Wiesennutzung Teil 1	12	95,780	18	205,775	24	283,272
C.4I-F	Wiesennutzung Teil 2	0	0,000	4	40,829	4	40,829
C.4I-G	Biotopgestaltende Maßnahmen und	0	0,000	0	0,000	0	0,000
C.4II	Pflege bestimmter Biotoptypen	0	0,000	2	2,667	5	30,131

(*) Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die Verpflichtungen für die gesamte Grünlandfläche der teilnehmenden Betriebe enthalten: max 1,2 GV/ha, kein Grünlandumbruch

Quelle: InVeKoS, Datenbank SBU 2000 bis 2002. Eigene Berechnungen.

Die in Tabelle 6.5 dargestellten Teilnehmer- und Hektarzahlen beinhalten sowohl die seit 2000 geschlossene Verpflichtungen als auch noch laufende Altmaßnahmen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992. Die jeweiligen Fördertatbestände sind identisch.

Im Grundschutzprogramm hat ein Flächenzuwachs bei der Teilmaßnahme extensive Grünlandnutzung in der ersten Hälfte der Förderperiode stattgefunden und im Ökologischen Landbau konnten im Jahr 2002 die beiden ersten Teilnehmer mit einem Flächenumfang von knapp 30 ha gemeldet werden.

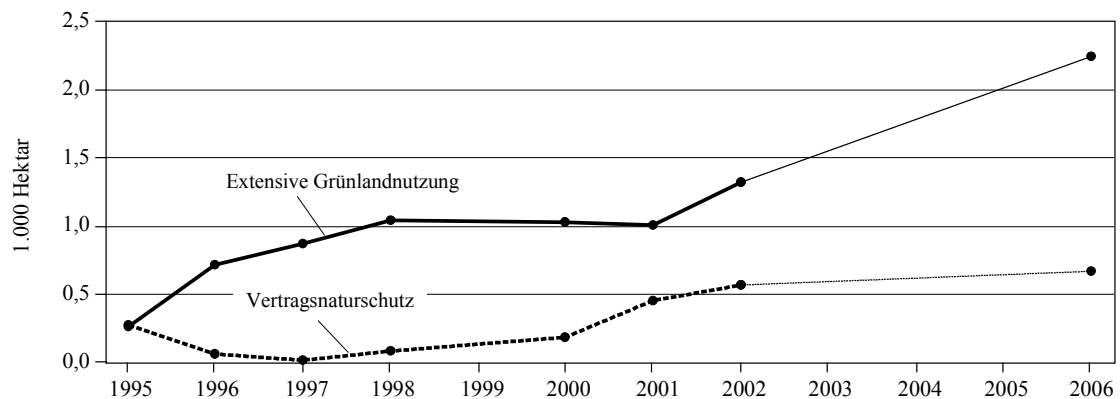
Bei der Inanspruchnahme des Vertragsnaturschutzes zeichnet sich hinsichtlich der geförderten Hektarzahl insbesondere von 2000 bis 2001 ein starker Anstieg ab. Einen deutlichen Flächenzuwachs verzeichnen die Teilmaßnahmen C4.I-A, C4.I-B, C4.I-E und C4.I-F. Eine Abnahme der durch den Vertragsnaturschutz geförderten Fläche ist bei keiner der Teilmaßnahmen im Zeitraum 2000 bis 2002 zu erkennen. Die Teilmaßnahme Wiesennutzung Teil 1 umfasst mit ca. 283 ha den größten geförderten Flächenumfang, gefolgt von

den Teilmaßnahmen C4.I-A (ca. 100 ha) und C4.I-C (ca. 90 ha). Die im Rahmen des Vertragsnaturschutzes angebotene Teilmaßnahme „Biotopgestaltende Maßnahmen und Änderungen des Wasserregimes“ (C4.I-G) wird nicht angenommen. Gründe liegen u.a. darin, dass geeignete Flurstücke z.T. noch anderen Förderungen unterliegen, mit denen eine Kombination ausgeschlossen ist. Darüber hinaus bestehen bei den Landwirten Ängste, dass die aus Naturschutzsicht optimierten Flächen dauerhaft unter Schutz gestellt werden könnten. Die lange Vertragslaufzeit von 10 Jahren stellt für viele Landwirte ebenfalls ein Hemmnis zur Teilnahme dar.

6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad)

Der Entwicklungsplan der Hansestadt Bremen weist für jede Maßnahme ein operationelles Ziel für den angestrebten Output als konkreten Zahlenwert, meist den angestrebten Flächenumfang, aus. Zur Einordnung des operationellen Ziels, wird in Abbildung 6.2 die Inanspruchnahme im Zeitablauf dargestellt. Die Fortführung der Linie über das Jahr 2002 hinaus verdeutlicht den notwendigen Zuwachs an geförderten Flächen, der benötigt wird, um das operationelle Ziel im Jahr 2006 zu erreichen.

Abbildung 6.2: Förderhistorie, aktuelle Inanspruchnahme und operationelle Ziele der Agrarumweltmaßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung nach EPLR Bremen (1999) sowie Förderdaten 2000-2003.

Die Teilmaßnahme extensive Grünlandnutzung hat im Jahr 2002 75 % des operationellen Ziels erreicht, und der Ökologischer Landbau 100 %. Bei der extensiven Grünlandnutzung konnte laut Grafik 1995 ein Flächenzuwachs von insgesamt ca. 700 ha festgestellt werden.

Für die Teilmaßnahme C4.I wurde das Ziel formuliert, die Antragsfläche bis 2006 von ehemals rd. 610 ha um 10 % auf 670 ha zu steigern. Bis 2002 wurde das Ziel zu 85 %

erreicht, der Umfang der Vertragsflächen ist jedoch hinter den Ausgangswerten von 610 ha zurückgeblieben. Die Zielvorgabe für die Teilmaßnahme C4.II erstmalig Vertragsabschlüsse einwerben zu können, wurde mit 5 Teilnehmern und 30 ha erreicht. Die Entwicklung des Vertragsflächenumfangs entspricht weitgehend den Vorstellungen des SBU.

6.4.3 Bewertung des erzielten Outputs nach erreichten Gebieten und Gruppen

In diesem Kapitel wird dargestellt, ob die Maßnahmen bzw. der erzielte Output die Gebiete/Flächen oder Personengruppen erreicht hat, auf welche die Maßnahme konzeptionell ausgerichtet worden war und die beabsichtigte Wirkung hier als sinnvoll und notwendig beurteilt werden kann.

6.4.3.1 Extensive Grünlandnutzung, Umwandlung Acker in Grünland (C3.1)

Im Jahr 2002 wurden 1.322 ha Grünland in 32 Betrieben unter der Maßnahme C3.1 gefördert (vgl. Tabelle 6.5). Der Anteil extensiv genutzten Grünlandes am Dauergrünland Bremens liegt bei 25 %. Ein Betrieb wandelte 5 ha Acker in extensiv zu nutzendes Grünland um. Das operationelle Ziel, bis zum Jahr 2005 2.250 ha unter dieser Maßnahme zu fördern, wurde bereits 2002 zu 75 % erreicht.

Die Inanspruchnahme hat im Vergleich zur vorherigen Förderperiode 1993 bis 1999 zugenommen. Im Wirtschaftsjahr 1998/1999 wurden 29 Teilnehmer mit einer Fläche von ca. 1.000 ha gefördert. Gegenüber 2002 bedeutet dies einen Zuwachs der geförderten Fläche um 30 %.

Räumliche Verteilung geförderter Flächen

Die Maßnahme wird in den Bereichen der Bremer Wesermarsch (Werderland, Niedervieland, Blockland), der Weser-Aller-Aue, der Rekumer Geest und in den benachbarten Geestbachtälern in Anspruch genommen. Teile dieser Gebiete wurden bereits als Natura-2000-Gebiete ausgewiesen bzw. sind als solche gemeldet (vgl. MB-VI-Anhang 2: Karte A5).

Überdurchschnittlich viele Teilnehmer der Extensiven Grünlandnutzung bewirtschaften Flächen in benachteiligten Gebieten nach Artikel 13 der VO (EG) Nr. 1257/1999. Die überwiegend grundwasserbeeinflussten Moor- und Marschböden im Grünlandgürtel Bremens lassen fast ausschließlich nur eine Grünlandnutzung zu. Die Gefahr einer großflächigen Umwandlung von Acker in Grünland besteht nicht.

Betriebsstruktur teilnehmender Betriebe

Die Mehrzahl (88 %) der landwirtschaftlichen Betriebe in Bremen sind Betriebe mit einem hohen Grünlandanteil an der Betriebsfläche⁶. Ein Fünftel dieser Betriebe (22 %) nehmen an der Grünlandextensivierung teil. Teilnehmende Grünlandbetriebe haben im Vergleich zu Nicht-Teilnehmern im Mittel eine höhere Flächenausstattung (70 ha gegenüber 35 ha), einen signifikant höheren Grünlandanteil (77 ha gegenüber 33 ha) und eine geringe Silomaisfläche (vgl. Tab. 6.6) Betriebe mit einer gemischten bzw. überwiegend ackerbaulichen Bodennutzung nehmen an der Grünlandextensivierung nicht teil.

Tabelle 6.6: Betriebsstruktur von Teilnehmern der Grünlandextensivierung und des Ökologischen Landbaus im Vergleich zu nicht Teilnehmern

	Einheit	Grünlandextensivierung	Ökologischer Landbau	Nicht-Teilnehmer ¹⁾
Anzahl	n	32	2	152
		Mittelwert	Mittelwert	Mittelwert
LF	ha	69,0	58,0	42,0
Anteil Grünland an LF	%	97,7	99,9	86,8
Anteil Grünland an HFF	%	99,7	100,0	96,7
Haupterwerb / Nebenerwerb	%	54 / 46		63 / 37
Gruppierung der Betriebe nach dem Grünlandanteil				
Betriebe mit geringem Grünlandanteil < 30 % der LF				
Anzahl	n	0	0	10
		Mittelwert	Mittelwert	Mittelwert
LF	ha	0	0	78,9
Anteil Grünland an LF	%	0	0	11,5
Betriebe mit mittlerem Grünlandanteil >= 30 < 70 % der LF				
Anzahl	n	0	0	13
		Mittelwert	Mittelwert	Mittelwert
LF	ha	0	0	79,4
Anteil Grünland an LF	%	0	0	55,2
Betriebe mit hohem Grünlandanteil >= 70 % der LF				
Anzahl	n	32	2	129
		Mittelwert	Mittelwert	Mittelwert
LF	ha	69,0	58,0	35,3
Anteil Grünland an LF	%	97,7	99,9	95,8

¹⁾ Ohne Teilnehmer Grünlandextensivierung und Ökologischer Landbau.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von InVeKos (2002).

Quelle: InVeKoS Bremen (2002).

Im Jahr 2002 wurden 1.705 ha Grünland von 32 Betrieben unter den Auflagen der extensiven Grünlandnutzung bewirtschaftet. Der Umfang der unter C3.1 prämierten Fläche beträgt 1.322 ha.

⁶ Betriebe mit einem Anteil > 70 % Dauergrünland an der Betriebsfläche; im Folgenden als Grünlandbetriebe bezeichnet.

Der Viehbesatz teilnehmender Betriebe lag bereits vor Beginn der Grünlandextensivierung im Mittel bei 1,2 RGV/ha HFF. Dieser liegt unter der Viehbesatzobergrenze von 1,4 RGV/ha HFF, die während der Teilnahme an der Grünlandextensivierung einzuhalten ist. Daher ist davon auszugehen, dass sich der Viehbesatz infolge der Teilnahme nicht bzw. nur sehr geringfügig geändert hat. An der Maßnahmen nehmen überwiegend im Haupterwerb geführte Milchviehbetriebe teil; teilnehmende Rindermast- und Mutterkuhbetriebe werden überwiegend im Nebenerwerb geführt werden.

Gründe für die Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme

Die landwirtschaftliche Nutzung in Bremen basiert überwiegend auf der Grünlandwirtschaft mit einem geringen Intensitätsniveau. Dies ist in der naturräumlichen Situation Bremens bedingt, die durch grundwasserbeeinflusste Marsch- und Moorböden sowie durch Sandböden auf Geeststandorten geprägt ist. Die Viehhaltungsintensität in Bremen ist um ein Drittel niedriger als im gesamtdeutschen Durchschnitt. Für teilnehmende Betriebe mit ausreichender Flächenausstattung sind nur geringe Anpassungsmaßnahmen notwendig, um die Auflagen der extensiven Grünlandnutzung einzuhalten. Die Ergebnisse der Befragung befinden sich im Anhang 1 zum Materialband.

Der Frage nachgehend, ob an der Grünlandextensivierung verstärkt im „Auslaufen“ befindliche Betriebe teilnehmen, wurde eine Stichprobe (n=14) der Teilnehmer nach der Situation der Hofnachfolge befragt. Bei den befragten 6 Betriebsleitern im Alter von 45 Jahren oder älter, ist nur in einem Fall die Hofnachfolge gesichert. Für 3 Milchvieh- und 2 Mutterkuhbetriebe ist die Hofnachfolge unsicher bzw. nicht gesichert. Die Situation der Hofnachfolge stellt sich für Teilnehmer der Grünlandextensivierung eher ungünstig dar.

Etwa ein Drittel der befragten Betriebsleiter hat keine Probleme infolge der extensiven Grünlandnutzung. Zwei Drittel sehen dagegen den verstärkten Unkrautdruck, das schlechte Image der Maßnahme unter Berufskollegen, sowie finanzielle Einbußen als problematisch an.

6.4.3.2 Ökologische Anbauverfahren (C3.2)

Die Maßnahme hatte 2002 erstmalig zwei Teilnehmer mit einer geförderten Fläche von 29 ha. Diese Betriebe haben eine größere Flächenausstattung (vgl. Tab. 6.6, Betriebsstrukturen) und nehmen mit den übrigen Flächen am Vertragsnaturschutz teil bzw. erhalten hierfür Zahlungen im Rahmen des Erschwernisausgleichs. Beide Betriebe sind reine Grünlandbetriebe.

Die minimale Teilnahme an dieser Maßnahme spiegelt die ungünstigen Rahmenbedingungen für Ökologischen Landbau in Bremen wieder. Bei der in Bremen vorherrschenden

den, standörtlich bedingten Grünlandnutzung (vgl. Gründe für die Teilnahme bei extensiver Grünlandnutzung), ist der Ökologische Landbau gegenüber der stark geförderten Grünlandextensivierung und den Vertragsnaturschutzmaßnahmen nicht konkurrenzfähig. Auch auf den anderen landwirtschaftlichen Flächen, die für andere Betriebsformen geeignet wären, fand der Ökologische Anbau bisher keine Akzeptanz; da der Flächendruck und die hohen Pachtpreise hier ungünstigen Bedingungen schaffen. Die Vorteile eines großstädtischen Absatzmarktes für Öko-Produkte kommen somit in Raum Bremen, zumindest für die Produktionsseite, nicht hinreichend zur Geltung. Für die beiden einzigen Öko-Teilnehmerbetriebe in Bremen könnte dagegen der Marketingaspekt der Direktvermarktung über Hofladen mit der Attraktion „Einkaufserlebnis“ ein wesentlicher Teilnahmegrund gewesen sein – beide teilnehmenden Betriebe haben Hofläden.

6.4.3.3 Vertragsnaturschutz (C4)

Grundsätzlich werden die Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes im gesamten Stadtgebiet ohne Kulisse angeboten. Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Grünland können demnach theoretisch auf ca. 6.970 ha (Stand 2001; Statistisches Bundesamt) verwirklicht werden. Sowohl im Programmplanungsdokument als auch in den entsprechenden Richtlinien sind jedoch Schwerpunktsetzungen der Maßnahmen vorgesehen, die sich auf besonders wertvolle Gebiete und Biotoptypen des Bremer (Feucht-)Grünlandes konzentrieren:

- Grünlandflächen außerhalb der FFH- und Vogelschutzgebiete (Kernflächen des Schutzgebietssystem Natura-2000), die keinem hoheitlichen Schutz unterliegen, jedoch zur Kohärenz des Systems beitragen (vorrangig C4.I),
- Naturschutzgebiete, besonders geschützte Biotope nach § 22a BremNatSchG sowie sonstige Flächen, die Bestandteil des Natura-2000-Netzes sind (vorrangig C4.II).

Somit erfolgt eine gezielte Lenkung in aus fachlicher Sicht vorrangig förderwürdige Gebiete. Die Treffsicherheit der Maßnahmen ist daher in einem hohen Maße gewährleistet, den Ansprüchen zur Umsetzung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie wird Rechnung getragen. Defizite grundsätzlicher Art bestehen in der fehlenden Vertragsbedienung für die naturschutzfachlich wertvollen Gräben. Vor dem Hintergrund der neueren Entscheidungen der Kommission hinsichtlich der Herausrechnung von Strukturelementen aus den Vertragsflächen, sollte hier nach Lösungsmöglichkeiten einer Kofinanzierung gesucht werden.

6.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die folgende Analyse und Bewertung des Verfahrens der AUM beruht neben der Auswertung von Verwaltungsdokumenten auf einer schriftlichen Befragung Endbegünstigter (siehe MB-VI-Anhang 4: Fragebogen Teilnehmer, Teil D), sowie auf Expertengesprächen mit den zuständigen Fachreferenten.

Der vorliegende Text stellt eine verkürzte Version der Verwaltungsanalyse dar, eine ausführliche Fassung befindet sich im Materialband (MB-VI-2). Die hier untersuchten Aspekte orientieren sich an den Vorgaben der KOM und wurden durch das Bewertungsteam konkretisiert und ergänzt (siehe auch Kapitel 10.4). Die Kurzfassung unterscheidet sich von der ausführlichen Fassung dadurch, dass im vorliegenden Text der Schwerpunkt der Betrachtung auf den AUM in ihrer Gesamtheit liegt, während im Materialband verstärkt Teilmaßnahmen dargestellt werden. Da sich einzelne Textpassagen doppeln, ist ein Parallelesen der beiden Fassungen nicht notwendig.

6.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die Agrarumweltmaßnahmen sind organisatorisch dem Senator für Wirtschaft und Häfen (WuH) (C3) und dem Senator für Bau und Umwelt (SBU) (C4) zugeordnet. Fördergrundlage sind (teil)maßnahmenspezifische Richtlinien. Ein Rechtsanspruch auf Förderung besteht nicht.

Die Abwicklung der beiden Maßnahmenschwerpunkte erfolgt mit Ausnahme der Antragsannahme durch den Senat für Wirtschaft und Häfen (C3) sowie durch den Senat für Bau und Umwelt (C4) (vgl. Abb. 6.3). Ihre Organisationsstrukturen zeichnen sich durch eine geringe Anzahl von Mitarbeitern und deren räumliche Nähe zueinander aus. Insofern erfolgen viele Absprachen auf dem kleinen Dienstweg, eine umfassende (schriftliche) Dokumentation wird für innerbehördliche Belange nicht in allen Fällen durchgeführt. Aus Sicht der Evaluatoren entspricht dieses Vorgehen den Strukturen einer kleinen Verwaltung, denn schriftliche Dokumentationen dienen i.d.R. der Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns a) auf gleicher Verwaltungsebene und b) zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen. Diese vielschichtigen Strukturen liegen in Bremen nicht vor.

Nach Ansicht der Evaluatoren ist es jedoch notwendig, dass erstens behördenübergreifende Vorgänge und Absprachen sowie alle Regelungen, die direkt an den Endbegünstigten gerichtet sind, hinreichend dokumentiert sind. Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass innerhalb der Behörden kein personengebundenes Informationsmonopol entsteht, also bei Ausfall von Mitarbeitern die Vertretung über einen hinreichenden Infor-

mationsstand verfügt. Nach Ansicht der Bewerter sind die erforderlichen Bedingungen in Bremen gegeben.

Partnerschaft

Bei der Konzeption und Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen erfolgte aufgrund des extremen Zeitdrucks keine über die im Kapitel 2 dargestellten Verfahren hinausgehende Beteiligung. Es findet seitdem jedoch eine umfangreiche und regelmäßige Beteiligung verschiedener Institutionen wie Extensivierungsbeirat, Naturschutzbeirat und Arbeitsgruppe Lokale Agenda 21 statt.

Publizität

Über die Verfahren hinausgehend, die zur Publizität des EPLR genutzt werden, erfolgt die Bekanntmachung der Agrarumweltmaßnahmen im Wesentlichen durch Printmedien und dem persönlichen Gespräch der Endbegünstigten mit der LWK. Aus den Ergebnissen der Landwirtebefragung ist abzuleiten, dass im Gegensatz zu den flächenstarken Bundesländern, die Information über die MSL-Maßnahmen in Bremen sehr gebündelt erfolgen kann. Breitenwirksame Medien wie Printmedien sind wichtig, werden aber im starken Maße durch persönlichen Austausch und den hohen persönlichen Bekanntheitsgrad aller Beteiligten ergänzt.

Die vom Senator gewählten Informationswege sind nach der Auffassung der Evaluatoren als adäquat und effektiv zu bezeichnen, da alle Informationen gebündelt über die Landwirtschaftskammer erfolgen. Dies gilt insbesondere, da seit 2003 auch die Vertragsnaturschutzmaßnahmen über die Kammer abgewickelt werden.

Interne Koordinations- und Informationsstrukturen

Neben der Publizität im engeren Sinne sind die Informationsstrukturen zwischen den an der Verwaltungsumsetzung Beteiligten von zentraler Bedeutung für die Implementierung und Umsetzung der Agrarumweltprogramme. Bestenfalls verläuft der Informationsfluss wechselseitig, d.h. die Oberste Behördenebene gibt Förderrichtlinien und Anweisungen zur verwaltungsmäßigen Umsetzung vor. Die Aufgabe der Bewilligungs- und antragnehmenden Stellen besteht darin, diese Informationen an (potenzielle) Endbegünstigte und ggf. an Multiplikatoren weiter zu geben. Zugleich ist die Oberste Behörde über Hemmnisse in Kenntnis zu setzen.

Eine vertikale Behördenstrukturierung im Sinne einer institutionellen Funktionstrennung liegt in Bremen mit Ausnahme der Antragsannahme durch die LWK nicht vor. Die Funktionstrennung erfolgt personell. Eine horizontale Differenzierung besteht für den Vertragsnaturschutz (SBU) und die MSL-Maßnahmen (WuH).

Die Informationsstrukturen wurden innerhalb der Landwirtebefragung und der Fachreferentengespräche untersucht. Die Ergebnisse sind lediglich als Tendenzaussagen zu interpretieren, da die Anzahl der befragten Landwirte – trotz Vollerhebung - keine maßnahme-spezifische Gruppenbildung zulässt und die Ergebnisse der Verwaltungsbefragung infolge der „Ein-Person-Arbeitsgebiete“ eines Stadtstaates stark vom persönlichen Empfinden geprägt sind. Die **horizontalen** Informationsstrukturen zwischen den beiden an der Umsetzung der AUM beteiligten Senatressorts zeigten in der Anfangsphase Defizite. Diese wurden mittlerweile durch Implementierung der sogenannten Monatsgespräche abgebaut. Der **vertikale** Informationstransfer erfolgt im Wesentlichen entsprechend der administrativen Abwicklung der Maßnahmen für die MSL-Maßnahmen zwischen dem Senat für Wirtschaft und Häfen und der Landwirtschaftskammer respektive dem Senat für Bau und Umwelt und Landwirtschaftskammer (Vertragsnaturschutz).

6.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Antragsannahmende Behörde für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen ist laut Richtlinien die Hanseatische Naturentwicklungsgesellschaft mbH (HANEG), Bewilligungsbehörde der SBU, wobei die Verwaltungskontrolle von der Naturschutzabteilung und die eigentliche Bewilligung von der Haushaltsabteilung durchgeführt wird. Zahlstelle ist der Senator für Wirtschaft und Häfen.

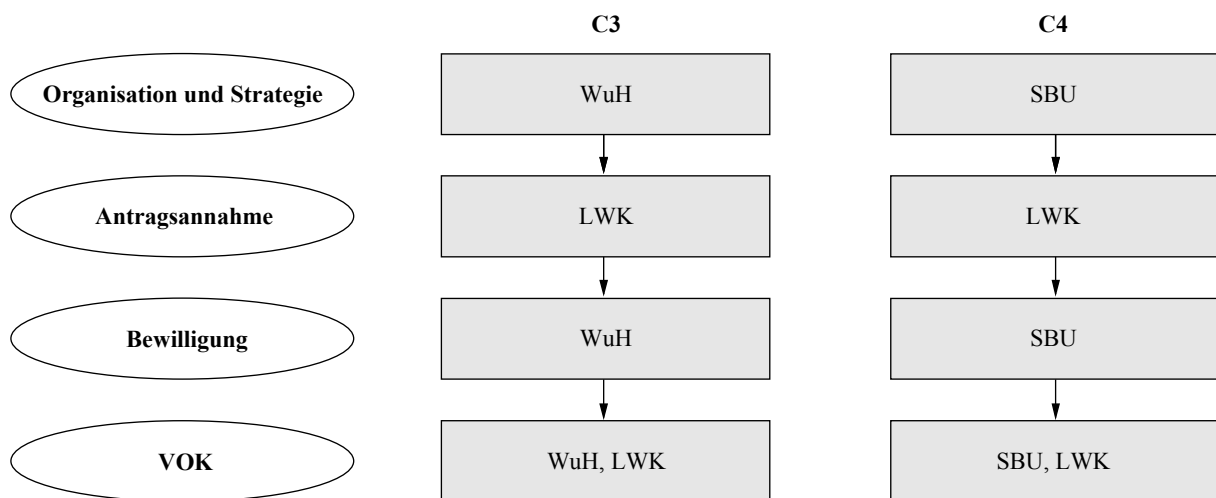
Ab 2002 wurde nach Richtlinienänderung ein Teil der Abwicklung mittels eines Ausschreibungsverfahrens an die Landwirtschaftskammer (LWK) vergeben. Diese hatte bis 2000 auch das Extensivierungsprogramm betreut.

Damit ist die LWK sowohl für die Antragsannahme der Vertragsnaturschutzmaßnahmen als auch für die MSL-Maßnahmen zuständig. Die Anträge der MSL-Maßnahmen werden gebündelt mit den Anträgen auf Flächenausgleichszahlung bzw. Tierprämien zum Stichtag 15.05. abgegeben.

Zur Bewertung des Verfahrens der Agrarumweltmaßnahmen ist festzustellen, dass Verwaltungsabläufe genutzt werden, die als etabliert einzustufen sind. Dies ist u.a. darin begründet, dass die Förderung in gleicher oder ähnlicher Form bereits gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 stattfand und bewährte Verwaltungsabläufe (wieder) genutzt werden. Hervorzuheben ist allerdings, dass sich nach Aussage der Behörden der Arbeitsaufwand zur Abwicklung der Agrarumweltmaßnahmen erhöhte. Als Gründe werden genannt: Kontrolle auf Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis, die allgemeine Erhöhung des Verwaltungsaufwandes durch die Regularien des InVeKoS, wie bspw. Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips und der erhöhte Kontrollaufwand vor Ort. Bei einem gleich bleibendem Personalbestand führt der erhöhte Verwaltungsaufwand nach Auskunft des SBU häufig zu „Feuerwehrverhalten“, eine strategisch, vorausschauende Arbeit ist unter den gege-

benen personellen Engpässen nicht oder nur erschwert möglich. Als Fazit ist festzustellen, dass die InVeKoS-Regularien an einen Stadtstaat Bremen in Relation zum Förderumfang besonders hohe organisatorische und personelle Anforderungen stellen.

Abbildung 6.3: Übersicht des Verwaltungsablaufs der Agrarumweltmaßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung.

6.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Die Agrarumweltmaßnahmen unterliegen den strengen Regularien des InVeKoS-Verfahrens, welche regelkonform zur Anwendung kommen. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips ist für alle Teilmaßnahmen gewährleistet. Gleiches gilt - nach Überwindung von Anfangsschwierigkeiten - für die Überprüfung der Einhaltung der „Guten landwirtschaftlichen Praxis“, die in Form der Fachrechtsprüfung stattfindet.

6.5.4 Finanzmanagement

Zur Kofinanzierung der Agrarumweltmaßnahmen werden sowohl Landes- als auch Bundesmittel⁷ herangezogen. Die Landesmittel stammen aus dem Haushaltstitel des Senators für Wirtschaft und Häfen (MSL-Maßnahmen) sowie aus dem Haushalt des Senators für Bau und Umwelt (Vertragsnaturschutz). Die Haushaltstitel der beiden Behörden sind nicht deckungsfähig. Die Landesfinanzierung ist alleinig von der Ausstattung des Landeshaushaltes bestimmt. Bisher konnten alle beantragten Flächen in die Förderung aufge-

⁷ Dies gilt für die MSL-Maßnahmen, die Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz sind.

nommen werden, Engpässe hinsichtlich der nationalen Kofinanzierung bestanden in der jetzt laufenden Förderperiode nicht.

Obwohl das Finanzmanagement der Agrarumweltmaßnahmen manuell erfolgt, besteht wegen der geringen Anzahl der Förderfälle prinzipiell zu jeder Zeit ein hinreichender Kenntnisstand über Mittelbedarf und Mittelabfluss. Verschiedene EDV-technische und organisatorische Probleme führten seit 2000 häufig dazu, dass Auszahlungen der Vertragsnaturschutzmaßnahmen nicht wie geplant erfolgen konnten. Dies hat nach Aussage des SBU z.T. zu erheblicher Verunsicherung bei den Landwirten geführt.

Ein aktives Management in dem Sinne, dass ein schleppender Abfluss von Mittel im Jahresablauf gelenkt werden kann, ist im Gegensatz zu den investiven Maßnahmen aus den oben genannten Gründen i.d.R. nicht oder nur in einem sehr beschränkten Umfang möglich. Mittel, die aus dem EU-Haushaltstitel der AUM (Haushaltlinie f) nicht verausgabt werden, können entweder über die Haushaltsjahre horizontal oder über die Haushaltslinien vertikal verschoben werden. Eine mehrjährige horizontale Verlagerung ohne Anpassung der Finanzpläne kann dazu führen, dass die Mittel zum Ende der Förderperiode nicht mehr abfließen.

6.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Allgemeine Datenhaltung

Die Datenhaltung für die MSL- und Vertragsnaturschutz-Daten erfolgt neben der Aktenanlage in Form von Excel-Datenlisten. Eine technische Verknüpfung zu den InVeKoS-Flächendaten liegt nicht vor. Landesweite Flächenabgleiche können wegen der geringen Anzahl der Förderfälle manuell vorgenommen werden. Die Daten dienen als Grundlage zur Berechnung der Beihilföhe und stellen damit die Basis für die Zahlungsanweisung dar. Eine eindeutige Identifikation der Vertragsnaturschutz-Daten ist über die Stammmummern der Betriebe gewährleistet.

Naturschutzfachliche Begleitforschung

Laut EPLR liegt ein vierjähriges Monitoring (1996 bis 1999) vor, welches die Auswirkungen des Extensivierungsprogramms auf die Tier- und Pflanzenwelt untersucht. Es erfolgten Dauerquadratuntersuchungen auf einzelnen Wiesen bzw. Weiden, Untersuchungen der Graben- und umgebenden Grünlandflora sowie faunistische Untersuchungen zu Heuschrecken und Libellen. Laut Aussagen des SBU besteht des Weiteren eine Brutvogelkartierung im Grünlandbereich, die fast flächendeckend durchgeführt wurde sowie floristische Erhebungen im Rahmen von Kompensationsmaßnahmen.

Bisher besteht jedoch keine Aufbereitung und zusammenfassende Darstellung der erfassten Daten, die für die Evaluation genutzt werden könnten (SBU 21.06.2002). Eine Auswertung der Brutvogelkartierung bis Sommer 2003 wurde anvisiert.

Umweltdaten zum abiotischen Ressourcenschutz

Begleituntersuchungen zu Wirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf abiotische Ressourcen werden derzeit nicht durchgeführt und liegen auch aus der vorherigen Evaluierung nach VO (EWG) Nr. 2078/1999 nicht vor. Eine fachliche Wirkungs- und Erfolgskontrolle wird als notwendig angesehen. Ein Großteil der landwirtschaftlich genutzten Flächen in Bremen befindet sich aufgrund- und oberflächengewässernahen Standorten. Auf den ackerbaulich genutzten und sandigen Geestbereichen besteht ein hohes Austragspotential von Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln.

Zur Erfassung der Emissionsseite (z.B. Nährstoffeinträge) kann auf bestehende Instrumente, wie die durchzuführenden Kontrollen zur Einhaltung der „Guten landwirtschaftlichen Praxis“, zurückgegriffen werden. Der Nährstoffnachweis nach Düngeverordnung ist Bestandteil der „Guten fachlichen Praxis“ und von allen Betrieben vorzuweisen. Durch dieses Vorgehen ist die stichpunktartige Erhebung des Düngemittleinsatzes auf geförderten und nicht geförderten Flächen möglich. Die Immissionsseite im Grund- und Oberflächenwasser wird bereits teilweise über das bestehende Messnetz erfasst. Für Gebiete mit hohen Teilnehmeraten sind gebietsbezogene Auswertungen zur Prüfung der Umweltwirkungen denkbar.

6.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Im folgenden Kapitel werden die gemeinsamen kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-KOM beantwortet und die Umweltwirkungen der in Bremen geförderten Agrarumweltmaßnahmen eingeschätzt. Wie bereits im Kapitel 6.1.2 beschrieben, wurden die im EPLR enthaltenen Zielformulierungen für die AUM nachgebessert und den zu erwartenden Wirkungen der Maßnahmen lt. einschlägiger Literaturquellen gegenübergestellt. In den sog. Ziel-Wirkungsdiagrammen wird zwischen Haupt- und Nebenzielen bzw. Wirkungen unterschieden, um die Bedeutung der Maßnahmen zum Schutz bestimmter Ressourcen stärker herauszustellen. Hauptwirkungen werden tiefgehender analysiert als Nebenwirkungen.

Grundsätzlich sei angemerkt, dass auch Hauptwirkungen selten direkt nachgewiesen werden können. Erst Begleituntersuchungen der Fachverwaltungen, die aber nur in wenigen Fällen vorliegen, erlauben es, belastbare quantitative Wirkungsaussagen zu tätigen. Die sonstigen Aussagen zu den angenommenen Wirkungen beruhen auf Analogieschlüssen zu

Untersuchungen, die entweder von ihren Grundannahmen her nicht auf den gegebenen örtlichen Verhältnissen basieren oder aber auf andere als die hier betrachteten Fragestellungen abzielten. Schließlich ist zu einigen der aufgeführten Wirkungsfragen, -kriterien und -indikatoren anzumerken, dass eindeutige Ursache-Wirkungsbeziehungen auch in der wissenschaftlichen Diskussion noch nicht abschließend geklärt worden sind. In einigen dieser Fälle können nur indirekte Schlüsse auf die vermuteten Wirkungen getroffen werden, so dass die Aussagen - auch die quantitativen - als Einschätzungen zu werten sind. In anderen Fällen wird über Hilfsindikatoren versucht, vorhandene Tendenzen aufzuzeigen. In Einzelfällen kann aufgrund fehlender oder ungenügender Datengrundlage keine bzw. nur eine eingeschränkte Beantwortung der Fragen vorgenommen werden.

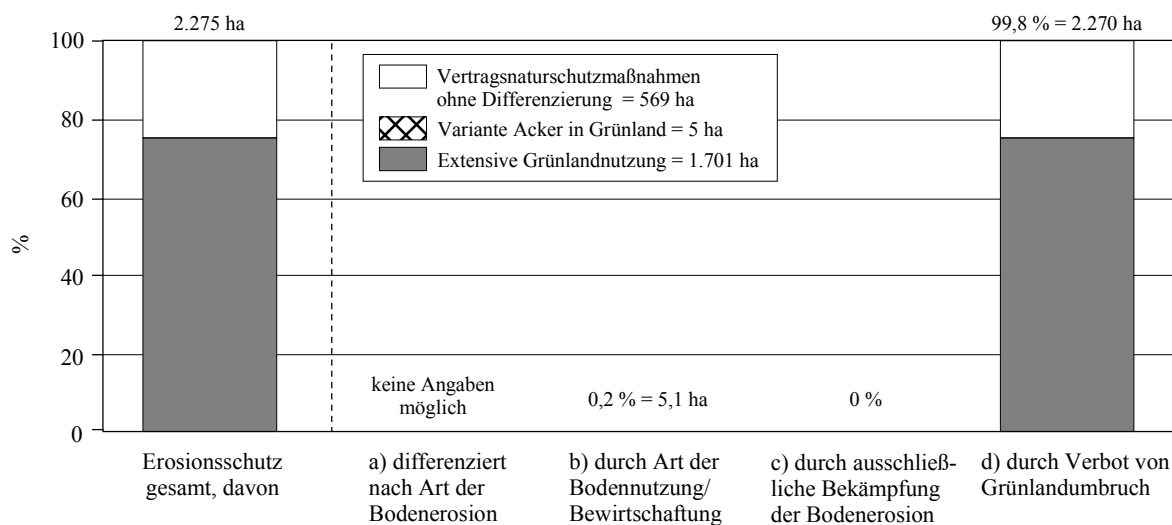
6.6.1 Bewertungsfragen

Das folgende Kapitel ist entsprechend der kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-KOM gegliedert. Indikatoren, die den erreichten Flächenumfang für die jeweiligen Ressourcenschutzziele abbilden, sind als Säulendiagramm zusammengefasst dargestellt. In einer tabellarisch aufbereiteten Form werden alle Indikatoren und Teilindikatoren zusätzlich textlich abgehandelt, die Indikatoren sind den jeweiligen Tabellenköpfen zu entnehmen, die Teilindikatoren sind in der ersten Spalte gelistet. Eine detailliertere Bearbeitung der Bewertungsfragen befindet sich im Materialband (MB-VI-3), folgende Ausführungen stellen die Ergebnisse in komprimierter Form dar.

6.6.1.1 Frage VI.1.A – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Bodenqualität

Wirkungen von Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Bodenqualität werden durch drei Indikatoren erfasst, die nach Wirkungen auf physikalische, chemische oder biologische Eigenschaften der Böden unterscheiden. Davon abgeleitet werden Sekundärwirkungen als Vorteile für die Betriebe und die Gesellschaft im Allgemeinen.

Alle angebotenen Agrarumweltmaßnahmen (mit Ausnahme des Fördertatbestandes C4.II innerhalb der Vertragsnaturschutzmaßnahmen) liefern einen Beitrag zum Bodenschutz. Der wesentliche Beitrag geht von den extensivierten Grünlandflächen unter den MSL-(C3) und den Vertragsnaturschutzmaßnahmen (C4) aus. Mit insgesamt 33,75 % wird, unter Bodenschutzaspekten, durch die anrechenbaren Maßnahmen ein außerordentlich hoher Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Bremen gefördert.

Abbildung 6.4: Indikator VI.1.A-1.1 – Erosionsschutz

Quelle: InVeKoS Bremen (2002), eigene Berechnungen.

VI.1.A-1.1 Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz vor Bodenerosion oder zur Verringerung der Bodenerosion unterliegen (in Hektar), davon ...

a) Flächen, auf denen durch Wasser, Wind oder Bodenbearbeitung verursachte Bodenerosion verringert wird (in %).	keine Angabe Eine Differenzierung nach Erosionsursachen kann mit den zur Zeit vorliegenden Daten nicht vorgenommen werden. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass in Bremen aufgrund der standörtlichen Verhältnisse primär eine Gefährdung durch Winderosion vorliegt. Erosion gleich welcher Ursache wird über die angebotenen AUM durch Erhaltung der Grünlandnutzung verringert oder vermieden, also auf allen unter b) bis d) anzurechnenden Flächen mit einem Gesamtumfang von derzeit rund 2.853 ha.
b) Flächen, auf denen Bodenverluste durch Bodennutzung, Hindernisse und landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmethoden verringert werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3.1 (nur Umwandlung Acker in Grünland) ^{*)} Eine Verringerung der Bodenerosion wird durch die Änderung der Bodennutzung auf den Flächen erreicht, die von Ackernutzung in Grünlandflächen umgewandelt werden (zur Wirkung von Grünlandflächen siehe unter d).
c) Flächen, auf denen Fördermaßnahmen angewendet werden, die hauptsächlich zur Bekämpfung der Bodenerosion dienen (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen In Bremen wird keine Maßnahme angeboten, die hauptsächlich/ausschließlich der Bekämpfung der Bodenerosion dient.

^{*)} Anmerkung zur Fußnote ^{*)} in den Tabellen: Sie kennzeichnet die Maßnahme „inklusive gleicher Fördertatbestände nach VO (EWG) Nr. 2078/1992, die als Altverpflichtung über VO (EG) Nr. 1257/1999 abgewickelt werden“.

d) NEUER INDIKATOR: Flächen, auf denen eine Bodenerosion aufgrund des Umbruchverbots von Grünland verhindert wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3.1 ^{*)} , C4I-A bis C4I-F ^{*)} Flächen, die als Grünland bewirtschaftet werden, weisen im Vergleich zu Ackerflächen eine sehr geringe Bodenerosion auf und haben damit eine vergleichsweise erosionshemmender Wirkung (Auerswald et al., 1986)). Auf Weideflächen wird im Vergleich zur Wiesennutzung zusätzlich durch die mit den Bewirtschaftungsauflagen verbundene geringere Besatzdichte das Erosionsrisiko abgesenkt.
---	---

VI.1.A-2.1 Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz vor Bodenverunreinigung unterliegen (in Hektar), davon ...

a) Flächen, auf denen der PSM-Einsatz verringert wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3.1 ^{*)} , C3.2 ^{*)} , C4I-A bis C4I-F ^{*)} Auf allen über AUM geförderten Flächen mit Ausnahme des Fördertatbestandes C4II sind entsprechend der Bewirtschaftungsauflagen die ausgebrachten Mengen an Pflanzenschutzmittel reduziert worden. Dies entspricht rund 28 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Bremen.
b) Flächen, auf denen die ausgebrachten Mengen an Pflanzennährstoffen / Dünger verringert werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: : C3.1 ^{*)} , C3.2 ^{*)} , C4I-A bis C4I-F ^{*)} Die bereits unter a) gelisteten Maßnahmen führen infolge der Bewirtschaftungsauflagen auch zu einer Verringerung der ausgebrachten Düngermengen. Die Einschränkungen im Düngungsaufwand sind jedoch unterschiedlich hoch: Entweder ist die Ausbringung chem.-synth. Düngemittel untersagt oder aber lediglich eine Reduktion in der Ausbringungsmenge vorgeschrieben. Die Fördertatbestände zur Extensivierung von Grünland erreichen eine Verringerung der eingetragenen Pflanzennährstoffmengen über eine Verminderung der Viehbesatzgrenzen und in Folge über eine Reduktion der eingetragenen Wirtschaftdüngermenge. Eine differenzierte Darstellung findet sich unter Indikator VI.1.B-1.1.
c) Flächen, auf denen ausdrücklich Maßnahmen zur Bekämpfung von Bodenverseuchung angewendet werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen In Bremen werden keine Maßnahmen zur hauptsächlichen / ausdrücklichen Bekämpfung von Bodenverseuchung angeboten.

VI.1.A-3.1 Indirekte Auswirkungen in- und außerhalb des landwirtschaftlichen Betriebs, die sich aus der Förderung ergeben (Beschreibung).

Onsite-Folgewirkungen:

- Erhaltung der Ertragsfähigkeit der Böden, Reduzierung des ständigen Boden- und Humusabtrags,
- Aufrechterhaltung der ökologischen bedeutsamen Bodenfunktionen wie Speicherung, Pufferung, Filterwirkung, als Pflanzenstandort und Lebensraum der Fauna,
- Verringerung oder Vermeidung von direkten Pflanzenschäden und Ernteaussfällen,
- Erhaltung und Verbesserung der Gefügestabilität des Bodens mit einer breiten Palette positiver Folgeeffekte, z.B. Verbesserung der Tragfähigkeit und Bearbeitbarkeit der Böden und als Folge eine erhöhte arbeitswirtschaftliche Flexibilität,
- Höhere Wasseraufnahmefähigkeit des Bodens mit höheren Versickerungsraten,
- Vermeidung der Akkumulation persistenter Wirkstoffe von Pflanzenschutzmitteln oder deren Abbauprodukten mit ihrer ggf. phytotoxischen Wirkung in Fruchtfolgen.

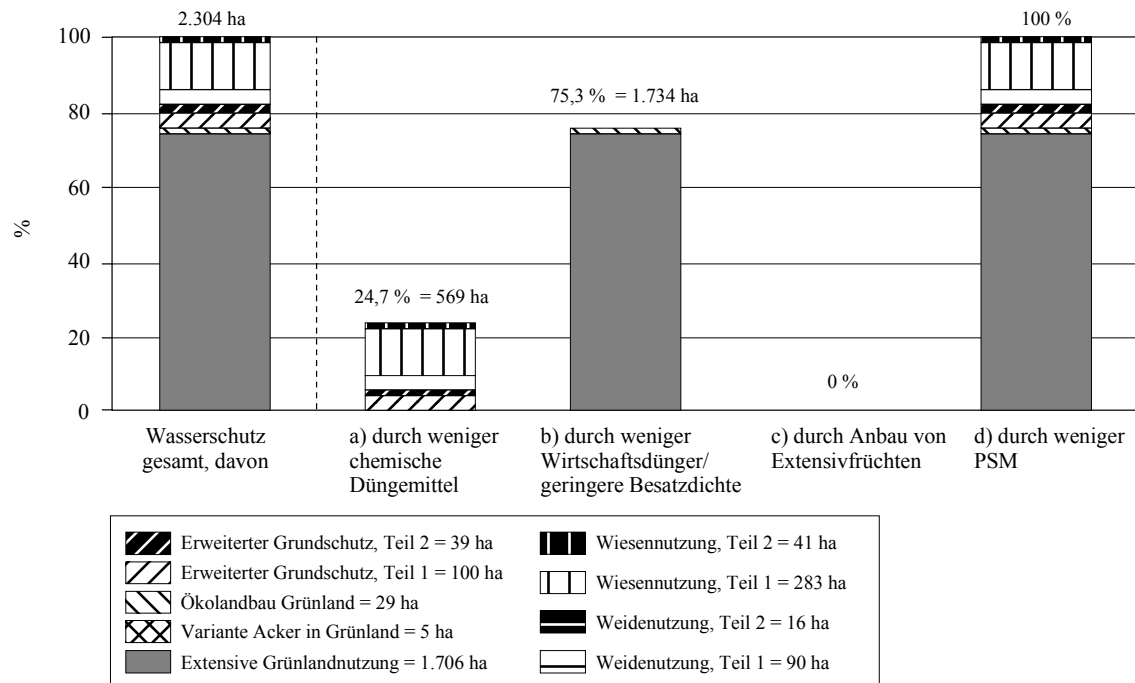
Offsite-Folgewirkungen:

- Verringerung des Stoffaustrags (PSM, Pflanzennährstoffe) aus dem Boden in Oberflächen- und Grundwasser (über Run-Off, Zwischenabfluss, Versickerung),
 - Verringerung des Stoffaustrags (PSM, Pflanzennährstoffe) durch Winderosion und Denitrifikation über den Austragspfad Luft,
 - Verringerung der Deposition von PSM mit ihren potentiell ökotoxischen Wirkungen aus der Luftfracht in angrenzende oder weiter entfernte Ökosysteme,
 - Reduzierung der nährstoffbedingten Eutrophierung von Gewässern, wertvollen Feuchtbiotopen oder anderen für die Natur wichtigen Habitaten,
 - Verringerung oder Vermeidung der erosionsbedingten Verschmutzung von Vorflutern, Ablaufgräben, Kanälen, Kläranlagen, Wegen und Straßen inklusive der Verringerung und Vermeidung der daraus resultierenden Folgekosten,
 - erhöhte Retention von Niederschlägen vor Ort, Verringerung des oberflächlichen Wasserabflusses nach Starkregenereignissen, Präventionswirkung im Hinblick auf Hochwassergefahren, erhöhte Grundwasserneubildung.
-

6.6.1.2 Frage VI.1.B. - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Qualität des Grund- und des Oberflächenwassers

Alle in Bremen angebotenen Maßnahmen (Ausnahme C4.II) leisten einen Beitrag zum Schutz der Wasserqualität, jedoch ist sowohl die Wirkungsintensität als auch der Wirkungsumfang unterschiedlich hoch einzuschätzen. Die flächenmäßige Hauptwirkung für die Verbesserung der Wasserqualität geht von der extensiven Grünlandnutzung aus; aber auch der Flächen des Vertragsnaturschutzes stellen einen Beitrag zur Erhaltung wasserschonender Flächennutzung dar. Der gesamte Anteil aller Maßnahmeflächen mit ca. 28 % an der landwirtschaftlichen Nutzfläche Bremens ist relativ groß; diese Relation gibt auch ein Bild von der Größenordnung des möglichen Wirkungsumfangs.

Abbildung 6.5: Indikator VI.1.B-1.1 - Maßnahmen zur Verringerung des Einsatzes von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln

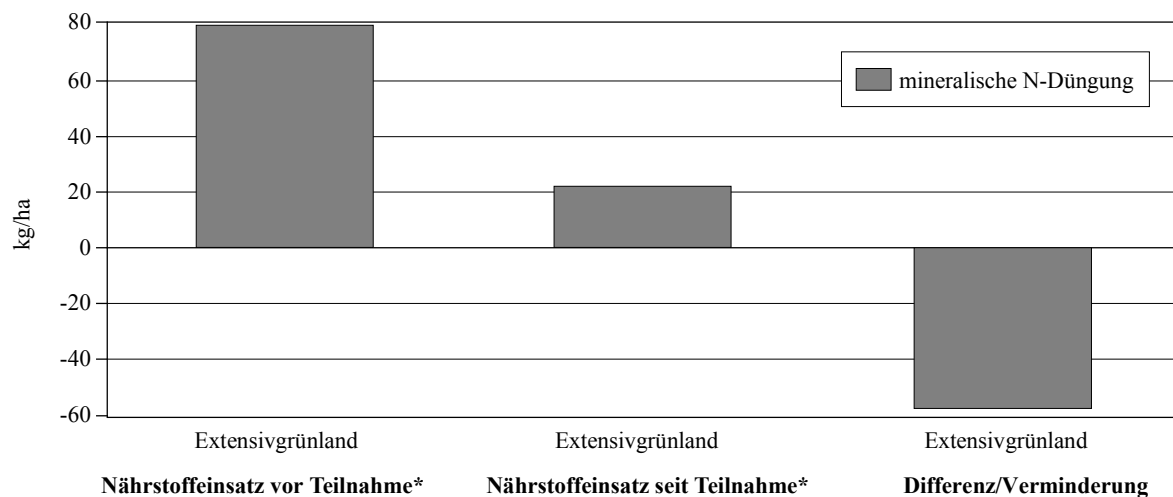


Quelle: InVeKoS Bremen (2002), eigene Berechnungen.

VI.1.B-1.1 Flächen, die Vereinbarungen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel unterliegen (in Hektar), davon ...

a) Flächen, auf denen pro Hektar weniger chemische Düngemittel ausgebracht werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3.1, C4I-A bis C4I-F*) Die Verringerung des Mineraldünger-Einsatzes ergibt sich aus den Bewirtschaftungsauflagen der gelisteten AUM.
b) Flächen, auf denen pro Hektar weniger Wirtschaftsdünger ausgebracht werden, oder auf denen die Besatzdichte verringert wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3.1*), C3.2, C4I-A bis C4I-F*) Die Verringerung der organischen Düngung resultiert aus der Bewirtschaftungsauflage des geringeren Viehbesatzes und infolgedessen einer Reduktion des anfallenden Wirtschaftsdüngers.
c) Flächen, auf denen Kulturpflanzen angebaut bzw. Fruchtfolgen eingehalten werden, die mit einem geringeren Mitteleinsatz bzw. einem geringeren N-Überschuss einhergehen (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen Es gibt keine Maßnahmen mit diesen Fördertatbeständen oder Zielen
d) Flächen, auf denen pro Hektar weniger PSM ausgebracht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3.1*), C3.2, C4I-A bis C4I-F*) Ein Ausbringungsverbot von chem-synth. PSM gilt prinzipiell für alle genannten Maßnahmen. Im Ökologischen Landbau dürfen die im Anhang II der Verordnung für den Ökologischen Landbau (VO (EWG) Nr. 2092/1991) enthaltenen Pflanzenschutzmittel verwendet werden.

Abbildung 6.6: Veränderung des Einsatzes von Nährstoffen pro Hektar, durch die Extensivierung des Grünlandes



* Jahresdurchschnittswerte nach Angabe befragter Teilnehmer (n = 14).

Quelle: Landwirtebefragung.

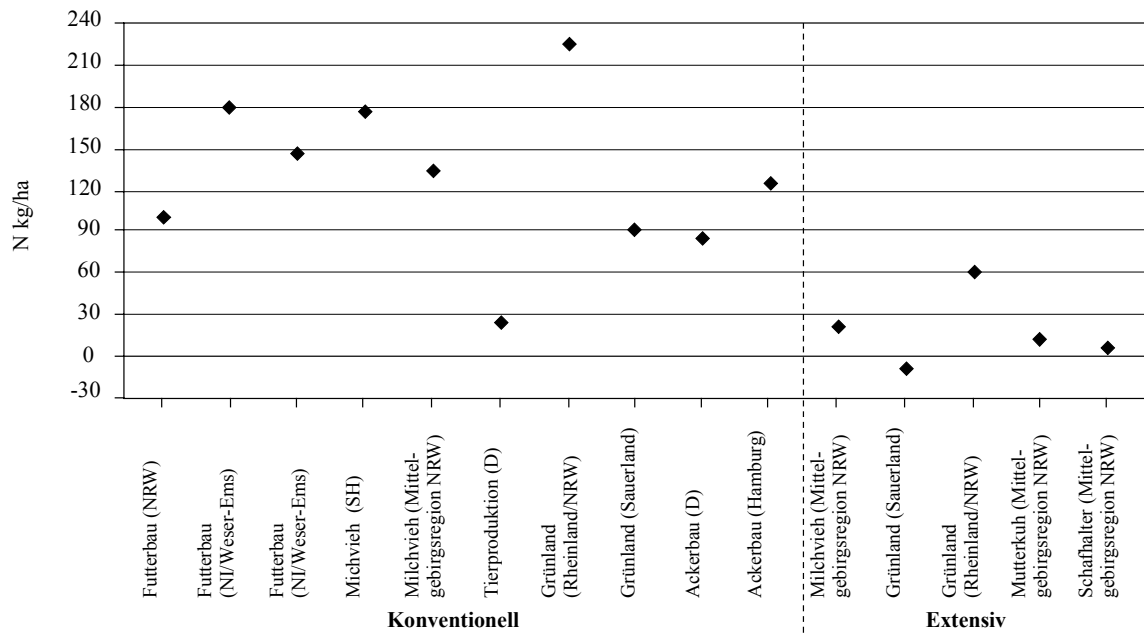
VI.1.B-1.2 Verringerung des Einsatzes von Nährstoffen pro Hektar

Die Maßnahmen, deren Fördertatbestände eine reduzierte Düngung/Viehbesatz umfassen (C3-A^{*}, C3-B, C4I-A bis C4I-F^{*}), sind für eine N-Entlastung der Stoffkreisläufe vor allem auf austragsgefährdeten Standorten wirksam. Erfolge des Grundwasserschutzes durch reduzierte Nitratreinträge werden sich i.d.R. nicht kurzfristig einstellen. Auch bei einer drastischen Reduzierung der in den Boden eingebrachten Stickstoffmengen lassen sich verringerte Nitratkonzentrationen im Grundwasser oft erst nach Jahren nachweisen (Pamperin et al., 2002). Bei gleichbleibendem Nährstoffentzug durch die Nutzung kann jedoch die Höhe des reduzierten N-Inputs ein erster Indikator für eine langfristige Gewässerentlastung sein.

Abbildung 6.6 zeigt Beispielswerte für eine Verringerung des Nährstoffeinsatzes pro Hektar bei der flächenstarken Maßnahme Grünlandextensivierung:

Die Grünlandextensivierung begrenzt den Nährstoffeinsatz. Im Beispiel der Befragung beträgt die Verminderung bei der mineralischen N-Düngung 57 kg/ha. Für den Wirtschaftsdüngeranfall/Besatzreduzierung liegen für Bremen keine Angaben vor. Auch für den Ökologischen Landbau entfallen bei der minimalen Teilnehmerzahl entsprechende Angaben.

Abbildung 6.7: Indikator VI.1.B-1.3 – Stickstoffsalden – Beispiele von konventionellen und extensiv bewirtschafteten Flächen



Quelle: Zusammenstellung aus (Bach et al., 1998), (Blumendeller, 2002), (Ernst et al., 2002), (Barunke et al., 2001), (Bundesregierung, 2000), (Geier et al., 1998), (Anger et al., 1998), (Wetterich et al., 1999).

VI.1.B-1.3 Stickstoffsaldo auf Vertrags- und Verpflichtungsflächen (kg/ha/Jahr)

Abbildung 6.7 zeigt Beispiele für N-Salden für Grünlandextensivierung und den konventionellen Landbau. Es wird deutlich, dass Grünlandextensivierung tendenziell niedrigere Saldo-Werte aufweist. Die Angaben in Abb. 6.7 sind als Beispiele mit regionaler und betriebstypischer Charakterisierung zu sehen, von denen standort- oder bewirtschaftungsbedingte Abweichungen möglich sind.

Das N-Saldo, die **Emissionseite**, stellt grundsätzlich nur einen Risikofaktor dar. Die wichtigeren Parameter der **Immissionsseite**, die **Nitratkonzentrationen** in Boden, Grund- und Sickerwasser sind abhängig von Standortverhältnissen, Landnutzung und Niederschlagsmenge. Allerdings ist die Verfügbarkeit einheitlicher und vergleichbarer Daten noch sehr gering, so dass eine Quantifizierung der Wirkung von Grundwasserschutzmaßnahmen vorerst nur eine sehr grobe Einschätzung darstellt und letztlich nur tendenzielle Aussagen möglich sind:

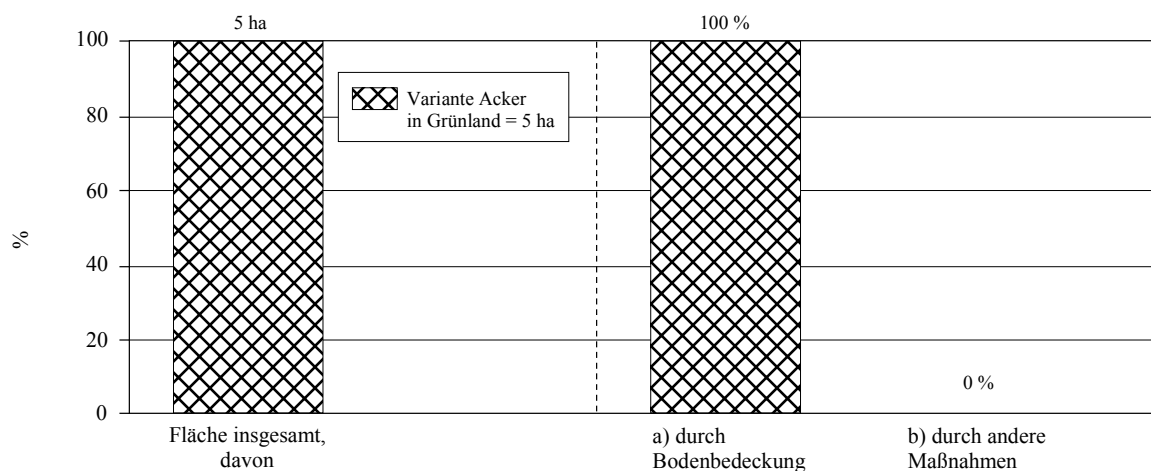
Grünlandextensivierung (C3.1): Dauergrünland, insbesondere extensives Grünland, stellt unter Wasser-schutzaspekten die günstigste Form der landwirtschaftlichen Flächennutzung dar (Stadtwerke Hannover AG, 1997), (NLÖ et al., 2001). Durch die geschlossene Grasnarbe ist die N-Fixierung und N-Aufnahme bei Grünland sehr hoch. Auch bei steigenden N-Einträgen verhält sich die N-Fixierung bei Grünland sehr elastisch, sodass über eine weite Spanne Nährstoffe festgelegt und erst bei sehr hohen Einträgen auch starke Auswaschungen erfolgen. Bedeutende Unterschiede ergeben sich zwischen Schnitt- und Weidenutzung. Bei Schnittnutzung ist der Nährstoffexport in Abhängigkeit von der Schnitanzahl hoch und sehr hoch, so dass bei allen N-Parametern niedrige Werte erreicht oder gehalten werden. Bei Weidenutzung bleiben in Abhängigkeit von Besatzstärke und –dauer die Nährstoffe auf der Fläche – die Bedeutung der Weidenutzung für den Grundwasserschutz ist daher wesentlich geringer.

Umwandlung Acker in Grünland: Die Umwandlung von Ackernutzung (mit generell sehr hoher potentiellen Auswaschung) in Grünlandnutzung bzw. Extensiv-Grünland (mit einer geringen potentiellen Auswaschung) stellt eine der wirksamsten Maßnahmen im Grundwasserschutz dar. Die Wirkungen der Umwandlung und Grünlandnutzung sind um so höher zu bewerten, je länger die Maßnahme auf der Fläche durchgeführt wird.

Ökologischer Landbau (C3.2): Ökologischer Landbau beinhaltet einen grundsätzlichen Verzicht auf N-Mineraldüngung und stellt damit im Vergleich zur ortsüblichen Düngung eine Verminderung an Reinstickstoff-Einsatz dar, die i.d.R. im Bereich von 90–140 kg/ha einzuschätzen ist; die Besatzstärke in der Tierhaltung ist begrenzt. Beide Faktoren schränken das verfügbare Nährstoffpotenzial weiter ein (Stolze et al., 1999).

Vertragsnaturschutz - Grünland mit Auflagen zu Düngung/Besatzdichte: Wirkung wie bei der Grünlandextensivierung (C3.1). I.d.R. nur kleine Vertragsflächenanteile je Betrieb.

Abbildung 6.8: Indikator VI.1.B-2.1 - Maßnahmen zur Beeinflussung der Transportmechanismen (Auswaschung, Oberflächenabfluss, Erosion)



Quelle: InVeKoS Bremen (2002), eigene Berechnungen.

VI.1.B-2.1 Flächen, auf denen Transportwege, über die chemische Stoffe ins Grundwasser gelangen, ausgeschaltet wurden (in Hektar), davon ...

a) Flächen, die eine bestimmte Bodenbedeckung haben oder auf denen bestimmte Kulturpflanzen angebaut werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: tlw. C3.1 Dieser Aspekt betrifft Flächen, auf denen eine ganzjährige Vegetationsbedeckung erreicht wird; die Umwandlung von Acker in Grünland. Vegetationsbedeckung fixiert PSM oder Nährstoffe in Blatt- und Wurzelbereich und wirkt mechanisch durch Hemmung des Oberflächenabflusses, durch verbesserte Filterwirkung und durch Festlegung von Boden und Schwemmenteilchen einer Auswaschung und Abschwemmung von eingetragenen Stoffen entgegen.
b) Flächen, auf denen Oberflächenabfluss durch andere Mittel vermieden wurde (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen Es gibt keine Maßnahmen mit entsprechenden Fördertatbeständen oder Zielen.

VI.1.B-3.1 Schadstoffkonzentration im Wasser, dass von geförderten Flächen abfließt bzw. im Oberflächenwasser/Grundwasser

Quantitative Wirkungen der Maßnahmen auf die Qualität von Grund- und Oberflächenwasser sind derzeit nicht ermittelbar oder nachweisbar (Pamperin et al., 2002). Langjährige Zeitverzögerung der Wirkungen, regional unterschiedliche Standort- und Wirkfaktoren, mangelnde Datenverfügbarkeit sowie die Tatsache, dass Wirkungszusammenhänge und Vorgänge bisher nicht vollständig, zumindest nicht quantitativ beschreibbar sind, lassen keine quantitativen Aussagen zu.

VI.1.A-4.1 Indirekte Auswirkungen in- und außerhalb des landwirtschaftlichen Betriebs, die sich aus der Förderung ergeben

Nach wie vor stellen die Auswaschungen von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln in Oberflächen- und Grundwasser eine schwerwiegende Gefährdung für die Ressource im Allgemeinen und für den Trinkwasserschutz im Speziellen dar (Kosten der Nitrateleminierung und Versorgungsschwierigkeiten bei der Trinkwassergewinnung, wirtschaftliche und ökologische Belastungen bei Oberflächengewässern). Die Reduzierung des Mitteleinsatzes, insbesondere der N-Düngung, ist der direkteste Ansatz, die hohen Einträge im Bereich Landwirtschaft zu regulieren.

6.6.1.3 Frage VI.1.C. – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen

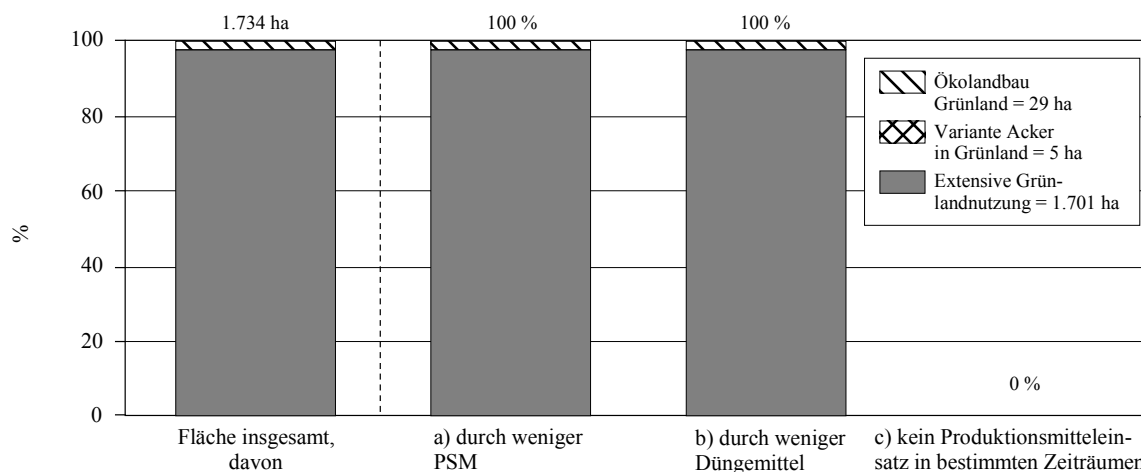
Eine Beantwortung dieser Fragestellung entfällt: Keine der Maßnahmen/Teilmaßnahmen enthält Hauptziele oder Nebenziele, die auf den Umfang der Wasserressourcen gerichtet sind.

6.6.1.4 Frage VI.2.A. – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Artenvielfalt

Die Frage VI.2.A befasst sich mit der Erhaltung und Verbesserung der Artenvielfalt auf „gewöhnlichen“ landwirtschaftlichen Flächen. Als Synonym für „gewöhnliche“ Flächen wird im folgenden der Begriff „Normallandschaft“ genutzt. Besondere Habitats auf landwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturwert werden überwiegend unter Frage VI.2.B behandelt (EU-KOM, 2000). Dementsprechend werden MSL-Maßnahmen (C3) unter Frage VI.2.A und Vertragsnaturschutzmaßnahmen (C4) unter Frage VI.2.B aufgeführt.

Den flächenmäßig größten Beitrag zum Erhalt und zur Verbesserung der Artenvielfalt in der Normallandschaft, in Bremen ausschließlich auf Grünland, leistet die extensive Grünlandnutzung (C3.1) (vgl. Abb. 6.9). Der Anteil aller unter Frage VI.2.A. berücksichtigten Maßnahmeflächen ist mit 26 % des Grünlandes in Bremen bzw. 21 % der LF relativ hoch.

Abbildung 6.9: Indikator VI.2.A-1.1 - Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna

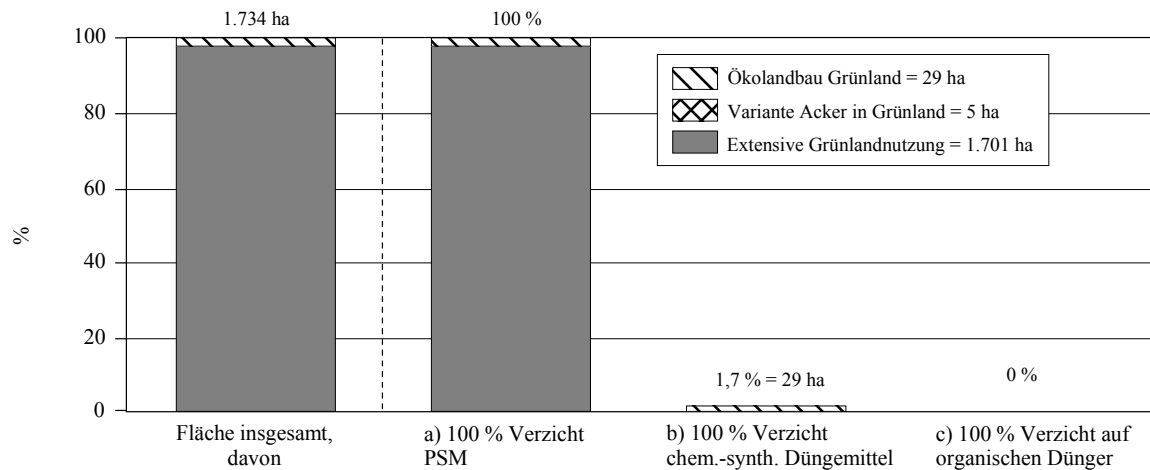


Quelle: InVeKoS Bremen (2002); eigene Berechnungen.

VI.2.A-1.1 Agrarumweltmaßnahmen in der Normallandschaft, die zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Schutz von Flora und Fauna durchgeführt wurden (in Hektar), davon ...

a) Flächen, auf denen der PSM-Einsatz verringert wurde (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3.1 ^{*)} , C3.2 Ein Ausbringungsverbot von chem.-synth. PSM gilt für die extensive Grünlandnutzung und den Ökologischen Landbau. <u>Ausnahmen:</u> C.3.2: PSM nach Anhang II der Verordnung für den Ökologischen Landbau (VO (EWG) 2092/1991) dürfen im Ökologischen Landbau verwendet werden.
b) Flächen, auf denen der Einsatz mineralischen und organischen Düngers verringert wurde (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3.1 ^{*)} , .3.2 Im Ökologischen Landbau (C3.2) ist der Einsatz mineralischer N-Dünger nicht erlaubt. Der Einsatz mineralischen Stickstoffdüngers ist durch die Auflagen der Extensiven Grünlandnutzung (C3.1) nicht limitiert. Eine Verringerung bzw. die Beibehaltung einer geringen mineralischen N-Düngung ergibt sich jedoch indirekt durch den geringer Raufutterbedarf bei einem Viehbesatz von weniger als 1,4 RGV/ha HFF.
c) Flächen, auf denen Produktionsmittel während entscheidender Zeiträume des Jahres nicht eingesetzt wurden (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen

Abbildung 6.10: Indikator VI.2.A-1.1 - Quantifizierung der Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna



Quelle: InVeKoS Bremen (2002), eigene Berechnungen.

VI.2.A-1.2 Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel aufgrund vertraglicher Vereinbarungen (in %).

Der Indikator VI.2.A.-1.2 stellt die relative Verringerung des Einsatzes von PSM- und Düngemitteln, im Vergleich zu vor der Teilnahme, dar (vgl. Abb. 6.10). Eine 100%ige Verringerung des PSM-Einsatzes bedeutet, dass unter den Auflagen der AUM keine PSM mehr angewendet werden dürfen. Dies lässt jedoch keinen Rückschluss auf die absolute Reduzierung der PSM-Einsatzes zu, da das Ausgangsniveau unberücksichtigt bleibt.

- | | |
|---|---|
| a) 100 % Verzicht auf chem.-synth. PSM. | Zur Anrechnung kommen: C3.1 ^{*)} , C3.2
Ein vollständiges Ausbringungsverbot von PSM besteht im Ökologischen Landbau und in der Extensiven Grünlandnutzung. |
| b) 100 % Verzicht auf mineralischen Dünger. | Zur Anrechnung kommen: C3.2
Der vollständige Verzicht der mineralischen Düngung im Ökologischen Landbau resultiert aus den Bewirtschaftungsauflagen. |
| c) 100 % Verzicht auf organischen Dünger. | Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen |

VI.2.A.-1.3 Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen den Fördermaßnahmen zur Verringerung des Einsatzes ldw. Produktionsmittel auf bestimmten Flächen und der Artenvielfalt (Beschreibung).

Als Indikatoren dieses Wirkbereiches werden die Artenzahl und die Häufigkeit des Auftretens charakteristischer und gefährdeter Tier- und Pflanzenarten genutzt. Für die extensiv und ökologisch bewirtschafteten Grünlandflächen (C3) in Bremen liegen keine Untersuchungen zum Artenbestand bzw. dessen Entwicklung im Förderzeitraum vor. Die dargestellten Wirkungen beruhen daher auf Analogieschlüssen zu Untersuchungsergebnissen von Flächen mit vergleichbaren Bewirtschaftungsauflagen.

Extensive Grünlandnutzung (C3.1): Eine geringe mineralische Düngung auf Grünland bewirkt eine weniger grasdominierte Ausbildung der Grünlandvegetation. Im Vergleich zu Flächen mit höheren mineralischen N-Gaben, ist die Artenzahl und der Anteil von Kräutern und Leguminosen unter einer extensiven Bewirtschaftung höher. Die Bedeutung des Grünlandes für den Arten- und Biotopschutz ist letztendlich auch von der Bewirtschaftungshistorie der Fläche abhängig. In Bremen ist davon auszugehen, dass das unter C3.1 geförderte Grünland bereits seit längerer Zeit oder schon immer relativ extensiv bewirtschaftet wurde (GHK, 2002). Hierdurch könnte sich ein standorttypisches Artenspektrum bzw. ein entsprechendes Bodensamenpotential gehalten haben. Die Gefahr der Schädigung von Amphibien wird durch die Reduzierung bzw. den Verzicht auf mineralische Düngung vermindert. Schon der bloße Kontakt kann zu Hautverätzungen und z.T. zum Totalverlust führen kann (Schneeweiß et al., 2000). Infolge des geringeren Grünlandaufwuchses unter extensiverer Bewirtschaftung haben 36 % der befragten Teilnehmer die Nutzungshäufigkeit auf Grünland (Schnitt, Mahd) reduziert.

Ökologischer Landbau (C3.2): Konventionell und ökologisch bewirtschaftete Flächen unterscheiden sich auf ackerbaulich genutzten Flächen (in Bremen nicht vorhanden) sehr deutlich hinsichtlich Artenzahl und Bestandsdichte von Wildkrautarten (Friebe et al., 1994)). Der Unterschied zwischen beiden Anbausystemen ist im Grünland, insbesondere hinsichtlich des Pflanzenbestandes, weniger deutlich ausgeprägt als auf Acker. Untersuchungen auf ökologisch bewirtschafteten Flächen in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zeigten jedoch auch eine höhere Artenzahl und standorttypischere Ausprägung des Pflanzenbestandes, im Vergleich zu konventionellen Flächen (Wachendorf et al., 2001), (Friebe, 1998). Auch für die Kleintierfauna wurden in 80 bzw. 90 % der untersuchten Studien höhere Artenzahlen und Individuendichten ermittelt (Pffiffer, 1997). Für Vögel sind überwiegend positive, teilweise auch negative Wirkungen ökologischer Anbauverfahren belegt und bedürfen weiterer wissenschaftlicher Untersuchungen.

VI.2.A.-2.1 Flächen mit umweltfreundlichen Anbauformen ldw. Kulturpflanzen, einschließlich der Kombination von Kulturpflanzen und Größe einheitlich bestellter Schläge, die aufgrund von Fördermaßnahmen erhalten/wiedereingeführt wurden (in Hektar).

Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen

Begründung: Anbaumuster im hier verwendeten Sinne beziehen sich überwiegend auf Ackerflächen, z.B. Fruchtfolgen. In Bremen werden weniger als 20 % der LF ackerbaulich genutzt. Der Ackerbau insgesamt hat eine geringe Relevanz in Bremen. Gegenwärtig werden keine ackerbaulich genutzten Flächen unter den MSL-Maßnahmen gefördert, auch wenn dies im Rahmen des Ökologischen Landbaus möglich wäre.

VI.2.A.-2.2 Flächen, die aufgrund von Fördermaßnahmen während kritischer Zeiträume mit einer für die Umwelt günstigen Vegetation und Ernterückständen bedeckt waren (in Hektar).

Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen

Begründung: In Bremen werden keine Maßnahmen/Teilmaßnahmen zu den genannten Aspekten angeboten.

VI.2.A.-2.3 Hinweise auf einen positiven Zusammenhang, gegliedert nach Hauptnutzungsart landw. Flächen, zwischen dem Anbau von Kulturpflanzen oder der Bodenbedeckung und der Artenvielfalt (Beschreibung).

Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen

Begründung: In Bremen werden keine Maßnahmen/Teilmaßnahmen zu den genannten Aspekten angeboten.

VI.2.A-3.1 Flächen mit vertraglichen Vereinbarungen, die insbesondere auf Arten oder Gruppen wild lebender Tiere ausgerichtet sind (in Hektar und Angabe der Tierarten), davon ...

Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen

Begründung: In Bremen werden keine Maßnahmen/Teilmaßnahmen zu den genannten Aspekten angeboten.

VI.2.A-3.2 Entwicklung der Populationen spezifischer Arten auf den geförderten ldw. Flächen (sofern durchführbar) oder Hinweise zum positiven Zusammenhang zwischen der Maßnahme und der Häufigkeit dieser spezifischen Arten (Beschreibung).

Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen

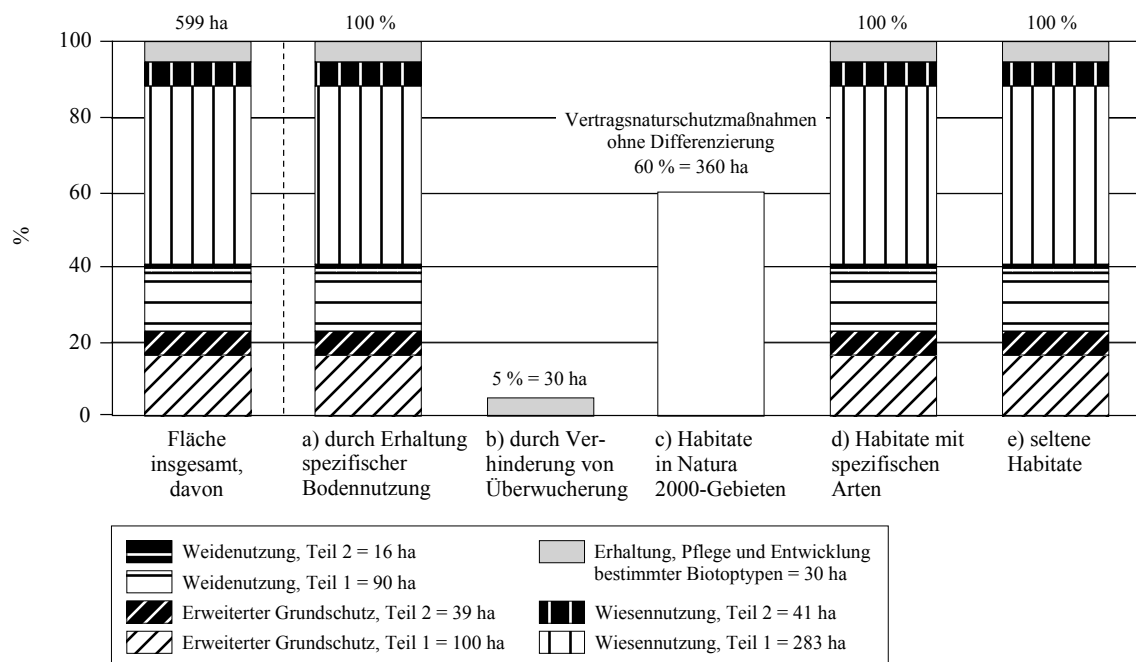
Begründung: In Bremen werden keine Maßnahmen/Teilmaßnahmen zu den genannten Aspekten angeboten.

6.6.1.5 Frage VI.2.B – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Habitatvielfalt auf Flächen mit hohem Naturwert

Die Frage VI.2.B befasst sich im Gegensatz zur Frage VI.2.A mit der Erhaltung und Verbesserung der Habitatvielfalt auf „für die Natur sehr wichtigen“ landwirtschaftlichen Flächen. Dementsprechend werden hier die C4-Vertragsnaturschutzmaßnahmen behandelt.

Der Terminus „Habitat“ wird in diesem Zusammenhang sowohl als Biotoptyp/ Vegetationstyp als auch als Lebensraum für Tierarten verstanden, die innerhalb eines Habitats verschiedene ökologische Nischen besetzen können (z.B. Boden- oder Blütenbesiedler in einem Magerrasen).

Abbildung 6.11: Indikator VI.2.B-1.1 - Erhalt naturschutzfachlich wichtiger Habitate



Quelle: InVeKoS Bremen (2002), eigene Berechnungen.

VI.2.B-1.1 Auf landwirtschaftlichen Flächen vorhandene Habitate, die für die Natur sehr wichtig sind und durch Fördermaßnahmen geschützt werden (Anzahl der Vereinbarung; Gesamtzahl der Hektar), davon ...

Der Indikator stellt die unter AUM geförderten naturschutzfachlich hochwertigen Flächen dar, die durch eine angepasste Flächennutzung geschützt werden und somit einen Beitrag zur Erhaltung spezifischer Arten und Lebensräume leisten. Insgesamt werden 599 ha floristisch und faunistisch hochwertiger Habitate gefördert.

a) Habitate, die sich aufgrund einer spezifischen Bodennutzung oder traditioneller Bewirtschaftung gebildet haben (in %).	Zur Anrechnung kommen: C4I-gesamt ^{*)} ⁸ , C4II Die Grünlandbiotoptypen sind an spezielle Nutzungsformen und –rhythmen gebunden, um ihren Artenreichtum und charakteristische Vegetationsausprägung zu erhalten. Bei Nutzungsaufgabe entstehen langfristig artenärmere Dominanzgesellschaften; bei Nutzungsintensivierung erfolgt eine Uniformierung der Vegetationsbestände unter Verlust der Rote-Liste-Arten.
b) Habitate, die durch Verhinderung der Flächenaufgabe erhalten werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: C4II Unter den Vertragsnaturschutzmaßnahmen zielt die Teilmaßnahme C4II insbes. auf Flächen, die von Nutzungsaufgabe bedroht (Heiden, Magerrasen, Nasswiesen) sind, da sie keinen ökonomischen Gewinn erbringen. Eine adäquate Mindestpflege wird durch die Maßnahme gewährleistet.
c) Habitate, die sich in Natura-2000-Gebiete befinden (in %).	Zur Anrechnung kommen: C4I-gesamt ^{*)} , C4II Insgesamt werden 360 ha Vertragsflächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten sowie auf Flächen, die zu ihrer Kohärenz beitragen, gefördert.
d) Habitate, die von spezifischen Arten/ Artengruppen genutzt werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: C4I-gesamt ^{*)} , C4II Alle Fördertatbestände, die eine extensive landwirtschaftliche Nutzung aufrecht erhalten, liefern einen Beitrag zur Erhaltung spezifischer Pflanzen- und Tierarten, die ausschließlich oder überwiegend an die jeweiligen Nutzungsarten, -zeitpunkte und –intensitäten angepasst sind.
e) Habitate, die auf der maßgeblichen geographischen Ebene als seltene Habitate einzustufen sind (in %).	Zur Anrechnung kommen: C4I-gesamt ^{*)} , C4II Es können aufgrund der unzureichenden Datenlage keine Aussagen zur Flächen-somme unterschiedlicher geförderter Biotoptypen gemacht werden. Aufgrund des Anteils der Schutzgebietsflächen (auch FFH- und EU-Vogelschutzgebiete; vgl. Kap. V), muss davon ausgegangen werden, dass im überwiegenden Maße besonders geschützte oder schutzwürdige Biotoptypen und FFH-Lebensraumtypen durch die Maßnahmen erreicht werden.

VI.2.B-2.1 Geförderte ökologische Infrastrukturen mit Habitatfunktion oder geförderte, nicht bewirtschaftete Schläge auf Flächen, die mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehen (in Hektar oder Kilometer), davon ...

Der Indikator bezieht sich auf Strukturelemente der Landschaft, die im Biotopverbund als vernetzende Elemente Funktionen übernehmen können oder Pflanzen- und Tierarten (dauerhaft/temporär) Lebensraum bieten. Eine Biotopverbundwirkung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen kann nur vor dem Hintergrund des räumlichen Kontextes beurteilt werden, was aufgrund der unzureichenden Datenlage nicht möglich ist.

a) Infrastrukturen/ Flächen, die linienförmige Merkmale aufweisen (Hecken, Mauern) (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen Auf ca. 80 % der Vertragsflächen werden nach Einschätzung des SBU Gräben etc. durch die Verpflichtungen direkt oder indirekt geschützt. Über den Flächenumfang dieser Strukturen liegen jedoch keine Daten vor.
b) Infrastrukturen/ Flächen, die nicht bewirtschaftete Schläge oder Bereiche aufweisen (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen Keine Maßnahme sieht eine Flächenstilllegung oder Aufgabe der Bewirtschaftung vor.
c) Infrastrukturen/ Flächen, die Einzelmerkmale aufweisen (in %).	Zur Anrechnung kommen keine Maßnahmen vgl. unter a)

⁸ Das „Programm mit gezielt problemorientierter Ausrichtung (Extensivierungsprogramm)“ C4I setzt sich aus den Fördertatbeständen A bis G zusammen. Sie sind in Kap. 6.1.1 erläutert.

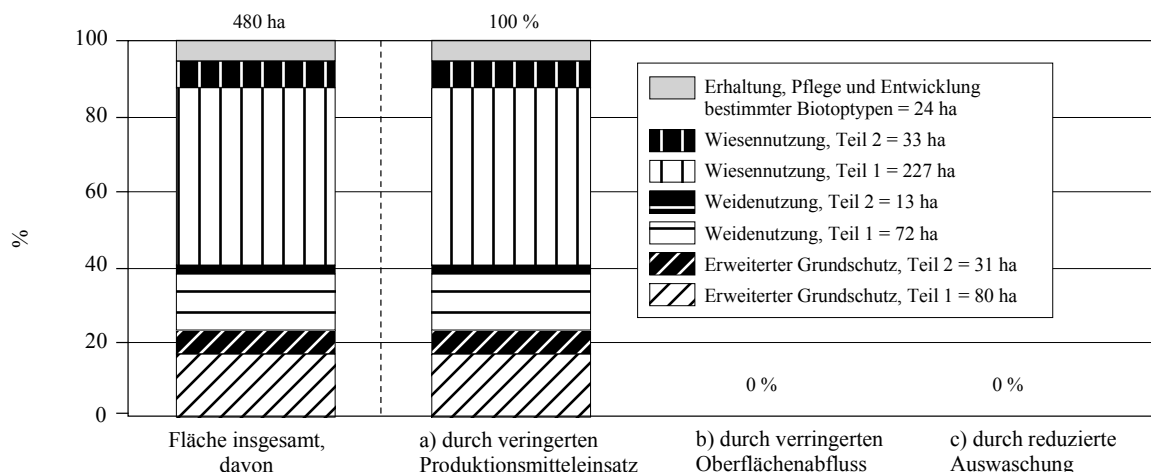
d) Infrastrukturen/ Flächen, mit denen der Zersplitterung von Habitaten entgegengewirkt wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen Anmerkung: Viele der Vertragsnaturschutzmaßnahmen tragen vermutlich direkt oder indirekt zum Biotopverbund bei, auch wenn sie nicht explizit darauf ausgerichtet sind. Aufgrund der Datenlage können hierzu jedoch keine Aussagen getroffen werden.
--	---

VI.2.B-3 Vor Auswaschungen, Oberflächenabflüssen oder Sedimenteintrag geschützte wertvolle Feuchtgebiete oder aquatische Habitate (VI.2.B.-3.1 und 3.2)

Die Beantwortung des Kriteriums VI.2.B-3 mit ihren beiden Indikatoren erfordert eine Analyse der räumlichen Lage geförderter Flächen und zu schützender Feuchtgebiete/aquatischer Habitate. Mit Hilfe Geografischer Informationssysteme (GIS) kann eine solche Nachbarschaftsanalyse durchgeführt werden. Die erforderlichen Raumdaten – sowohl für die geförderten Flächen als auch für potenziell angrenzende Feuchtgebiete – liegen z.Z. nicht flächendeckend vor. Die Umsetzung der VO (EG) Nr. 2419/2001 bis zum Jahr 2005, welche die Verbindung der InVeKoS-Daten mit GIS vorsieht, schafft für die Bearbeitung dieser Fragestellungen eine erste, wenn auch noch nicht ausreichende Grundlage.

Unter dem Indikator VI.2.B.-3.1 kann ein Schätzwert angegeben werden, für VI.2.B-3.2 liegen keine Daten vor.

Abbildung 6.12: Indikator VI.2.B-3.1 – Landwirtschaftliche Flächen mit Maßnahmen zur Verminderung von Schutz wertvoller Feuchtgebiete vor Stoffeinträgen von landwirtschaftlichen Flächen



Quelle: InVeKoS Bremen (2002), eigene Berechnungen.

VI.2.B-3.1 Flächen, auf denen geförderte Anbaumethoden oder –praktiken angewendet werden, die Auswaschungen, Oberflächenabflüsse oder Einträge ldw. Produktionsmittel/Boden in angrenzende wertvolle Feuchtgebiete/aquatische Habitate verringern/ unterbinden (in Hektar), davon ...

Unter Indikator VI.2.B-3.1 können nach einer Einschätzung des SBU ca. 80 % der Vertragsflächen der Maßnahme C4 I angerechnet werden, auf denen ein mehr oder minder dichtes Netz aus Gräben, Gruppen, Blänken und Kleingewässern, die durch eine extensive Grünlandbewirtschaftung mit vor Stoffeinträgen geschützt werden. Insgesamt handelt es sich um rd. 480 ha.

a) Flächen, auf denen der Einsatz ldw. Produktionsmittel verringert wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C4I-gesamt ^{*)} , C4II Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln sowie mineralischer Düngemittel ist im Vertragsnaturschutz verboten, die Verwendung organischer Dünger wird deutlich eingeschränkt.
--	---

b) Flächen, auf denen Oberflächenabflüssen bzw. Erosion vorgebeugt wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen tragen nicht zur Verhinderung von Oberflächenabflüssen oder der Erosion bei.
c) Flächen, auf denen Auswaschungen verringert werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen tragen nicht zur Verhinderung von Auswaschungen bei.

6.6.1.6 Frage VI.2.C. - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung der genetischen Vielfalt

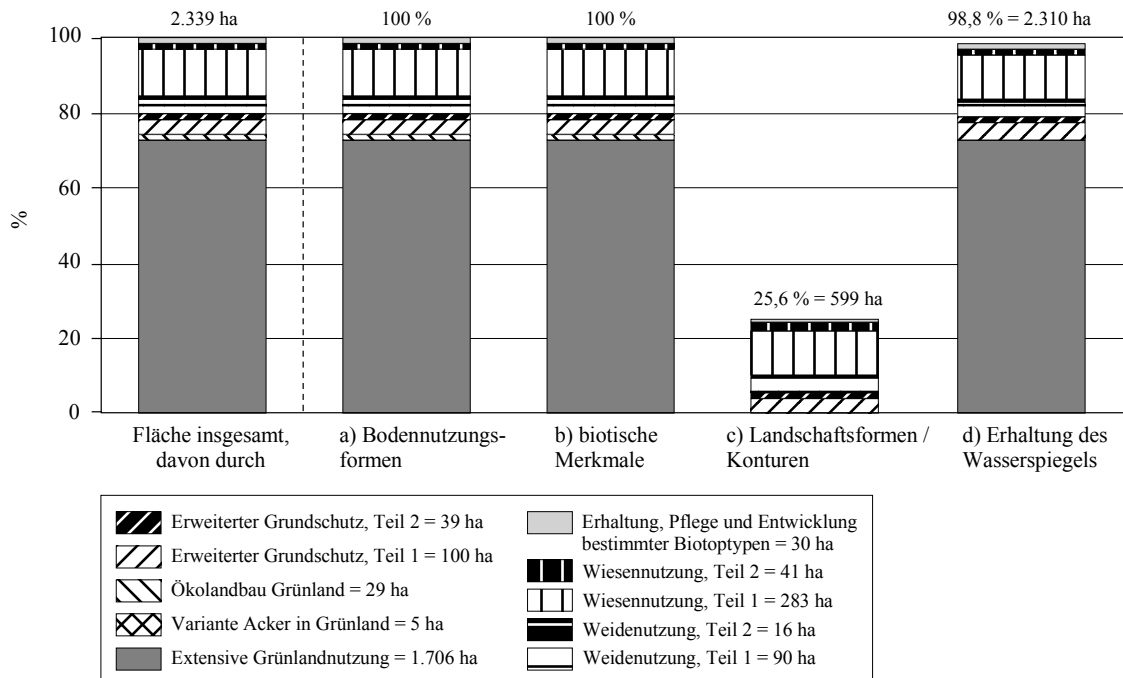
Eine Beantwortung dieser Frage entfällt: Keine der Maßnahmen/Teilmaßnahmen enthält Fördertatbestände, Hauptziele oder Nebenziele, die auf die Erhaltung und Verbesserung der genetischen Vielfalt gerichtet sind.

6.6.1.7 Frage VI.3 - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zum Schutz von Landschaften

Der Beitrag von Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Landschaften wird für drei Aspekte untersucht: Für die Landschaftskohärenz (Indikator VI.3-1.1), die Unterschiedlichkeit bzw. Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzung (Indikator VI.3-1.2) und die kulturelle Eigenart von Landschaften (Indikator VI.3-1.3).

Die meisten dieser Fragen können in adäquater Form nur mittels Geländeerfassungen oder GIS-Analysen beantwortet werden. Dafür liegen die räumlichen Datengrundlagen nicht vor (vgl. Indikator VI.2.B-3.1). Zur Beantwortung der Indikatoren muss daher eine Beschränkung auf die (vermuteten bzw. ableitbaren) Eigenschaften der Förderflächen erfolgen, ohne den landschaftlichen Kontext betrachten zu können.

Abbildung 6.13: Indikator VI.3.-1.1 - Erhalt und Verbesserung der Kohärenz der Landschaft



Quelle: InVeKoS Bremen (2002); eigene Berechnungen.

VI.3-1.1 Landwirtschaftliche Flächen unter Vereinbarung, die zur Kohärenz mit den natürlichen/biologischen Merkmalen des betreffenden Gebietes beitragen (in Hektar), davon ...

Unter Kohärenz wird die Angemessenheit der Flächennutzung im Hinblick auf natürliche Standortfaktoren (Hydrologie, Geologie, etc.) verstanden. Die Kohärenz ist dann gewährleistet, wenn sich die Art und Form der Flächennutzung in den natürlichen Standortvoraussetzungen widerspiegelt („Der Standort paust durch“). Für Auen-, Marsch- und Niedermoorstandorte Bremens ist Grünland als die kohärenteste Nutzung anzusehen. Diese Gebiete unterliegen bereits vollständig einer Dauergrünlandnutzung, sind also bzgl. ihrer Nutzung bereits als „kohärent“ einzuschätzen. Ein weiterer Aspekt der Kohärenz ist die standorttypische Ausprägung des Pflanzenbestandes.

Eine kohärente landwirtschaftliche Flächennutzung kann in Einzelfällen der landschaftlichen Vielfalt oder naturschutzfachlichen Zielen entgegenstehen, z.B. wenn in bereits grünlandreiche Regionen Ackerflächen in Grünland umgewandelt werden.

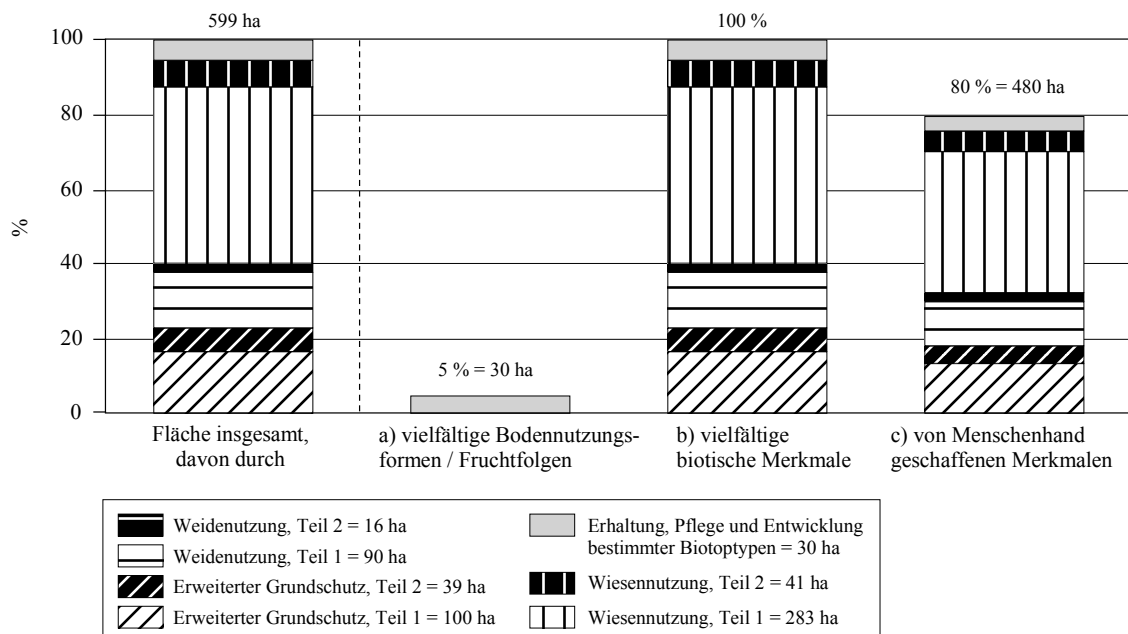
a) Flächen, auf denen dies aufgrund von Bodennutzungsformen erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: C3.1 ^{*)} , C.3.2, C.4I-gesamt ^{*)} , C.4.II Extensiv und ökologisch bewirtschaftetes Grünland ist in der Tendenz standorttypischer ausgeprägt als intensiv genutztes Grünland. Im Vertragsnaturschutz werden ausschließlich extensive Nutzungsformen gefördert, die sich den häufig extremen Standortbedingungen anpassen (magere, trockene oder nasse Standorte). Die landschaftliche Kohärenz ist hier besonders gut ablesbar.
b) Flächen, auf denen dies aufgrund von Umweltmerkmalen (Flora, Fauna und Habitats) erreicht wird (in %).	
c) Flächen, auf denen dies aufgrund der Erhaltung von Landschaftsformen (Relief, Konturen) erreicht wird (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen Keine der AUM tragen zur Erhaltung spezifischer Konturen bzw. des Reliefs bei.

d) Flächen, auf denen dies aufgrund der Erhaltung der Wasserspiegels erreicht wird (in %).

Zur Anrechnung kommen: C3.1^{*)}, C.4I-gesamt^{*)}, C.4.II

Alle AUM, mit Ausnahme des Ökologischen Landbaus, tragen zur Erhaltung des vorhandenen Wasserstandes bei, da eine Entwässerung generell verboten ist. Der Fördertatbestand C4.I-G verbessert sogar den vorhandenen Wasserhaushalt durch die Anlage von Blänken, Kleingewässern und die Möglichkeit der Wiedervernässung von Grünland.

Abbildung 6.14: Indikator VI.3.-2.1 – Erhalt und Verbesserung der Vielfalt der Landschaft



Quelle: InVeKoS Bremen (2002); eigene Berechnungen.

VI.3-2.1 Landwirtschaftliche Flächen unter Vereinbarung, die zur Vielfalt der Landschaft beitragen (in Hektar), davon ...

Unter der Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzung wird die Unterschiedlichkeit von Landschaftsmerkmalen, der Bodennutzungsform und der Landschaftsstruktur gefasst (EU-KOM, 2000). Für die Beurteilung einer Maßnahme, hinsichtlich ihres Beitrages zur Vielfalt der landwirtschaftlichen Nutzung, muss der Kontext des Landschaftsraumes in der eine Maßnahme beurteilt wird, berücksichtigt werden. So kann die Umwandlung von Acker in Grünland in einer überwiegend ackerbaulich genutzten Landschaft positiv für die Nutzungsvielfalt, in einer Region mit einem bereits hohen Grünlandanteil dagegen negativ sein. Dies ist in Bremen der Fall, weshalb die Maßnahme unter diesem Indikator nicht berücksichtigt wird.

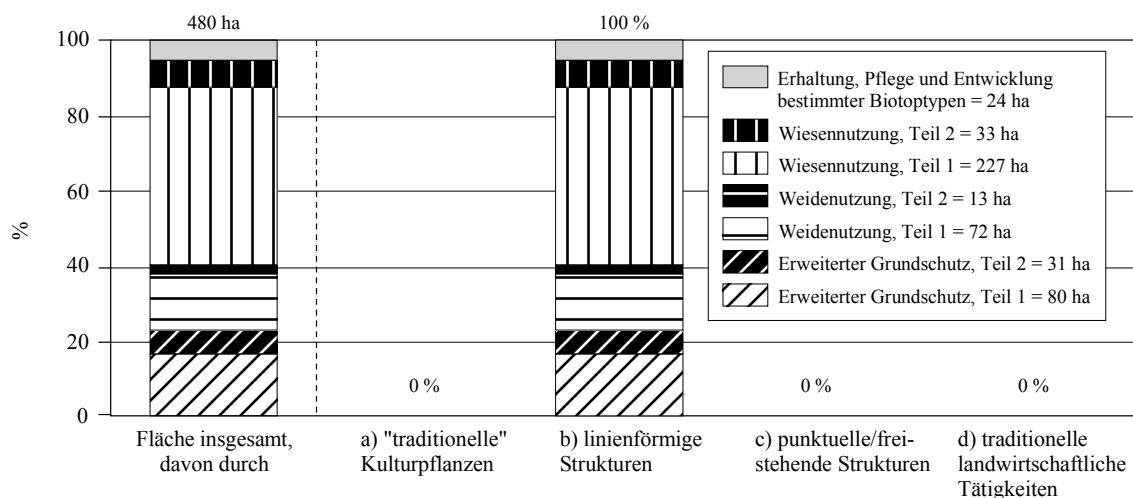
a) Flächen, auf denen dies durch die Vielfalt der Bodennutzung/ Fruchtfolge erreicht wird (in %).

Zur Anrechnung kommen: C.4II

Die Förderung der Biotoppflege (C4.II) liefert einen besonderen Beitrag zur Erhaltung der Vielfalt der Bodennutzungsformen, indem traditionelle, z.T. nur mehrjährig durchgeführte, Nutzungen gefördert werden.

<p>b) Flächen, auf denen dies aufgrund von Umweltmerkmalen (Flora, Fauna und Habitate) erreicht wird (in %).</p>	<p>Zur Anrechnung kommen: C.4I-gesamt^{*)}, C.4II</p> <p>Durch den Vertragsnaturschutz (C4) werden für den Naturschutz besonders wertvolle Gebiete geschützt, die i.d.R. bedroht sind oder eine landschaftliche Besonderheit darstellen (z.B. der Feuchtgrünlandring Bremens). Die Erhaltung dieser Lebensräume leistet aufgrund ihrer geringen Flächenanteile in der Agrarlandschaft einen wesentlichen Beitrag zur Vielfalt der landwirtschaftlichen Flächen. Sehr extensive Bodennutzungsformen wie sie durch den Vertragsnaturschutz gefördert werden, ermöglichen einerseits auf den Vertragsflächen selbst eine höhere Artenvielfalt, Blütenreichtum und Strukturdiversität, andererseits bereichern sie in der intensiv genutzten Agrarlandschaft das Spektrum der Nutzungsformen. Sie tragen daher zur erlebbar Vielfalt der Landschaft bei.</p>
<p>c) Flächen, auf denen dies durch von Menschenhand geschaffene Merkmale erreicht wird (in %).</p>	<p>Zur Anrechnung kommen: C.4I-teilweise, C.4II</p> <p>Auf ca. 80 % der Vertragsnaturschutzflächen werden durch die Maßnahmen indirekt Gräben, Grüppen und Blänken erhalten, die der Entwässerung der Flächen dienen. Sie sind gleichzeitig wichtiger Lebensraum und prägende Elemente des Bremer Grünlandes. Eine gezielte Förderung der Grabenstrukturen erfolgt jedoch nicht.</p> <p>Im Rahmen des Fördertatbestandes C4I-G wird die Anlage von Blänken, und Kleingewässern sowie die Uferabflachung von Gräben gefördert mit unmittelbar positiven Auswirkungen auf die Vielfalt des Landschaftsbildes. Die Maßnahme hat jedoch keine Teilnehmer.</p>

Abbildung 6.15: Indikator VI.3.-3.1 - Erhalt und Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft



Quelle: InVeKoS Bremen (2002); eigene Berechnungen.

VI.3-3.1 Landwirtschaftliche Flächen unter Vereinbarung, die zur Erhaltung/Verbesserung der kultureller/ historischer Merkmale eines Gebietes beitragen (in Hektar), davon ...

Unter der kulturellen Eigenart der Landschaft wird der Frage nachgegangen, ob das äußere Erscheinungsbild oder die Struktur der landwirtschaftlichen Flächen mit der kulturellen Tradition des Gebiets im Einklang stehen (EU-KOM, 2000). Indikatoren hierfür sind u.a. traditionelle Nutzungsformen, die in der Landschaft erlebbar sind.

Vor dem Hintergrund einer zunehmend intensiveren und uniformen landwirtschaftlichen Nutzung, liefern insbes. die Vertragsnaturschutzmaßnahmen einen Beitrag zur Erhaltung der kulturellen Eigenart des ländlichen Raumes. Sie sind von ihrer Intensität, jahreszeitlich und standörtlich bedingten Variabilität und z.T. aufgrund ihrer Nutzungsformen deutlich in der Landschaft zu unterscheiden. Hierzu zählen deutlich versetzte Bewirtschaftungszeitpunkte, abweichende Formen der Futtergewinnung (z.B. keine Silage), z.T. Handarbeit oder eine besondere Rücksichtnahme auf schwierige Standortbedingungen (Nässe, extreme Trockenheit). Es handelt sich insgesamt um eine herkömmliche Flächenbewirtschaftung, die in der hochmechanisierten intensiven Landwirtschaft nicht oder nur noch wenig bekannt ist.

a) Flächen, auf denen „traditionelle“ Kulturpflanzen/ Tieren erhalten/ wieder eingeführt wurden (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen Keine der angebotenen Agrarumweltmaßnahmen leistet einen Beitrag zur Erhaltung oder Verbesserung der kulturellen/historischen Merkmale durch die Förderung herkömmlicher Kulturpflanzen bzw. der gewohnten Haustieren.
b) Flächen, auf denen linienförmige Merkmale angelegt/ erhalten werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: C.4I-teilweise ^{*)} , C.4II Das Bremer Netz aus Gräben und Grütten, die traditionell als Vorfluter und zur Binnenentwässerung der Flächen genutzt wurden, ist als besonders typisch herauszuheben. Es ist auf rd. 80 % der Vertragsflächen in mehr oder minder dichter Ausprägung vorhanden.
c) Flächen, auf denen punktuelle Merkmale angelegt/ erhalten werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen Keine der angebotenen Agrarumweltmaßnahmen leistet einen Beitrag.
d) Flächen, auf denen herkömmliche landwirtschaftliche Tätigkeiten beobachtet/ erfahren werden (in %).	Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen Keine der angebotenen Agrarumweltmaßnahmen leistet einen Beitrag.

VI.3.-4.1 Hinweise auf Vorteile/Werte für die Gesellschaft als Ergebnis geschützter/ verbesserter Landschaftsstrukturen und -funktionen.

Der Feuchtgrünlandring Bremens ist von großer Bedeutung für die Naherholungssuchenden des Ballungsraumes. Der Schutz und die Erhaltung dieses Gebietes durch Agrarumweltmaßnahmen leistet einen unmittelbaren Beitrag zur Steigerung der Attraktivität der Grünlandflächen. Die Aktion „Grüner Ring Bremen“ wurde z.B. vom Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. ins Leben gerufen, um die Naherholung in der Region Bremen zu fördern. Der Erhalt der Kulturlandschaft durch Erhaltung der Grünlandbewirtschaftung, wie als Ziel im EPLR formuliert, ist nicht Ziel der Agrarumweltmaßnahmen.

6.6.2 Sozioökonomische Wirkungen der Agrarumweltmaßnahmen (zusätzliche kapitelspezifische Fragen)

Neben den Auswirkungen auf den Ressourcenschutz beeinflussen die AUM auch die sozioökonomische Entwicklung der teilnehmenden Betriebe. Das Kapitel 6.6.2 gibt einen kurzen Überblick über die verschiedenen Effekte im Bereich **Beschäftigung, Einkommen** und **Vermarktung**. Um diese Effekte einschätzen zu können werden u.a. Literaturquellen, Expertengespräche und Befragungsergebnisse ausgewertet. Da die Teilnehmer-

zahl an den MSL-Maßnahmen in Bremen relativ gering ist, bzw. erst seit dem Jahr 2002 Betriebe am Ökologischen Landbau teilnehmen und keine Befragung stattfand, ist eine Analyse der Intensivbefragung nicht möglich. Aus diesem Grunde wird für die extensive Grünlandnutzung auf die Auswertungen aus angrenzenden Flächenländern zurückgegriffen. Auf eine genauere ökonomische Untersuchung des Ökologischen Landbaus wird verzichtet, da wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben, insgesamt wenig Potential für den Ökologischen Landbau vorhanden ist. Die Hauptproduktion der Landwirtschaft liegt in Bremen im Futterbau und der Grünlandwirtschaft, bei dieser Betriebsform bestehen auch in den angrenzenden Bundesländern Schwierigkeiten in der rentablen Umsetzung des Ökologischen Landbaus. Es ist davon auszugehen, dass auch zukünftig wenig landwirtschaftliche Betriebe diese Agrarumweltmaßnahme in Anspruch nehmen.

Die ausführlichen Ergebnisse der Landwirtebefragung für die extensive Grünlandnutzung sind im Materialband dargestellt, Kernaussagen in diesem Kapitel zusammengefasst.

Zusätzliche kapitelspezifische Frage: Welche Auswirkungen hat die Teilnahme an den Agrarumweltmaßnahmen auf die sozioökonomische Entwicklung der Betriebe?

a) Lenkungsfunktion der Beihilfe

Nach Art. 24 der VO (EG) Nr. 1257/1999 errechnet sich die Beihilfe anhand der Kriterien Einkommensverluste, zusätzliche Kosten infolge der eingegangenen Verpflichtungen und der Notwendigkeit, einen Anreiz zu bieten. Entsprechend der VO (EG) Nr. 445/2002 liegt der max. Anreiz bei 20 % der anfallenden Einkommensverluste und zusätzlichen Kosten. Die für eine Gemeinschaftsbeihilfe in Betracht kommenden Höchstbeträge, nach Kulturformen differenziert, sind durch die Verordnung vorgegeben. Top-ups sind generell zulässig, jedoch genehmigungspflichtig.

Aus den genannten Rahmenbedingungen lässt sich ableiten, dass

- Kosten, die dem Endbegünstigten in Form von Informations- und Verwaltungskosten entstehen, nicht in die Beihilfekalkulation einfließen dürfen: Hierin ist nach Ansicht der Evaluatoren ein Defizit der Richtliniengestaltung zu sehen, da insbesondere bei geringem Beihilfevolumen die Antragskosten überproportional hoch sind, wodurch eine Teilnahme an Maßnahmen mit geringem Flächenumfang, wie z.B. beim Vertragsnaturschutz von den Endbegünstigten abgelehnt werden kann.
- Beihilfebeträge, die mehr als die Einkommensverluste, die zusätzlichen Kosten und einen 20 % Anreiz abdecken, zu vermeiden sind. Zwar teilen die Evaluatoren den Anspruch der Kommission, Überkompensationen (Produzentenrenten) zu minimieren, ihre vollständige Negierung ist aus volkswirtschaftlicher Sicht jedoch i.d.R. ineffizient. Dies ist darin begründet, dass bei einer sukzessiven Verminderung der Überkompensationen im Gegenzug die Administrations- und Konsensfindungskosten steigen. Unter der Prämisse der Gesamtkostenminimierung einer Politikmaßnahme sind Produzentenrenten nur soweit zu vermeiden, wie die dadurch einzusparenden Ausgaben nicht durch steigende Administrations- und Konsensfindungskosten überkompensiert werden.
- Die Reduzierung der Produzentenrenten lässt sich durch eine Staffelung der Prämiensätze erzielen. Ideal ist es, wenn die Differenzierung anhand von Parametern erfolgt, welche die mit den Agrarumweltmaßnahmen verbundenen Einkommensverluste und zusätzlichen Kosten möglichst genau abbilden, gleichzeitig jedoch einfach und mit geringem Verwaltungsaufwand zu operationalisieren sind. Die Parameter sollten folglich standörtliche und/oder betriebliche Faktoren spiegeln, wie bspw. das Ertragsniveau einer Region.

Aus dieser theoretischen Ableitung ergibt sich, dass die Forderung nach einer Prämiendifferenzierung unter Beachtung der obigen Ableitung ihre grundsätzliche Berechtigung hat, jedoch gesonderte Anstrengung bei der Operationalisierung, bspw. innerhalb von Modellvorhaben, notwendig sind. Aufgrund der geringen Teilnehmerzahl im Stadtstaat Bremen ist eine Prämiendifferenzierung nicht sinnvoll, da die Administrationskosten in keinem Verhältnis stehen würden.

b) Auswirkungen auf die Beschäftigung

Die AUM lösen i.d.R. nur vorübergehende bzw. befristete Beschäftigungseffekte aus. Dauerhafte Effekte sind nicht oder nur in einem zu vernachlässigen Ausmaß nachzuweisen, da i.d.R. mit Wegfall der Transferzahlungen die extensive Produktionsweise aufgegeben würde.

Bei der extensiven Grünlandnutzung können sowohl positive als auch negative Beschäftigungseffekte ausgelöst werden. Diese sind von der Anpassungsstrategie der Betriebe abhängig. Die Einhaltung der Auflagen der Grünlandextensivierung kann durch a) Viehbestandabstockung oder b) Flächenausdehnung erreicht werden und damit c.p. durch a) Verringerung des Arbeitszeitbedarfs bzw. b) Erhöhung desselbigen. Als dritte Option ergibt sich die der Beibehaltung der extensiven Grünlandbewirtschaftung im Vergleich zur Ausgangssituation mit neutralen Wirkungen auf den Beschäftigungseffekt.

Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes finden in der Regel nur auf einem kleinen Flächenanteil der Betriebe statt, dementsprechend ist die Wirkung auf den Beschäftigungseffekt gesamtbetrieblich vernachlässigbar (Nieberg, 1997).

c) Auswirkungen auf das Einkommen

Die Prämienzahlungen haben per se keine Einkommenswirkung, sie dienen als Kompensation entgangener Gewinne infolge der Extensivierung. Positive Einkommenseffekte können sich zum einen durch Überkompensationen einstellen oder - und dieser Effekt ist volkswirtschaftlich erwünscht – durch höhere Betriebs-einkommen aufgrund höherer Preise für extensiv erzeugte landwirtschaftliche Produkte.

Für Landwirte, die an der extensiven Grünlandnutzung teilnehmen, kann keine eindeutige Aussage getroffen werden. Auftretende Einkommenseffekte resultieren i.d.R. nur aus der Kompensationswirkung der Beihilfe, da sich höhere Produktpreise für Produkte der Grünlandextensivierung, wie bspw. Rindfleisch nur in Ausnahmefälle realisieren lassen.

Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes finden in der Regel nur auf einem kleinen Flächenanteil der Betriebe statt, dementsprechend ist die Wirkung auf das gesamtbetriebliche Einkommen vernachlässigbar. Eine Ausnahme bilden die Betriebe, deren Vertragsfläche einen hohen Anteil an der LF ausmacht. Für sie ergibt die Befragung, dass die Prämienzahlungen von Bedeutung sind.

Allgemein konnte bei der Befragung der teilnehmenden Betriebe kein Zusammenhang zwischen dem Einkommenseffekt und der geförderten Fläche, dem Grünlandanteil und der Erwerbsform (Haupt-/ Nebenerwerbsbetriebe) festgestellt werden.

d) Auswirkungen auf die Vermarktung

Eine Marktnische für Produkte aus der Grünlandextensivierung, wie beispielsweise Rindfleisch aus extensiver Produktion, besteht in der Regel nicht. Nur in Ausnahmefällen können höhere Preise realisiert werden. Dies wird sich auch aller Voraussicht nach zukünftig nicht ändern, deshalb wird die extensive Grünlandnutzung auch langfristig nicht ohne staatliche Unterstützung durchgeführt werden können.

6.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Die Evaluierer der AUM begrüßen das Bewertungsraster der KOM dahingehend, dass

- die AUM ausschließlich an ihrem Ressourcenschutzbeitrag gemessen werden und die gemeinsamen Bewertungsfragen die Schutzgüter nahezu umfassend abbilden.
- die Bewertung hinsichtlich eingetretener Wirkungen erfolgen soll.

Es ist nachvollziehbar, dass als **Mindestanforderung** die Flächen zu berechnen sind, die zum Schutz der jeweiligen Ressource gefördert werden und hierbei nach unterschiedlichsten Kriterien zu differenzieren ist. Dennoch ist zu befürchten, dass zwischen den Bericht

erstattenden Staaten große methodische Unterschiede auftreten werden, die eine Metaevaluierung nicht zulassen.

Begründung:

- Doppelzählung von Flächen: Die jeweilige geförderte Fläche kann entsprechend der unterschiedlichen Ressourcenschutzwirkung mehrfach gezählt werden (Bsp. Beitrag zum Wasserschutz **und** Beitrag zum biotischen Ressourcenschutz). Im Extrem ist es möglich, dass jede geförderte Fläche für jedes Kriterium zur Anrechnung kommt. Es wurde versucht, dieses Problem durch die Aufnahme von Haupt- und Nebenwirkungen zu lösen (vgl. Kap. 6.1.2). Dieser Ansatz ist jedoch nur zufriedenstellend, wenn andere Staaten ähnlich restriktiv vorgehen.
- Die reine Addition der geförderten Flächen nach unterschiedlichen Schichtungskriterien lässt keine Aussagen zum Schutzgrad/-niveau zu. Lösungsansatz: Differenzierung nach Haupt- und Nebenwirkung oder Einführung nach Schichtungskriterien: hoher-mittlerer-geringer Schutz.
- Es sollten bei der Flächenaddition neben einer Darstellung der geförderten Flächen zusätzlich auch danach unterschieden werden, ob die geförderte LF in gefährdeten/belasteten/empfindlichen Gebieten bspw. in Bezug auf eine Auswaschungsfährdung liegt (Stichwort: Treffsicherheit der Teilmaßnahme).

Zur Bewertung der Wirkungen der AUM auf den Ressourcenschutz folgende Anmerkungen:

- Wirkungszusammenhänge der AUM auf den Ressourcenschutz lassen sich z.T. nur bedingt nachweisen. Dies gilt insbesondere für diffuse Medien wie Wasser und Luft. Ihre Quantifizierung unterliegt großen methodischen Problemen, so dass oft nur tendenzielle Aussagen möglich sind.
- Zur Beurteilung der Wirkung von AUM ist eine Unterscheidung nach Beibehaltung und Einführung einer Wirtschaftsweise sinnvoll (vgl. Kap. 6.7.1 und Tab. 6.7). Dies begründet sich darin, dass insbesondere die Bewertung der Beibehaltungsförderung methodische Schwierigkeiten aufweist. Während die Einführung einer Agrarumweltmaßnahme i.d.R. mit einer (erstmaligen) Entlastung der intendierten Ressourcen einhergeht, gilt diese Aussage für die Beibehaltungsförderung nicht. So ist die Bewertung ihrer Ressourcenschutzwirkung u.a. stark vom gewählten Bewertungssystem abhängig. Bei einem Mit-Ohne-Vergleich⁹ ist hinsichtlich der Beibehaltungsförderung zu unterscheiden, ob sich bei Wegfall der Förderung eine stärkere Ressourcenbelas-

⁹ Mit Förderung versus ohne Förderung.

stung einstellen würde oder nicht¹⁰. Ein Vorher-Nachher-Vergleich führt unter den Maßgaben, dass a) als „vorher“ der Zeitraum vor der jetzigen Förderperiode definiert wird und b) in dem so definierten Zeitraum bereits eine Förderung (auf der betrachteten Fläche) stattgefunden hat, zu einer tendenziellen Unterbewertung der Ressourcenschutzwirkung. Dies resultiert daraus, dass unter den aufgestellten Prämissen in der laufenden Förderperiode keine Entlastung im eigentlichen Sinne entsteht, sondern der status quo beibehalten und damit einer potentiellen Belastung entgegengewirkt wird. Ist gewährleistet, dass die Beibehaltungsförderung einer Ressourcenbelastung entgegenwirkt, ist diese vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit der AUM als besonders positiv einzustufen.

Folgende Bereiche sind durch das Bewertungsraster nicht abgedeckt:

- Bodenschutz: Verbesserung/Erhalt der Bodenstruktur bzw. Bildung/Erhalt der organischen Substanz,
- der Tierschutz sollte als Bewertungskriterium aufgenommen werden,
- ökonomische Kriterien sollten als **kapitelspezifische** Fragen aufgenommen werden. Die Prämienausgestaltung hat z.B. einen wesentlichen Einfluss auf eine Teilnahme/Nichtteilnahme an den AUM (vgl. Kap 6.6.2).

6.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Die Gesamtbetrachtung greift die Ergebnisse aus der Analyse der Inanspruchnahme (Kap. 6.4) sowie die Wirkungen der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen auf (Kap. 6.6) und setzt sie in den Kontext zueinander. Es wird gezeigt, welchen Ressourcenschutzbeitrag die einzelnen AUM erbringen. Darüber hinaus werden die Maßnahmen im Hinblick auf die Gesamtstrategie der AUM eingeordnet, ggf. auftretende Defizite vor dem Hintergrund der landesspezifischen Umweltsituation aufgezeigt. Eine zusammenfassende Einschätzung und Bewertung unter Berücksichtigung aller Analyseaspekte als Grundlage der weiteren textlichen Ausführungen ist in folgender Tabelle dargestellt.

¹⁰ Wird bei Wegfall der Förderung die landwirtschaftliche Produktion nicht intensiviert, kann von einer „Mitnahme“ der Förderung ausgegangen werden. Eine Abgrenzung zwischen „Mitnahmen“ und einer Intensitätssteigerung bei Wegfall der Förderung ist in der Evaluierungspraxis nur in Ansätzen umsetzbar.

Tabelle 6.7: Zusammenfassende Einschätzung von Agrarumweltmaßnahmen

Beurteilung der Umsetzung bzw. Schutzwirkung	Geförderte Fläche/ Betriebe (ha)	Erfüllung OP (%)	Treffsicherheit	Implementierung		Hauptwirkung durch		Geschützte Ressource				
				Verwaltungs- umsetzung	Erhaltung Verbesserung	Boden	Wasser	Luft	Biodiversität	Landschaft		
+++ sehr positiv ++ positiv + gering positiv 0 keine - negativ												
C3 Markt- und standortgerechte Landwirtschaft												
C3.1 Extensive Grünlandnutzung	1.327	75	ja	gut	X		++	++	0	+	+	
C3.2 Ökolandbau	2 Betriebe	100	bedingt	gut	X	X	++	++	+	++	+	
C4 Vertragsnaturschutz												
C4.I Extensivierungsprogramm	569	85	ja	gut	X		++	++	0	+++	+++	
C4I-A Erweiterter Grundschatz Teil 1	101		ja	gut	X		++	++	0	+++	+++	
C4I-B Erweiterter Grundschatz Teil 2	39		ja	gut	X		++	++	0	+++	+++	
C4I-C Weidenutzung Teil 1	90		ja	gut	X		++	++	0	+++	+++	
C4I-D Weidenutzung Teil 2	16		ja	gut	X		++	++	0	+++	+++	
C4I-E Wiesennutzung Teil 1	283		ja	gut	X		++	++	0	+++	+++	
C4I-F Wiesennutzung Teil 2	41		ja	gut	X		++	++	0	+++	+++	
C4I-G Biotopgestaltende Maßnahmen und Änderungen des Wasserregimes	0		ja	gut		X	++	++	0	+++	+++	
C.4II Erhaltung, Pflege und Entwicklung bestimmter Biotoptypen	30	erfüllt	ja	gut	X		0	0	0	+++	+++	

Quelle: InVeKoS 2002, eigene Berechnungen.

Auf eine Gesamtbeurteilung einzelner Maßnahmen wird verzichtet. Statt dessen wird im Folgenden auf besondere Stärken und Schwächen einzelner Maßnahmen eingegangen.

C3.1 Extensive Grünlandnutzung, Umwandlung von Acker in Grünland

Im Jahr 2002 wurden ca. 25 % (1.327 ha) des Grünlandes in Bremen unter den Auflagen der extensiven Grünlandnutzung bewirtschaftet. Das operationelle Ziel bis 2005 wird zur Zeit zu 75 % erfüllt. Die Umwandlung von Ackerland in Grünland hat mit 5 ha Förderfläche (2002) eine geringe Bedeutung.

Mit der extensiven Grünlandnutzung werden in Bremen folgende Ziele verfolgt (vgl. EPLR, S. 37, 130, 134):

- Bodenschutz
- Schutz der Gewässer vor Einträgen von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln;
- Erhöhung der Biodiversität und
- Erhalt der Kulturlandschaft durch Sicherung der flächendeckenden Bewirtschaftung.

Bodenschutz: Die Umwandlung von Acker in Grünland trägt zum Schutz des Bodens und zur Verminderung des Einsatzes von Pflanzenschutz- und Düngemitteln bei. Für Extensiv genutztes Grünland besteht ein Umbruchverbot. Dies verhindert den Umbruch mit anschließender Neueinsaat. Eine Gefahr der Umwandlung von Grünland in Acker besteht kaum, da der Großteil des Grünlandes in Bremen grundwasserbeeinflusst und damit nicht bzw. sehr eingeschränkt ackerfähig ist.

Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln: Die Förderung der Extensiven Grünlandnutzung bewirkt in der Mehrzahl der teilnehmenden Betriebe keine oder eine geringfügige Reduzierung des Viehbesatzes und der mineralischen Düngung.

Über die tatsächlich Verminderung des Düngemiteleinsatzes, sowie des Viehbesatzes sind nur Tendenzaussagen möglich, da die Befragungsergebnisse nur bedingt plausibel erscheinen. Der Viehbesatz lag bereits vor der Teilnahme im Mittel bei 1,2 RGV/ha HFF. Daraus ist zu schließen, dass nur in einem Teil der Betriebe der Viehbesatz reduziert werden musste, um die zulässige Viehbesatzobergrenze von 1,4 RGV/ha HFF zu unterschreiten. Ähnliches gilt für die mineralische Düngung. Laut Teilnehmerbefragung wurde die mineralische Düngung im Mittel um 57 kg N/ha verringert. Da jedoch neben der Viehbesatzobergrenze keine weitere Auflage zur Verringerung der mineralischen Düngung besteht, dürften insbesondere die Betriebe welche die mineralische Düngung verringert haben, zuvor auch eine Viehbesatzabstockung durchgeführt haben. Die Menge ausgebrachter Pflanzenschutzmittel hat sich infolge der extensiven Grünlandbewirtschaftung nur geringfügig vermindert, da chemische Ganzflächenbehandlungen kaum, Teil- und Horstbehandlung im Durchschnitt alle drei Jahre in 4 der 14 befragten Betriebe durchgeführt wurden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass ein Teil der geförderten Betriebe den Einsatz von chem.-synth. Dünge- und Pflanzenschutzmitteln reduziert hat, jedoch in einem im Vergleich zur ortsüblichen Bewirtschaftung, eher geringem Umfang.

Erhöhung der Biodiversität: Zu Wirkungen der Extensiven Grünlandnutzung auf biotische Ziele liegen keine Untersuchungen für Bremen vor. Die Lage der geförderten MSL-Flächen in Natura 2000-Gebieten lassen auf die ökologische Bedeutung des Gebietes schließen. Dies deckt sich ebenfalls mit den Angaben des Landschaftsprogramms Bremen

(SUS, 1992). Welchen Beitrag die Einzelfläche zum Schutzziel des Gebietes leistet, bleibt offen.

Erhalt der Kulturlandschaft durch Sicherung der flächendeckenden Bewirtschaftung:

Dieses Ziel ist kein Ressourcenschutzziel und fließt nicht in die Beurteilung der Maßnahme ein. Die „Gewährleistung des Fortbestandes der landwirtschaftlichen Bodennutzung“ ist primäres Ziel und damit auch Fördergegenstand der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete nach Artikel 13 VO (EG) Nr. 1257/1999. 55 % der LF Bremens sind als benachteiligtes Gebiet eingestuft.

Erreichung von Zielgruppen und Zielgebieten

An der Maßnahme extensive Grünlandnutzung nehmen ausschließlich reine Grünlandbetriebe teil. Diese befinden sich überdurchschnittlich häufig in benachteiligten Gebieten nach Artikel 13 VO (EG) Nr. 1257/1999. Die Betriebe sind berechtigt Zahlungen zum Ausgleich ungünstiger natürlicher Standortbedingung zu beantragen. Betrieben im benachteiligten Gebiet fällt es scheinbar leichter, die Fördervoraussetzung der extensiven Grünlandnutzung zu erfüllen, als Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes.

Gegenwärtig werden ca. 22 % der landwirtschaftlichen Betriebe Bremens durch Agrarumweltmaßnahmen gefördert. Ein Potential für die Gewinnung neuer Teilnehmer liegt v.a. bei den etwa 130 noch nicht teilnehmenden Grünlandbetrieben. Dies kann durch die Fortführung der bisher intensiven, zunehmend pro-aktiven Beratung für die Grünlandextensivierung erreicht werden. Vorrang sollten hier die Betriebe haben, die Flächen in naturschutzfachlich bedeutsamen Bereichen bewirtschaften.

C3.2 Ökologische Anbauverfahren

- Vom Umfang her ist der Ökologische Landbau in Bremen mit nur zwei Teilnehmerbetrieben hinsichtlich der Umweltwirkungen bedeutungslos.
- Gegenüber der Förderung der Grünlandextensivierung einerseits und hohen Pachtpreisen und Flächendruck auf den Nicht-Grünlandflächen andererseits ist der Ökologische Landbau nicht konkurrenzfähig.
- Für die eigenständige Entwicklung eines bedeutungs- und wirkungsvollen Ökologischen Landbaus in Bremen unter den derzeitigen Bedingungen ist das geringe Teilnehmer- und Flächenpotenzial nicht hinreichend.
- Auch die Vorteile eines großstädtischen Absatzmarktes für Öko-Produkte kommen im Raum Bremen, zumindest für die Produktionsseite, nicht hinreichend zur Geltung.

Programm mit gezielt problemorientierter Ausrichtung (Extensivierungsprogramm, C4.I)

- Insgesamt wird die Maßnahme mit guter Akzeptanz, Treffsicherheit und Wirkungseinschätzung beurteilt. Gemessen an den Flächenvorgaben kann bis 2002 ein Zielerreichungsgrad von 85 % vorgewiesen werden.
- Gräben, Grüppen, Blänken und Kleinstgewässer bestimmen wesentlich den naturschutzfachlichen Wert der Vertragsflächen und sind traditionelle, landschaftsbildprägende Elemente des Feuchtwiesenringes. Ihrer hohen Bedeutung kann derzeit nur indirekt Rechnung getragen werden, da sie als Strukturelemente aus den Vertragsflächen herausgerechnet werden und die speziell hierfür vorgesehene Teilmaßnahme C4.III aufgrund förder technischer Probleme nicht umgesetzt werden konnte.

C4.I-A bis F – Erweiterter Grundschutz, Weidenutzung, Wiesennutzung

- Die Akzeptanz der Fördertatbestände C4.I-A bis F ist mit ca. 540 ha und 37 Teilnehmern gut. Es handelt sich um langjährig eingeführte Maßnahmen, die einen hohen Bekanntheitsgrad genießen. Dies äußert sich auch in der weiterhin bestehenden Teilnahmebereitschaft der Landwirte.
- Untersuchungsergebnisse aus anderen Bundesländern zeigen bei vergleichbaren Maßnahmen Erfolge im floristischen und faunistischen Artenschutz, der umso besser ausfällt, je höher die Grundwasserstände sind. Die Standortvoraussetzungen des Bremer Feuchtwiesenringes bieten hier ideale Bedingungen, die auch im Bereich des anspruchsvollen Wiesenvogelschutzes positive Ergebnisse erwarten lassen.
- Darüber hinaus liefern die Vertragsflächen einen Beitrag zur Steigerung der landschaftlichen Attraktivität durch ihren Struktur- und Artenreichtum.
- Im Bereich des abiotischen Ressourcenschutzes werden positive Nebenwirkungen erzielt. Speziell im Bereich des Grundwasserschutzes liefern die Auflagen zur Reduzierung der Viehbesatzdichten und des Umbruchverbots auf den gesamten Betriebsflächen positive Wirkungen.

C4.I-G – Biotopgestaltende Maßnahmen und Änderungen des Wasserregimes

- Die Teilmaßnahme C4.I-G ist bislang nicht auf Akzeptanz gestoßen, was nach Ansicht der Evaluatoren auf mehrere Ursachen zurückzuführen ist:
 - Maßnahmen mit 10-jähriger Vertragsbindung sind bei Landwirten unbeliebt,
 - die Anlage von Blänken oder Kleingewässern führt zu einer dauerhaften Veränderung der Flächen,
 - es besteht die Befürchtung seitens der Landwirte, dass besonders schutzwürdige Biotope entstehen, die nach § 22a BremNatSchG einem Bestandsschutz unterliegen,
 - Wiedervernässungsmaßnahmen beeinträchtigen häufig auch Nachbarflächen,

- z.T. niedrige Prämiensätze.
- Die Teilmaßnahme kann potenziell einen sehr hohen Beitrag zum Schutz der Wiesenvögel, der Amphibien und Insektenfauna liefern. Ihre Wirkung auf das Landschaftsbild durch die Anlage von Blänken, Kleingewässern und Ufermodellierungen ist erheblich und würde zu einem Landschaftseindruck größerer Naturnähe beitragen.

Förderung von Maßnahmen zur Erhaltung, Pflege und Entwicklung von bestimmten Biototypen (C4.II)

- Die Maßnahme hat eine Laufzeit von 6 Jahren, was vor dem Hintergrund 2- bis 3-jährlicher Rhythmen von Pflegemaßnahmen sinnvoll erscheint. Sie fand zunächst nur schleppend Interesse, ist mit 5 Teilnehmern und 30 ha Vertragsfläche aber mittlerweile angenommen worden.
- Es erfolgt eine Schwerpunktsetzung in Natura-2000-Gebieten und ihren Trittsteinbiotopen, insbesondere auch in nach § 22a BremNatSchG besonders geschützten Biotopen.
- Die Maßnahme liefert einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung traditioneller Kulturlandschaftsbiotope, die auch eine hohe Bedeutung für das Landschaftsbild haben. Heiden, Trockenrasen, Röhrichte und Seggenrieder sind integrale Bestandteile der Bremer Geest- und Marschlandschaften.

6.7.1 Administrative Umsetzung über alle Agrarumweltmaßnahmen

Die Agrarumweltmaßnahmen der Hansestadt Bremen sind organisatorisch dem Senator für Wirtschaft und Häfen (C3) und dem Senator für Bau und Umwelt (C4) zugeordnet. Die administrative Umsetzung der Maßnahmen zeichnet sich bei einem kleinen Land wie Bremen durch eine kleine Verwaltung aus. Dies impliziert i.d.R. einen hohen Grad an persönlicher Bekanntheit. Gleiches gilt, wenn auch in einem geringeren Maß in Bezug auf die Antragsteller. Die kleinen Strukturen erlauben es, dass die Informationsabläufe weniger als in großen Bundesländern formalisiert und institutionalisiert werden müssen. Die Befragung (Vollerhebung) der Landwirte, die an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen, zeigt, dass Landwirte im hohen Maß mit den Verwaltungsabläufen zufrieden sind.

Als positiv wird beurteilt, dass die Verwaltungsabwicklung in gebündelter Form für alle Agrarumweltmaßnahmen über nur eine Institution hinsichtlich der Antragsannahme erfolgt. Hierdurch wird ein hohes Maß an „Kundenfreundlichkeit“ für den Endbegünstigten erreicht, da bei Teilnahme an mehreren Agrarumweltmaßnahmen nur ein „Behördenweg“ zu tätigen ist.

Nach Ansicht der Evaluatoren ist vor dem Hintergrund einer personell kleinen Verwaltung, in der nachvollziehbarer Weise nicht alle Vorgänge schriftlich fixiert werden, sicher zu stellen, dass keine personellen Informationsmonopole entstehen. Die Verwaltungsanalyse zeigt, dass Vertretungen i.d.R. benannt und über die notwendigen Abläufe informiert sind.

Für ein kleines Bundesland stellen die EAGFL-Regularien einen besonders hohen Anspruch dar. Festzuhalten ist, dass die verwaltungstechnischen Regularien des EAGFL und des InVeKoS im vollen Umfang zur Anwendung kommen. Die administrative Abwicklung erfolgt standardisiert und ist für die Evaluatoren voll nachvollziehbar und transparent. Generell stellt die in Bremen zur Anwendung kommende Verwaltungsabwicklung kein Teilnahmehemmnis dar. Allerdings ist der Verwaltungsaufwand der Agrarumweltmaßnahmen in Relation zum Fördervolumen nach Selbsteinschätzung hoch, dies begründet sich insbesondere in der von der Kommission vorgegebenen Anwendung des InVeKoS.

6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.8.1 Programmatistische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Schlussfolgerungen und Empfehlungen basieren auf den Erkenntnissen des Evaluationsprozesses und umfassen alle Ebenen, von der strategischen Gesamtausrichtung des Bereichs, über Hinweise zur Administration und Begleitung bis zu Vorschlägen zur Optimierung von Teilmaßnahmen. Die Empfehlungen beinhalten die Bestärkung hinsichtlich bewährter Vorgehensweisen sowie je nach Erfordernis Aussagen zum Veränderungsbedarf und jeweiligen Zielrichtungen; konkrete Handlungsanleitungen können nur in Einzelfällen geleistet werden. Sofern sich Vorschläge mit bereits gefassten Beschlüssen der Länder (z.B. im Rahmen der Modulation) decken, wird dies ausdrücklich vermerkt.

6.8.1.1 Generelle Schlussfolgerungen und Empfehlungen mit Relevanz für die EU-Ebene, den Bund und das Land

Flexibilisierung der Programmplanungsdokumente

Durch Gespräche der Länder untereinander und mit der EU ist zu klären, inwieweit ein geringerer Präzisionsgrad der Programme hinsichtlich des Vertragsnaturschutzes möglich ist. Auch derzeit weisen die notifizierten EAGFL-Pläne der Länder unterschiedliche Detaillierungsgrade auf, so dass hier noch Spielräume erkennbar sind. Die z.T. heute schon von den Verwaltungen flexibel gehandhabten Ausnahmeregelungen sollten durch entsprechende „Von-bis-Formulierungen“ der Maßnahmen ermöglicht werden. Da-

durch kann eine individuelle Anpassung z.B. an witterungsbedingte Situationen erfolgen. Eine höhere Flexibilität liegt nicht nur im Interesse der Landwirte, sondern kann z.B. auch durch das Vorhandensein eines räumlich kleinflächigen Mosaiks von Nutzungsart und -zeitpunkt für den Arten- und Biotopschutz vorteilhaft sein.

Öffnung für andere Zuwendungsempfänger

Neben den Vertragspartnern aus der Landwirtschaft sollten für Maßnahmen mit besonderen Anforderungen – z.B. Spezialmaschinen für Biotoppflege – auch andere Zuwendungsempfänger wie Naturschutzverbände oder Hobby-Tierhalter einbezogen werden können.

Organisatorische Vereinfachungen

Die Nichtanrechnung von Kleinstrukturen zur Berechnung der beihilfeberechtigten Fläche sollte aufgehoben werden. Das betrifft in Bremen insbesondere die Grabenstrukturen. Ihr Abzug ist in Hinblick auf die Ressourcenschutzziele der AUM widersinnig. Durch neue EU-Regelungen sind hierzu die Voraussetzungen geschaffen worden.

Der **Kontrollaufwand** sollte insbesondere für flächenbezogene Maßnahmen mit durch den Naturschutz vorgegebenen räumlichen Schwerpunkten durch folgende Maßnahmen vereinfacht werden:

- Verstärkter Einsatz von GPS und GIS (Voraussetzung für weitere Investitionen in diesem Bereich ist allerdings eine Planungssicherheit bzgl. der zukünftigen Anforderungen der EU)
- Ferner könnte festgelegt werden, dass bei einzelflächenbezogenen Vertragsmaßnahmen nur die „Gute Fachliche Praxis“ auf den jeweiligen Vertragsflächen zu kontrollieren ist. Hierzu wäre eine Änderung von Art. 20 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 nötig.

Honorierungsmodell

Eine Möglichkeit zur Vereinfachung von Kontrollen sind ergebnisorientierte Honorierungsmodelle, bei denen der Erfolg anhand des Vorkommens bestimmter Arten nachgewiesen wird. Die genaue Festlegung von Auflagen ist dann für bestimmte Schutzziele nicht mehr erforderlich, es bleibt den Bewirtschaftern überlassen, mit welchen Mitteln sie die Ziele erreichen, d.h. die Eigenverantwortung wird erhöht. Solche Ansätze werden in Baden-Württemberg im Rahmen des MEKA II angeboten. Auch in Niedersachsen werden solche Ansätze für mittel-extensives Grünland erprobt (Bathke et al. 2003). Viele Detailfragen sind noch ungeklärt, auch Bremen sollte jedoch auf Teilflächen die Umsetzung erproben. Sollten die EU-Rahmenbedingungen auch weiterhin eine reine Ergebnishonorierung nicht ermöglichen, wäre eine Kombination mit einer konkreten Grundrestriktion (z.B. Verzicht auf einen frühen Silageschnitt) möglich.

Verlässlichkeit der Förderung

Wir empfehlen dringend AUM, die sich hinsichtlich ihrer Umweltwirkung bewährt haben und die mit vertretbarem administrativen Aufwand umsetzbar sind, zukünftig (gesichert) fortzuführen. Diese Aussage gilt auch vor dem Hintergrund knapper werdender öffentlicher (Landes-)Mittel. Zu der Option eines möglichen Aussetzens einzelner Maßnahmen geben wir zu bedenken, dass sich als Resultat bei den Landwirten ein grundsätzlicher Vertrauensbruch in diesen Politikbereich einstellen könnte. Auch besteht die Gefahr, dass bereits erzielte Erfolge des Ressourcenschutzes verloren gehen und nicht widerrufbare Schäden für die Umwelt entstehen. Sehr wohl sehen wir unter der Auflage der Mitteleinsparung, in Teilbereichen die Möglichkeit die Ausgestaltung einzelner Maßnahmen zu optimieren.

Grundsätzlich sei angemerkt, dass zur Realisierung von Ressourcenschutzzielen, die über den derzeitigen ordnungsrechtlichen Rahmen hinausgehen, unseres Erachtens nur zwei, allerdings grundlegend unterschiedliche Instrumente zur Verfügung stehen: a) die Honorierung freiwilliger Ressourcenschutzvereinbarungen, wobei eine Ausgestaltungsform die AUM darstellen; b) besteht die Möglichkeit den ordnungsrechtlichen Rahmen entsprechend der erwünschten (höheren) Ressourcenschutzziele anzupassen. Ordnungsrechtliche Anpassungen sind i.d.R. jedoch schwerfällig und mit zeitlichen Verzögerung verbunden.

Finanzierung der Beratung

Förderung und Institutionalisierung einer naturschutz- und ressourcenschutzfachlichen Beratung. Eine integrierte ländliche Entwicklung erfordert lokale Moderatoren mit landwirtschaftlichen und naturschutzfachlichen Kenntnissen, die Landwirte qualifiziert beraten und als Ansprechpartner zwischen Bürgern, Kommunen, Naturschutzverbänden, Landwirten und Verwaltung vermitteln können (SRU, 2002). Dadurch lässt sich sowohl die Nachhaltigkeit der Maßnahmen, als auch eine Steigerung von Effizienz, Akzeptanz und Flexibilität erreichen. Eine Finanzierung dieser Beratungstätigkeit liegt daher im Interesse einer sinnvollen Mittelverwendung. Denkbar wäre beispielsweise die Ergänzung der von den Landwirten akzeptierten Tätigkeit der Landwirtschaftskammer durch zusätzlich naturschutzfachlich geschultes Personal.

Blick in die Zukunft

Perspektivisch ist zu erwarten, dass sich in Europa infolge der Neuerungen der Gemeinsamen Agrarpolitik vom Juni 2003 veränderte landwirtschaftliche Produktionsbedingungen einstellen. Als Stichworte sind nur Entkoppelung/Teilentkopplung bzw. Betriebsprämie als auch Cross Compliance zu nennen. Die veränderten Produktionsbedingungen haben notwendigerweise die Anpassung der Agrarumweltmaßnahmen zur Folge. Für ihre (räumliche) Lenkung sind Kenntnisse über Produktionsstruktur und -intensität zukünftiger Gunststandorte und daraus abgeleitet möglicher Ressourcenbelastungen ebenso we-

sentlich wie die über Grenzstandorte. Interessant wird auch die Abschätzung der räumlichen Verteilung von Stilllegungsflächen und Flächen sein, die von Produktionsaufgabe bedroht sind.

Neben einer Veränderung der landwirtschaftlichen Produktion sind aber auch Änderungen der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Transferzahlungen der sogenannten 1. Säule der GAP zu erwarten, die wiederum Auswirkung auf die Abwicklung der 2. Säule und damit auf die Agrarumweltmaßnahmen haben werden. So kann bspw. davon ausgegangen werden, dass infolge einer vollständigen Entkopplung der Prämienzahlung die Erfassungstiefe des Flächennutzungsnachweises vermindert werden kann. Eine kulturartenspezifische Erfassung ist unter diesen Bedingungen ggf. nicht mehr notwendig. Vorstellbar ist, dass lediglich der Flächenstatus (Acker, Dauergrünland, Dauerkulturen, sonstige Flächen) im Flächennachweis abgebildet wird. An der Nutzung der Flächen setzen heute jedoch einige Agrarumweltmaßnahmen an, die Erfassung erfolgt z.T. unter Nutzung des Flächennachweises für die Flächenausgleichszahlungen (1. Säule). Bei Wegfall der Nutzungserfassung über die 1. Säule und gleichzeitiger Fortführung entsprechender AUM müsste das Erfassungssystem in Bezug auf die Verwaltungskosten alleinig den Agrarumweltmaßnahmen zugerechnet werden. Dieses Beispiel zeigt, dass eine Neugestaltung der Agrarumweltmaßnahmen auch im Kontext der verwaltungsmäßigen Abwicklung gesehen werden muss.

Fazit ist, dass die Folgen der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik derzeit in unterschiedlichen Szenarien modelliert werden. Das Regulativ AUM fließt in diese Modelle z.Z. jedoch kaum ein. Dies begründet sich einmal in der Komplexität der Materie, zum anderen aber auch darin, dass die Agrarumweltmaßnahmen in der Vergangenheit stark als reagierendes Instrument genutzt wurden und nur in Ansätzen als gestaltendes. Gestaltung ist jedoch nur möglich, wenn „vorgedacht“ wird, Strategien und Konzepte unter Nutzung der zugegeben beschränkten derzeitigen Kenntnislage erarbeitet werden. Wir empfehlen die Finanzierung entsprechender Forschungsvorhaben auf Ebene der EU, des Bundes und der Länder.

6.8.1.2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu den Teilmaßnahmen

C3 – Maßnahmen des Grundschutzprogramms

C3.1 Extensive Grünlandnutzung

- Die Maßnahme extensive Grünlandnutzung sollte fortgeführt werden. Zusammen mit den angebotenen Vertragsnaturschutzmaßnahmen wird die ganze Breite möglicher „Extensivierungsniveaus“ auf Grünland gefördert.

- Um das operationelle Ziel zu erreichen, bis 2005 2.250 ha unter der extensiven Grünlandnutzung zu fördern, ist ein weiterer Teilnehmerzuwachs notwendig. Für die Gewinnung neuer Teilnehmer besteht ein Potential von ca. 130 Betrieben. Dabei sollten die Betriebe Vorrang haben, die Flächen in naturschutzfachlich bedeutsamen Bereichen bewirtschaften.

C3.2 Ökologischer Landbau

- Obwohl der Ökologische Landbau in Bremen mit nur zwei Teilnehmerbetrieben als bedeutungslos eingestuft werden muss, wird eine Fortführung der Maßnahme aus politisch-strategischen Gründen empfohlen.
- Ansätze zur verstärkten Förderung und Weiterentwicklung (z.B. Vermarktungsförderung, Ballungszentrum Bremen als Absatzmarkt für Ökoprodukte) erscheinen allerdings nur unter Einbindung in überregionale Produktions- und Vermarktungsstrukturen sinnvoll, da das unter den derzeitigen Bedingungen geringe Teilnehmer- und Flächenpotenzial in Bremen für eine eigenständige Entwicklung des Ökologischen Landbaus nicht ausreichen wird.

C4 – Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes einschließlich biotopgestaltender Maßnahmen

Effizienz des Maßnahmeneinsatzes auf Landesebene

Grundsätzlich sind die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes zielgerichtet und werden mit Ausnahme solcher mit sehr hohen Auflagen gut angenommen. Limitierend sind in erster Linie personelle Kapazitäten.

Der Einsatz von Gebietskulissen bewirkt, dass die Mittel dort eingesetzt werden, wo Handlungsbedarf besteht. Die bisherige Konzentration des Mitteleinsatzes auf FFH-Gebiete und ihre „Trittsteinbiotope“ ist konsequent, allerdings sollte in Brüssel auf eine baldige Umsetzung der „Finanziellen Regelungen“ nach Art. 8 der FFH-Richtlinie gedrängt werden.

EDV-technische und organisatorische Probleme müssen gelöst werden, damit Verzögerungen bei der Auszahlung und damit erhebliche Verunsicherungen der Landwirte in Zukunft unterbleiben

Hinweise zu den einzelnen Fördertatbeständen:

C4.I-A bis F erweiterter Grundschutz, Weiden-, und Wiesennutzung

Die einzelnen Fördertatbestände werden gut angenommen und erzielen hohe Treffsicherheiten und gute Wirkungen insbesondere im Hinblick auf den biotischen Ressourcen-

schutz und das Landschaftsbild. Sie sollten daher fortgesetzt werden; voraussichtlich sind zur weiteren reibungslosen Abwicklung Personalaufstockungen erforderlich.

C4.I-G Biotopgestaltende Maßnahmen und Änderungen des Wasserregimes

Diese Teilmaßnahme kann potenziell einen sehr hohen Beitrag zum Schutz der Wiesenvögel, der Amphibien und Insektenfauna liefern, und zugleich positive Wirkungen für das Landschaftsbild entfalten. Um so bedauerlicher ist es, dass diese Teilmaßnahme nicht angenommen wird. Einige der Ursachen dafür könnten abgestellt werden durch

- klare Regelungen hinsichtlich der Folgenutzung der aus Naturschutzsicht optimierten Flächen nach Vertragsablauf (Ausschluss der Unterschutzstellung bzw. Klärung der genauen Rahmenbedingungen),
- Erhöhung der Prämien (insbesondere für die Anlage von Blänken),
- Flexibilisierung der langen Vertragslaufzeit von 10 Jahren, ggf. durch Schaffung von Anreizen zur Vertragsverlängerung bei 5-jährigen Verpflichtungen (z.B. durch „Treueprämien“).

C4.III Erhaltung Pflege und Entwicklung von bestimmten Gräben

Diese Maßnahme war im EPLR vorgesehen, ist jedoch aufgrund verschiedener Probleme nicht umgesetzt worden. Aufgrund der hohen naturschutzfachlichen Bedeutung dieser Lebensräume ist dringend nach Lösungen zu suchen, die eine baldige Umsetzung dieser (ggf. zu modifizierenden) Maßnahme erlauben.

6.8.2 Durchführungsbestimmungen

Grundsätzlich wird die Implementierung und administrative Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen positiv beurteilt. Insofern haben die ausgesprochenen Empfehlungen nur Verbesserungscharakter:

- Hinweise auf Verpflichtung der Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis bei Teilnahme an den Agrarumweltmaßnahmen in den Antragsunterlagen, auf Kontrolle der Einhaltung und Kürzung der Beihilfe im Fall des Verstoßes.
- Sicherstellung, dass keine personengebundenen Informationsmonopole entstehen (vgl. Kap. 6.7.2), also für jede Funktion eine eingearbeitete und über alle Vorgänge informierte Vertretung benannt ist.

6.8.3 Begleitungs- und Bewertungssystem

Naturschutz-Monitoring

Mit einem vierjährigen Monitoring (1996 bis 1999) wurden die Auswirkungen des Extensivierungsprogramms auf die Tier- und Pflanzenwelt untersucht. Darüber hinaus erfolgt eine fast flächendeckende Brutvogelkartierung im Grünlandbereich alle 5 bis 6 Jahre, in kürzeren Abständen auf den Kompensationsflächen. Floristische Kartierungen von Kompensationsflächen liegen hauptsächlich aus der Weseraue vor.

Bisher besteht jedoch keine Aufbereitung und zusammenfassende Darstellung der erfassten Daten, die für die Evaluation genutzt werden könnten. Von den Evaluatoren wird daher empfohlen ein zeitliches und inhaltliches Konzept zu erstellen, mit dem Datengrundlagen für die naturschutzfachliche Wirkungskontrolle zur Ex-post-Bewertung bereitgestellt werden können. Da ein aussagekräftiges Naturschutz-Monitoring – insbesondere in Hinblick auf die Entwicklung von Populationsbeständen - langfristig angelegt sein muss, sollten bestehende Ansätze erhalten und gezielt ausgebaut werden. Eine Fokussierung auf 5-jährige Vertragslaufzeiten von Naturschutzmaßnahmen ist dafür nicht ausreichend, da sich viele Wirkungen erst längerfristig einstellen (insbesondere im Grünlandschutz). Synergien mit den FFH-Berichtspflichten sollten vorausschauend genutzt werden. Als Grundlage könnte z.B. die digital vorliegende selektive Biotopkartierung besonders geschützter Biotop (§ 22a BremNatSchG) und sog. schutzwürdiger Bereiche herangezogen werden, die sukzessive um weitere Datenbestände erweitert wird (z.B. durch die umfassende Brutvogelkartierung). Auf diesem Weg könnte eine sinnvolle digitale Datengrundlage geschaffen werden. Um vergleichende Daten zu erhalten bietet sich insbesondere für das Grünlandmonitoring auch eine Kooperation mit Niedersachsen an.

Literaturverzeichnis

- Anger, M.; Kühbauch, W. (1998): Effizienzkontrolle der Grünlandextensivierungsprogramme im Mittelgebirge Nordrhein-Westfalens.
- Auerswald, K.; Schmidt, F. (1986): Atlas der Erosionsgefährdung in Bayern. Karten zum flächenhaften Abtrag durch Regen. GLA-Fachberichte, H. 1. München.
- Bach, M.; Frede, H.-G. (1998): Agricultural nitrogen, phosphorus and potassium balances in Germany - Methodology and trends 1970 to 1995. Zeitschrift für Pflanzenernährung und Bodenkunde H. 161, S. 385-393.
- Barunke, A.; Scheringer, J.; Köhne, M. (2001): Das Niedersächsische N-Pilotprojekt. Berichte über Landwirtschaft 79, H. 3, S. 361-374.
- Blumendeller, D. (2002): Nährstoffvergleiche in Grünlandbetrieben. Vortrag auf der Fachveranstaltung "Integrierte Grünlandbewirtschaftung in Leitbetrieben NRW". Spezialberatung Grünland. Kreisstelle Hochsauerlandkreis. Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe.
- BremNatSchG - Bremisches Naturschutzgesetz vom 17. September 1979 (Brem. GBl. S. 345), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Juni 1999 (Brem. GBl. S.90). Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über den Ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel.
- Bundesregierung (2000): 2. Bericht gem. Artikel 10 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.
- Ernst, P.; Dünnebacke, I. (2002): Reifeprüfung auf Dauergrünland im Frühjahr 2001 in NRW [online]. Landwirtschaftskammer Rheinland, Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe, zu finden in <<http://www.riswick.de/pdf/gruenland/reifepruefung2001.pdf>>.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000b): Leitfaden zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Dokument VI/8865/99). Brüssel.
- Frieben, B. (1998): Verfahren zur Bestandsaufnahme und Bewertung von Betrieben des Organischen Landbaus im Hinblick auf Biotop- und Artenschutz und die Stabilisierung des Agrarökosystems. Schriftenreihe Institut für Organischen Landbau, H. 11. Berlin.

- Friebe, B.; Köpke, U. (1994): Bedeutung des Organischen Landbaus für den Arten- und Biotopschutz in der Agrarlandschaft. In: Landwirtschaftliche Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelm-Universität (Hrsg.): 8. Wissenschaftliche Fachtagung. Integrative Extensivierungs- und Naturschutzstrategie. Lehr- und Forschungsschwerpunkt "Umweltverträgliche und Standortgerechte Landwirtschaft", H. 15. Bonn, S. 77-88.
- Geier, U.; Friebe, B.; Haas, G.; Molkenhuth, V.; Köpke, U. (1998): Ökobilanz Hamburger Landwirtschaft. Umweltrelevanz verschiedener Produktionsweisen, Handlungsfelder Hamburger Umweltpolitik. Schriftenreihe Institut für Organischen Landbau, H. 8. Berlin.
- GHK, Universität Gesamthochschule Kassel Fachbereich Futterbau und Grünlandökologie (2002): Auswertung der Vegetationsaufnahmen des bundesweiten Grünland-Extensivierungsversuches. Initiiert durch Prof. Dr. Weißbach. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL). nicht veröffentlicht.
- Nieberg, H. (1997): Produktionstechnische und wirtschaftliche Folgen der Umstellung auf Ökologischen Landbau - empirische Ergebnisse aus fünf Jahren ökonomischer Begleitforschung zum Extensivierungsprogramm. Institut für Betriebswirtschaft FAL Braunschweig.
- NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie; NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2001): Grundwasser Anwenderhandbuch für die Zusatzberatung Wasserschutz.
- Pamperin, L.; Scheffer, B.; Schäfer, W. (2002): Empfehlungen zur grundwasserschonen Landnutzung in einem Wasserschutzgebiet an Hand von Feldversuchsdaten. Landnutzung und Landentwicklung 44, H. 22, S. 63-69.
- Pfiffner, L. (1997): Welchen Beitrag leistet der ökologische Landbau zur Förderung der Kleintierfauna? In: Weiger, H.; Willer, H. (Hrsg.): Naturschutz durch Ökologischen Landbau. Bad Dürkheim, S. 93-120.
- Schneeweiß, U.; Schneeweiß, N. (2000): Gefährdung von Amphibien durch mineralische Düngung. RANA Special edition 3, S. 59-66.
- SRU, Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (2002): Umweltgutachten 2002 - Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart.
- Stadtwerke Hannover AG (1997): Vorstudie zur Machbarkeit einer Kosten-Nutzen-Analyse von Grundwasserschutzmaßnahmen der Stadtwerke Hannover AG. Hannover.
- Stolze, M.; Piorr, A.; Häring, A.; Dabbert, S. (1999): Umweltwirkungen des Ökologischen Landbaus: Eine Agrarpolitische Betrachtung. Informationen für die Agrarberatung 1999, H. 6, S. XI-XIII.
- SUS, Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung (1992): Landschaftsprogramm Bremen 1991.

- VO (EG) Nr. 1750/1999, Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).
- VO (EG) Nr. 2419/2001, Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/1992 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegulungen.
- VO (EG) Nr. 1257/1999, Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.
- VO (EWG) Nr. 2092/1991, Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über den Ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel.
- VO (EWG) Nr. 3508/1992, Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegulungen.
- Wachendorf, M.; Taube, F. (2001): Artenvielfalt, Leistungsmerkmale und bodenchemische Kennwerte des Dauergrünlands im konventionellen und Ökologischen Landbau in Nordwestdeutschland. Pflanzenbauwissenschaften 5, H. 2, S. 75-86.
- Wetterich, F.; Haas, G. (1999): Ökobilanz Allgäuer Grünlandbetriebe. Schriftenreihe Institut für Organischen Landbau, H. 12. Berlin.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 7

Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse – Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Regine Albert, Josef Efken, Inge Uetrecht, Heinz Wendt

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	1
7.1 Methodischer Ansatz	1
7.2 Untersuchungsgegenstand	5
7.2.1 Übersicht über das bremische Programm im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	5
7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor in Bremen (Ausgangssituation)	5
7.2.2.1 Ernährungswirtschaft	5
7.2.2.2 Sektorbeschreibung	6
7.2.2.2.1 Vieh und Fleisch	6
7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programmes in Bremen	6
7.3.1 Programmkonzeption, Strategie	6
7.3.1.1 Konzeptionsgrundlagen	6
7.3.1.2 Bedarf	7
7.3.1.3 Ziele und Prioritäten	8
7.3.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren	9
7.3.1.5 Maßnahmen	10
7.3.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie	11
7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms	12
7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteils	12
7.3.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung	12
7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung	12
7.3.2.4 Finanzabwicklung	12
7.3.2.5 Das Begleitungs- und Bewertungssystem des Bundeslandes im Bereich V&V	12
7.4 Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen	13

7.4.1	Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 VO (EG) 1257/1999	13
7.4.1.1	Auswertung Monitoringtabelle	13
7.4.1.2	Auswertung Projektliste	13
7.4.2	Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren	13
7.5	Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge	13
7.5.1	Programm	13
7.5.2	Durchführung	14
7.5.3	Begleit- und Bewertungssystem	14
7.5.4	Änderungsvorschläge	15
7.6	Zusammenfassung	15
7.6.1	Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes	18
7.6.1.1	EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich V&V	19
	Literaturverzeichnis	20

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 7.1: Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V	3
--	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	2
Tabelle 7.2: Materielle Indikatoren und Zielbeschreibungen auf Maßnahmen-ebene	9

7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

7.1 Methodischer Ansatz¹

Die Evaluation im Programmbestandteil Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung (V&V) landwirtschaftlicher Erzeugnisse orientiert sich an den Vorgaben, wie sie durch die Richtlinien und Durchführungsbestimmungen auf EU-Ebene sowie im nationalen Rahmen festgelegt sind. Der Maßnahmenbereich der Artikel 25 bis 28 der VO (EG) Nr. 1257/1999 soll im Blick auf drei Aspekte bewertet werden:

1. Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils,
2. seine Durchführung und Umsetzung,
3. Wirkungen und erste Ergebnisse.

Die drei Bereiche erfordern ein unterschiedliches methodisches Vorgehen.

Im ersten Bereich wird eine systematische **Programmanalyse** im Hinblick auf die Identifizierung und Ableitung des Bedarfs an Förderung sowie der Formulierung von Zielen, Maßnahmen und Wirkungsindikatoren vorgenommen und die innere Kohärenz der sich daraus ergebenden Förderstrategie beurteilt. Daraus werden notwendige Schlussfolgerungen abgeleitet, die zum einen die Strategie und Erstellung des Programms betreffen, zum anderen aber auch die Vorgaben der EU für die Programmgestaltung und Genehmigung. Die dafür benötigten Informationen stammen zu großen Teilen aus dem Programm selbst. Diese wurden ergänzt durch Informationen aus einem Interview im zuständigen Ministerium anhand eines für diesen Zweck im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Interviewleitfadens (vgl. Materialband (MB)-VII-Anhang 1), Sekundärstatistiken sowie das vorhandene Expertenwissen der Evaluatoren.

Im Bereich der **Durchführung und Umsetzung** des Programmbestandteils V&V wurde zunächst die Vorgehensweise im Bundesland ermittelt. Informationsgrundlage war das Programm, ergänzt um die beim Interview im Ministerium gewonnenen Informationen. Das sich daraus ergebende Bild wurde dann mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung verglichen, wie sie von der EU über die genannten Verordnungen, die dazu gehörenden relevanten Durchführungsverordnungen und insbesondere deren Änderungen

¹ Der methodische Ansatz wurde im Rahmen der zentralen Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung für alle Bundesländer in gleicher Weise entwickelt. Seine Darstellung ist für alle Bundesländer gleich. Auf länderspezifische Besonderheiten wird soweit notwendig in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen.

vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren, die den Erfolg der Förderung beeinflussen, identifiziert und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

Zur **Abschätzung der Wirkungen** der Förderung kommen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheitert aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen. Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Im Mittelpunkt steht dabei die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand der von ihr vorgeschlagenen umfangreichen und detaillierten Indikatoren.

Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengröße, Rücklauf, Auswahlkri- terien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
			administra- tiven Umsetzung	Vollzugs	Inanspruch- nahme / Outputs	Wirkungen (ggf. unterteilt nach den Bewer- tungsfragen)	
Quantitative Daten							
Primär	Standardisierter Fragebogen	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			X	X	Anhang 2-4
Sekundär	Monitoringdaten		X	X	X	X	
Qualitative Daten							
Primär	standardisierter Interviewleitfaden		X	X	X		Anhang 1
Sekundär	Literatur		X	X	X	X	Literatur- verzeichnis

Quelle: Eigene Darstellung.

Zu diesem Zweck musste zunächst eine geeignete Methode der Datengewinnung entwickelt werden. Im Frühjahr 2000 wurde im Kreis der Marktstruktureferenten damit begonnen, einen entsprechenden Erhebungsbogen zur Datengewinnung zu entwickeln (vgl. MB-VII-Anhang 2 bis 4). Dabei ging es zunächst darum, die Indikatorenvorschläge der EU in Form und Inhalt praktikabel umzusetzen. Angesichts der fehlenden Bereitschaft der Kommission, Abstriche an den von ihr vorgegebenen Indikatoren zu machen, wurde der Erhebungsbogen sehr umfangreich. Beispielhaft ist das Vorgehen in Abbildung 7.1 dargestellt.

In intensivem Dialog mit den zuständigen Verwaltungsinstanzen in den Ländern flossen und fließen Erfahrungen hinsichtlich der praktischen Anwendung in den Erhebungsbogen ein. In mehreren Schritten entstand so ein Erhebungsbogen auf EDV-Basis, den die Begünstigten ausfüllen müssen, um Fördermittel zu erhalten.

Abbildung 7.1: Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V

<p><i>Indikatorvorschlag EU</i></p> <ul style="list-style-type: none">➤ <i>Trend der Einkaufspreise der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen</i> <p>Umsetzung im Erfassungsbogen</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Erfassung von Menge und Wert für 5 Hauptrohwaren➤ Anteil vertraglicher Bindung➤ Anteil Öko am Rohwarenbezug➤ Lieferung EZG/Erzeugerorganisationen/Erzeugerzusammenschlüsse➤ Laufzeiten der Abnahme- und Lieferverträge➤ Anteile mit Festpreisen, Marktpreisen, Preisaufschlägen➤ Qualitätszuschläge % zum Erzeugerpreis j/n.➤ Preisabstand in % zum Durchschnitt der Marktpreise
--

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Kennzahlen werden bei Antragstellung von den Begünstigten für die Ausgangssituation vor Investitionsbeginn sowie für die Planungen im Geschäftsjahr nach Abschluss der Investition abgefragt. Nach Abschluss der Investition werden die tatsächlich im vollen Geschäftsjahr nach Abschluss erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen anhand von Vergleichen der Ausgangssituation mit den Planungen bzw. den tatsächlich realisierten Werten. Es lassen sich Abweichungen zwischen geplanten und realisierten Werten ermitteln, deren Ursachen nachgegangen werden kann. Das Vorgehen erfüllt die Forderung der EU, eine Wirkungsanalyse möglichst auf quantifizierbarer Basis durchzuführen.

Die Bemühungen zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis haben nicht dazu geführt, durchgängig zufrieden stellend ausgefüllte Erhebungsbögen in der Qualität zu erreichen, dass eine problemlose Auswertung möglich ist. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass zur Kontrolle und Prüfung der umfangreichen Erhebungsbögen erhebliche Personalkapazität notwendig ist, um den unerwartet hohen Nachbearbeitungsaufwand durch die Bewilligungsbehörden und durch die Evaluatoren zu bewältigen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst werden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Sie erlaubt keine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen. Betriebsübergreifende Verdrängungs- und Verlagerungseffekte, wie z.B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Be-

schäftigung bei nicht geförderten Unternehmen, bleiben ebenso unberücksichtigt, wie Mitnahmeeffekte, die sich z.B. anhand von Angaben vergleichbarer Betriebe theoretisch über einen Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden und zum anderen bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereitzustellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Vorliegende Erhebungsbögen zeigen, dass sie prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung vorlegen. Eine direkte Verdichtung auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist dabei nur selten möglich. Vielmehr bedarf es im Regelfall der Ermittlung einer Fülle von Kennzahlen, die häufig indirekte Einflussgrößen hinsichtlich der Beantwortung der Bewertungsfragen aufzeigen und die zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden müssen.

Dies ist derzeit noch erschwert, da nur wenige auswertbare Erhebungsbögen vorliegen. Die Auswertungsmöglichkeiten werden aber mit zunehmender Anzahl auswertbarer Erhebungsbögen im Verlauf der Förderperiode deutlich zunehmen, sofern die zur Prüfung und Pflege des Datenmaterials notwendigen Personalkapazitäten in der Administration und bei der Evaluation zur Verfügung stehen.

Die vorliegenden Erhebungsbögen beziehen sich auf die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen. Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen bislang nicht oder kaum vor. Diese Zwischenevaluation basiert daher auf den Daten der Antragstellung. Auf dieser Grundlage werden im Kap. 7.4 die Auswertungsmöglichkeiten der erhobenen Daten im Hinblick auf die Bewertungsfragen der Kommission und die bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachtenden Restriktionen dargestellt. Das dort aufgezeigte Spektrum möglicher Auswertungen wird sich mit zunehmender Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen im Laufe der Förderperiode erheblich erweitern.

Für die Wirkungsanalyse werden weitere Daten in dieser Zwischenevaluation genutzt. Zum einen sind dies die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten des Bundeslandes, die Angaben zum Bewilligungsstand nach Sektoren, den Hauptinvestitionsmotiven, die Fördermaßnahmen im Bereich landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte sowie die Verteilung der geförderten Investitionen nach Gebietskulissen für die bis zum 31.12.2002 bewilligten Fördermaßnahmen enthalten. Sie geben auch Auskunft über die Bedeutung „Grüner Investitionen“. Die Ergebnisse werden in Kap. 7.4.1 dargestellt.

Als weitere Informationsquelle wird eine vom Bundesland bereitgestellte Liste der bis zum 31.12.2002 bewilligten Projekte genutzt, die Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren erlaubt, wobei teilweise eine stärkere sektorale Aufteilung als in den Monitoringtabellen möglich ist.

7.2 Untersuchungsgegenstand

7.2.1 Übersicht über das bremische Programm im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Die Maßnahmen nach ‚g‘ werden im Plan des Bundeslandes Bremen im Kapitel 5.1 (Schwerpunkt A-Produktionsstruktur [Titel II, Kap. I-III und VII], (WuH, 2000) beschrieben. Sie sind aufgeteilt in A.4: „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen – Vieh und Fleisch“ und A.5: „Verarbeitung und Vermarktung ökologischer oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte“. Für diesen Bereich relevante Informationen wie Ausgangslage, SWOT-Analyse, vorangegangene Planungsperiode, Strategie, Ziele und Bewertungsrahmen werden in dem speziellen Kap 5.1. aufgezeigt. Die Ausgangslage wird ebenfalls im ersten Kap. kurz aufgezeigt. HB entscheidet sich explizit für eine Konzentration der Förderung auf den Sektor Vieh und Fleisch bzw. die vier Schlachthöfe im Bundesland einerseits und die Förderung nach Maßnahme A.5.

7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor in Bremen (Ausgangssituation)

7.2.2.1 Ernährungswirtschaft

Die Anbindung Bremens durch den Hafen begünstigte die Ansiedlung von international ausgerichteten Unternehmen der Ernährungsindustrie (Bier, Kaffee, Fruchtsaft, Frühstücksflocken) sowie des Handels (Baumwolle, Kaffee, Tabak und Früchte). Diese Unternehmen verarbeiten in hohem Maße Drittlandswaren. Das Land Bremen stellt mit über 680.000 Einwohnern ein wichtiges regionales Ballungszentrum und einen wichtigen Absatzmarkt für landwirtschaftliche Erzeugnisse dar.

Lokale wirtschaftliche Beziehungen bestehen mit dem niedersächsischen Umland sowohl beim Bezug als auch bei der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Verarbeitungsunternehmen mit Bezug zur inländischen Erzeugung sind vor allem im Vieh- und Fleischbereich in Form von vier in Bremen ansässigen Schlacht- und Zerlegeunternehmen aber auch von Unternehmen der Fleischverarbeitung vorhanden.

7.2.2.2 Sektorbeschreibung

7.2.2.2.1 Vieh und Fleisch

Im Land Bremen sind vier Schlacht- bzw. Verarbeitungsbetriebe ansässig. Die Unternehmenstätigkeit umfasst die Schlachtung von Rindern, Kälbern und Schweinen sowie deren Zerlegung. Der Einzugsbereich der Tierproduzenten liegt überwiegend im niedersächsischen Umland und nur marginal in der Bremischen Landwirtschaft. Der Anteil der bremischen Erzeuger an der Belieferung der bremischen Schlachthöfe betrug bei Schweinen rd. 2 % und bei Rindern rd. 4 %. Die Auslastung der Schlachtkapazitäten lag in den 90er Jahren bei etwa 70 %. Die Absatzmöglichkeiten in den Großstädten Bremen und Bremerhaven, in der Region und im überregionalen Raum sind laut Plan vorhanden und gesichert.

Der Plan gibt wenig Auskunft über die Bedeutung, die Stärken, Schwächen etc. des Verarbeitungs- und Vermarktungssektors für landwirtschaftliche Erzeugnisse allgemein bzw. speziell für den Bereich Vieh und Fleisch. Die Sektorbeschreibung schafft eine unzulängliche Basis für die Ermittlung des Bedarfs, die Ableitung von Zielen und die Formulierung geeigneter Maßnahmen.

Während allgemein eine Stärke in der Vermarktung land- und gartenbaulicher Erzeugnisse gesehen wird und zugleich der Gartenbau etwa hinsichtlich der Beschäftigten bedeutsamer ist als die Landwirtschaft Bremens, bleibt völlig ungeklärt, warum die Sektoren Blumen und Zierpflanzen sowie Obst und Gemüse ausdrücklich nicht beschrieben und berücksichtigt werden.

7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programmes in Bremen

7.3.1 Programmkonzeption, Strategie

Grundsätzlich folgt der Programmaufbau dem von der EU-Kommission vorgegebenen Duktus, über die Beschreibung von Ist-Zustand, SWOT und bisherigen Erfahrungen eine Strategie und Fördernotwendigkeit sowie Maßnahmen zu formulieren.

7.3.1.1 Konzeptionsgrundlagen

HB setzt die Strategie der Förderung in der Vorperiode fort. Für die Festlegung der strategischen Ausrichtung wird beinahe ausschließlich auf das Wissen und die Kenntnisse der zuständigen Behörde zurückgegriffen sowie auf eventuelle Signale der Wirtschaft. Die

Ex-ante-Evaluation diente der vorgabengetreuen Programmerstellung und hatte für den Bereich V&V keine erkennbaren Auswirkungen. Die Ex-post-Evaluation 1994 bis 1999 konnte zur Planerstellung aufgrund der erst späteren Verfügbarkeit nicht genutzt werden.

7.3.1.2 Bedarf

Übergeordneter Bedarf wird seitens HB darin gesehen, dass „für die stadtnahe Landwirtschaft die Verarbeitung und Vermarktung der agrar- und gartenbaulichen Erzeugnisse eine hohe Priorität hat. Durch den Ausbau und die Modernisierung der betreffenden Unternehmen kann der Absatz in der Region Bremen/Niedersachsen (ca. 1 Mio. Einwohner) und darüber hinaus (z.B. unter Mitwirkung des Bremer Großmarktes) gesichert werden“ (siehe WuH, 2000, S. 31).

Des Weiteren bestehen noch im Bereich der einzelbetrieblichen und kooperativen Direktvermarktung nennenswerte Entwicklungspotenziale, insbesondere hinsichtlich der Förderung von Hofläden, Teilnahme an Wochen- und Bauernmärkten sowie bei der Etablierung neuer Regionalmarken (z.B. „Wümmefleisch“). Erste Initiativen sind in den 90er Jahren entstanden. Sollte Bedarf seitens der Akteure gemeldet werden, stehen Mittel zur Verfügung.

Die Situation innerhalb des Sektors Vieh und Fleisch sowie dessen Rahmenbedingungen haben sich laut Plan nicht wesentlich gegenüber der Periode 1994 bis 1999 geändert. Die während dieser Zeit begonnenen Maßnahmen zu Verbesserung der Arbeits- und Hygienebedingungen sowie Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen sind nicht abgeschlossen, so dass eine Fortführung der Förderung dadurch gerechtfertigt wird.

Alle in der Förderperiode 1994 bis 1999 beantragten Vorhaben sind bis Ende 2001 innerhalb des vorgesehenen Zeitraumes komplett abgeschlossen worden.

Im Zeitraum 1994 bis 1999 wurden mit dem Programmplanungsdokument zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen für landwirtschaftliche Produkte in Bremen 8'94.DE.06.029 – nach Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 866/90 – in den vier in HB vorhandenen Schlacht- bzw. Verarbeitungsbetrieben Investitionen in Höhe von 6,38 Mio. DM durchgeführt. Diese wurden mit insgesamt 1,54 Mio. DM und davon 0,91 Mio. DM EAGFL-Mittel gefördert. Diese Unternehmen wurden bereits in der Vorperiode 1991 bis 1993 mit anderer Zielsetzung (Kapazitätsausdehnung) gefördert und erhielten teilweise auch vor 1991 Fördermittel aus entsprechenden Vorgängerprogrammen.

In der Beschreibung der Ausgangslage werden die Absatzmöglichkeiten in den Großstädten Bremen und Bremerhaven, in der Region und im überregionalen Raum als vorhanden und gesichert dargestellt.

Ein Widerspruch in der Bedarfsermittlung ergibt sich aus der Tatsache, dass einerseits der Absatz als gesichert gilt, andererseits in der Zielsetzung und Strategie der Absatz gesichert werden soll (WuH, 2000, S. 31 und S. 72).

Eine Erklärungslücke besteht darin, dass in der Förderperiode 1994 bis 1999 zwar zum Zeitpunkt der Planerstellung für 2000 bis 2006 im Jahre 1999 noch nicht alle Vorhaben abgeschlossen waren, allerdings fristgerecht bis 2001 umgesetzt wurden. Dadurch ist die Begründung für eine Fortführung der Förderung in 2000 bis 2006 aufgrund der nicht abgeschlossenen Projekte nicht mehr gültig.

Ferner erweckt eine weitere Förderung in 2000 bis 2006 den Eindruck, dass entweder diese Unternehmen ohne Förderung gar nicht überlebensfähig sind. Diesem Umstand sollte Rechnung getragen werden, indem Standorte und Strategien zur Disposition gestellt werden und durch die Förderung eine nachhaltige Sicherung erreicht wird. Das bedeutet, dass kein weiterer Förderbedarf nach dieser Periode entstehen dürfte, weil sich Unternehmen nach über 15 Jahren Dauerförderung aus eigener Kraft weiterentwickeln sollten. Möglich ist jedoch ebenfalls, dass hier aufgrund langjähriger Fördertradition und der expliziten Prioritätensetzung durch das Land HB der Bedarf überbewertet wird. Die Unternehmen sind vielleicht schon jetzt in der Lage, die weitere Entwicklung ohne Förderung zu bewältigen zumal der Absatz schon jetzt als gesichert beurteilt wird. In HB ist neben diesem Sektor kein Förderbedarf erkennbar, so dass evtl. gar keine Notwendigkeit der Förderung im Bereich g (A.4) in HB besteht.

7.3.1.3 Ziele und Prioritäten

Die **Gesamtstrategie** Bremens zielt darauf ab, dass städtische und ländliche Gebiete einander ergänzen müssen. Hier ist dies im Sinne einer Kompensation und gegenseitigen Nutzung der jeweiligen Vorzüge zwischen dem ländlichen Raum und den angrenzenden Ballungsräumen zu verstehen (siehe WuH, 2000, S. 30). **Teilstrategie** bzgl. Verarbeitung und Vermarktung ist der Ausbau und die Modernisierung von Unternehmen zur Sicherung des Absatzes in der Region, um so der Erzeugerseite ihren Absatz zu sichern.

Auffallend ist die schon seit über einem Jahrzehnt verfolgte Schwerpunktsetzung der Programme ausschließlich im Bereich Vieh und Fleisch sowie dort ausgerichtet auf die vier existierenden Schlacht- bzw. Zerlegebetriebe.

Folgende **spezifischen Ziele** werden maßnahmenbezogen genannt (siehe Tabelle 7.2):

Tabelle 7.2: Materielle Indikatoren und Zielbeschreibungen auf Maßnahmenebene

Maßnahme	Materielle Indikatoren und deren Quantifizierung	Zielbeschreibung
A.4 Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen	- Förderung der vier vorhandenen Schlachtbetriebe	- Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen - Verbesserung der Arbeitsbedingungen
A.5 Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter Produkte	- Bildung/Förderung von mindestens zwei Erzeugerzusammenschlüssen - Durchführung von mehreren Studien (Angebot/Nachfrage) und Vermarktungskonzepten	- Angebotsbündelung über die Zusammenschlüsse - Absatzsicherung - Ausweitung der ökologisch bewirtschafteten Fläche

Quelle: WuH, 2000, S. 35.

Als **sektorspezifische Ziele** des Sektors Vieh und Fleisch werden herausgestellt (vgl. WuH, 2000, S. 72), dass zukünftig die Hygienebedingungen der Schlachtstätten, die Verbesserung der Fleischqualität, Umweltschutzaktivitäten und die Fleischetikettierung als Prioritäten gelten.

Während das allgemeine Ziel unspezifisch ist und kaum beurteilt werden kann, steht die als Teilstrategie benannte Zielsetzung der Unterstützung der bremischen landwirtschaftlichen Erzeuger zwar verbal im Vordergrund, kann aber mangels Menge nicht im Plan Priorität besitzen, da vor allem niedersächsische Erzeuger von der Unterstützung der bremischen Schlacht- und Zerlegebranche profitieren.

Insgesamt ist es eine Fortführung der Ziele der Vorgängerperioden. Inhaltlich sind sie als solches nicht zu beanstanden mit Ausnahme der Zielsetzung der Verbesserung der Hygienebedingungen. Dieses Ziel sollte von den Unternehmen schon in der Vorperiode erfüllt sein.

7.3.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren

In der Tabelle 7.2 werden neben Zielen auch Indikatoren aufgeführt. In der Maßnahmebeschreibung werden weitere Indikatoren genannt (vgl. WuH, 2000, S. 73):

Finanzielle Wirkungsindikatoren

- Zahl der Förderfälle
- Höhe des beihilfefähigen Investitionsvolumens
- öffentliche Aufwendungen insgesamt, davon EAGFL

Materielle Wirkungsindikatoren

- Fördergegenstände
- Arbeitsplatzentwicklung der geförderten Unternehmen

Die aufgeführten Indikatoren sind, mit Ausnahme der Messung von Arbeitsplatzentwicklungen, kaum geeignet die Leistung des Programms zu beurteilen.

Die von HB formulierten Indikatoren sind nicht mehr ausschließlich relevant, da im Verlauf des Jahres 2000 für alle Bundesländer eine einheitliche Erhebung von Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Bereich der Marktstrukturverbesserung vereinbart wurde. Diese sind ausführlich im Abschnitt 7.4.2 dargestellt. In der Regel sollten die so gewonnenen Informationen dafür ausreichen, sektorspezifische Aussagen zum Zielerreichungsgrad abzuleiten und quantitativ zu untermauern.

7.3.1.5 Maßnahmen

HB wählt als Förderart den verlorenen Zuschuss. Die Förderung setzt sich je zur Hälfte aus EU-Mitteln und nationalen Mitteln zusammen. Die nationalen Mittel stammen aus den GAK-Mitteln, so dass 40 % vom Bundesland und 60 % vom Bund stammen. Entsprechend gelten die notifizierten Grundsätze der GAK für alle Förderprojekte dieser Maßnahme. Die Förderintensität beträgt 25 %.

Die Fördermittel sollen eingesetzt werden

- zur Strukturanpassung der Schlachtstätten bei Erfassung und Kühlung
- in der Zerlegung und Verarbeitung einschließlich der Etikettierung
- zur Erfüllung der gemeinschaftlichen Gesundheitsvorschriften
- für Umweltschutzmaßnahmen.

Generell setzen die Maßnahmen in Bereichen an, in denen Investitionsbedarf bei den Unternehmen bestehen könnte, sodass von einer an der Realität ausgerichteten Förderung gesprochen werden kann.

7.3.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie

Alle Ausarbeitungen wurden in der zuständigen Behörde des Landes Bremen ausgeführt. Grundsätzlich ist die Ausrichtung eingebunden in die Politik des Landes und der EU. Die Ziele beziehen sich auf konkrete Investitionsbereiche im Bereich der Schlachtung und Fleischverarbeitung. Daneben wird der Bezug zu den Erzeugern herausgestellt, der durch die GAK-Kofinanzierung mit entsprechender Vertragsbindungspflicht auch gewährleistet ist. Die angebotenen Indikatoren lassen keine Wirkungsmessung zu.

Die Bewertungsfragen der EU-Kommission und die daraus von ihr abgeleiteten Indikatoren wurden erst im September 1999 vorläufig verabschiedet. Den daraus resultierenden umfangreichen Ansprüchen an die Festlegung von Indikatoren zur Bewertung konnte angesichts der knappen Zeit, die bis zur Abgabe des Programms Ende 1999 zur Verfügung stand, in dem Programm nur unzulänglich entsprochen werden. Dieser Mangel veranlasste die Kommission auch nicht, dem Programm die Genehmigung zu versagen.

Insgesamt ist im Plan aus der Situationsanalyse und SWOT kein tatsächlich bestehender Bedarf zu erkennen. Ebenso ist diesbezüglich die Genehmigungspraxis seitens der EU-Kommission zu hinterfragen, da sie ihre gestellten Ansprüche in der Praxis hier nicht durchsetzt.

Problematisch an der Maßnahme ‚A.4‘ im Bereich g ist jedoch insbesondere, dass schon seit über zehn Jahren dieselben Unternehmen gefördert werden. In einer solchen Situation sollte eine eingehende Begründung unumgänglich sein, um die Gefahr von Mitnahmeeffekten zu minimieren. Dies ist nicht erfüllt. Unter solchen Umständen ist eine unsubventionierte eigenständig erbrachte Wirtschaftlichkeit der Unternehmen nicht gegeben. Es sollte eine grundlegende Überprüfung der Förderstrategie stattfinden. Sind die Unternehmen allerdings in der Lage, sich ohne Subventionen im gegebenen Umfeld eigenständig weiterzuentwickeln, bedürfen sie nach über zehn Jahren wiederholter Förderung keiner staatlichen Unterstützung mehr.

Die Maßnahme A.5 (ökologisch und regional erzeugte Produkte) wird derartig erstmalig angeboten. Die Perspektiven insbesondere von Erzeugern mit Nähe zu Verbrauchszentren sind diesbezüglich günstig. Hier stehen Situation und Ziele im Einklang mit der programmatischen Ausrichtung. Ein konkreter Bedarf muss sich noch herausstellen. Die Beurteilung wird erst nach Ablauf der Förderperiode sinnvoll möglich sein, da konkrete Projekte bisher fehlen.

7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms

7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteils

Im Plan wird auf die Verpflichtung und tatsächliche Bemühung um eine ausreichende Öffentlichkeitsarbeit hingewiesen. Für den Bereich Verarbeitung und Vermarktung liegen keine näheren Informationen vor.

7.3.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung

Zuständig für die Programmierung, Einführung, Umsetzung und als Zahlstelle benannt ist der Senator für Wirtschaft und Häfen, Referat 11 (Ökologische Fragen der Wirtschaft, Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft, Verbraucherfragen).

7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung

Die genaue Umsetzung der administrativen Umsetzung wird im Plan des Landes Bremen verbal und grafisch dargelegt. Die Anträge auf Gewährung einer Beihilfe durchlaufen die im Verfahren für den EAGFL, Abteilung Garantie, vorgesehenen drei Stationen: Bewilligung, Zahlung und Verbuchung. Die Abwicklung der Antragsbearbeitung, von Zwischenauszahlungen und der Schlusszahlung folgt den einschlägigen Abwicklungsvorschriften auf Ebene der EU, des Bundes und des Bundeslandes.

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher kein Projektantrag vorliegt.

7.3.2.4 Finanzabwicklung

Eine konkrete Finanzabwicklung liegt nicht vor, da noch kein Projekt beantragt wurde. Die somit nicht verwendeten Finanzmittel des Finanzplanes werden nicht innerhalb des Planes in andere Maßnahmen transferiert sondern anderen Bundesländern mit zusätzlichem Bedarf zur Verfügung gestellt.

7.3.2.5 Das Begleitungs- und Bewertungssystem des Bundeslandes im Bereich V&V

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher kein Projektantrag vorliegt.

7.4 Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher kein Projektantrag vorliegt.

7.4.1 Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 VO (EG) 1257/1999

7.4.1.1 Auswertung Monitoringtabelle

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher kein Projektantrag vorliegt.

7.4.1.2 Auswertung Projektliste

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher kein Projektantrag vorliegt.

7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher keine Projektbewilligung vorliegt.

7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge

7.5.1 Programm

Insgesamt ist im Plan aus Ausgangslage und Strategie sowie SWOT kein tatsächlich bestehender Bedarf zu erkennen. Diesbezüglich ist die Genehmigungspraxis seitens der EU-Kommission zu hinterfragen, da sie ihre gestellten Ansprüche in der Praxis hier nicht durchsetzt.

Eine Erklärungslücke für die Fördernotwendigkeit ergibt sich speziell dadurch, dass zum Ende der Förderperiode 1994 bis 1999 im Jahre 1999, d.h. zum Zeitpunkt der Planerstellung für 2000 bis 2006, noch nicht alle Vorhaben abgeschlossen waren; Ende 1999 war Bewilligungsschluss für die Förderperiode 1994 bis 1999. Diese wurden allerdings fristgerecht bis 2001 umgesetzt (vorgeschriebener tatsächlicher Projektabschluss war Ende 2001). Dadurch ist die Begründung für eine Fortführung der Förderung in 2000 bis 2006 aufgrund der nicht abgeschlossenen Projekte nicht mehr gültig.

Problematisch an der Maßnahme ‚A.4‘ im Bereich ‚g‘ ist insbesondere, dass nun schon seit Ende der 80er Jahre, folglich seit über 10 Jahren dieselben Unternehmen gefördert werden. In einer solchen Situation sollte eine eingehende Begründung unumgänglich sein, um die Gefahr von Mitnahmeeffekten zu minimieren. Dies ist nicht erfüllt. Unter solchen Umständen ist entweder eine unsubventionierte eigenständig erbrachte Wirtschaftlichkeit der Unternehmen nicht gegeben. Dann sollte eine grundlegende Überprüfung der Förderstrategie stattfinden. Sind die Unternehmen im anderen Falle in der Lage, sich ohne Subventionen im gegebenen Umfeld eigenständig weiterzuentwickeln, bedürfen sie nach über zehn Jahren wiederholter Förderung keiner staatlichen Unterstützung mehr.

Die Maßnahme A.5 (ökologisch und regional erzeugte Produkte) wird derartig erstmalig angeboten. Die Perspektiven insbesondere von Erzeugern mit Nähe zu Verbrauchszentren sind diesbezüglich günstig. Hier stehen Situation und Ziele im Einklang mit der programmatischen Ausrichtung. Ein konkreter Bedarf muss sich noch herauschälen. Die Beurteilung wird erst nach Ablauf der Förderperiode sinnvoll möglich sein, da konkrete Projekte bisher fehlen.

Der Programmbestandteil Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (A.4) macht, wie schon für das entsprechende Programm in der Förderperiode 1994 bis 1999 in der dazugehörigen Ex-post-Evaluation erläutert, erneut deutlich, dass eine bundesländerübergreifende Herangehensweise über alle Aufgabenbereiche hinweg dringend geboten ist. Damit ist eine den Märkten gerecht werdende insgesamt sachgerechte Behandlung des Themas gewährleistet. Nicht zuletzt haben integrierte Programme ein Ausmaß erreicht, das kleinere politische und entsprechend auch administrative Einheiten vor erhebliche Probleme stellt, was bei der Maßnahme A.4 an geringer Tiefe zu erkennen ist. Zudem sollten Aspekte der effizienten administrativen Vorgehensweise nicht unumgänglich durch politisch festgelegte Verwaltungseinheiten blockiert werden.

7.5.2 Durchführung

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher keine Projektbewilligung vorliegt.

7.5.3 Begleit- und Bewertungssystem

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher keine Projektbewilligung vorliegt.

7.5.4 Änderungsvorschläge

Für HB mit marginaler Bedeutung im Bereich Landwirtschaft wird bzgl. der Maßnahme ‚g‘, wie schon für das entsprechende Programm in der Förderperiode 1994 bis 1999 in der dazugehörigen Ex-post Evaluation empfohlen, erneut deutlich, dass eine bundesländerübergreifende Herangehensweise über alle Aufgabenbereiche hinweg dringend geboten ist. Damit ist eine den Märkten gerecht werdende, sachliche und systematische Förderung gewährleistet. Nicht zuletzt haben integrierte Programme ein Ausmaß erreicht, das kleinere politische und entsprechend auch administrative Einheiten vor erhebliche Probleme stellt, was bei der Maßnahme ‚g‘ an geringer Tiefe zu erkennen ist. Zudem sollten Aspekte der effizienten administrativen Vorgehensweise nicht unumgänglich durch politisch festgelegte Verwaltungseinheiten blockiert werden.

7.6 Zusammenfassung

Zur Bewertung der verschiedenen Aspekte des Programms wurden unterschiedliche methodische Ansätze entwickelt und genutzt. Die Bewertung der Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils Verarbeitung und Vermarktung, seine Durchführung und Umsetzung erfolgt im Wesentlichen auf der Basis des Programmes selbst sowie anhand von Informationen, die mit Hilfe eines speziell für diesen Zweck entwickelten Interviewleitfadens im Rahmen eines Telefoninterviews gewonnen wurden. Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen, die der Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand von ihr vorgeschlagener Indikatoren dienen. Zu diesem Zweck wurde ein entsprechender Erhebungsbogen zur Datengewinnung auf Projektebene entwickelt. Er erlaubt allerdings nur die Ermittlung von Bruttoeffekten. In der Praxis sind wünschenswerte Informationen, die eine Ermittlung von Nettoeffekten erlauben würden, nicht mit vertretbarem Aufwand ergänzend zu beschaffen.

Dieses Bewertungsinstrument konnte in HB bisher nicht eingesetzt werden, da noch kein Projektantrag gestellt wurde.

In HB wird ausschließlich der Sektor Vieh und Fleisch gefördert, der für dieses Bundesland besondere Relevanz hat. Die Beschreibung der Sektoren reicht nicht aus, um die Förderstrategie im Bereich V&V und insbesondere die Nichtberücksichtigung der Sektoren Blumen und Zierpflanzen sowie Obst und Gemüse nachzuvollziehen.

Die Ziele sind relevant und beziehen sich auf die in der Sektorbeschreibung erläuterte Situation. Die Ziele sind kohärent und in sich schlüssig. Die Ziele beziehen sich auf konkrete Investitionsbereiche in Schlacht und Fleisch verarbeitenden Unternehmen. Daneben

wird der Bezug zu den Erzeugern herausgestellt, der durch die GAK-Kofinanzierung mit entsprechender Vertragsbindungspflicht auch gewährleistet ist.

Ein Widerspruch in der Bedarfsermittlung ergibt sich aus der Tatsache, dass einerseits der Absatz als gesichert gilt (vgl. 7.2.2.2.1), andererseits in der Zielsetzung und Strategie der Absatz gesichert werden soll (WuH, 2000, S. 31 und S. 72).

Eine weitere Erklärungslücke ergibt sich dadurch, dass in der Förderperiode 1994 bis 1999 zwar zum Zeitpunkt der Planerstellung für 2000 bis 2006 im Jahre 1999 noch nicht alle Vorhaben abgeschlossen waren, allerdings fristgerecht bis 2001 umgesetzt waren. Dadurch ist die Begründung für eine Fortführung der Förderung in 2000 bis 2006 aufgrund der nicht abgeschlossenen Projekte nicht mehr gültig.

Es wurden keine spezifischen Indikatoren für die Maßnahme (g) formuliert. Insoweit stützt man sich auf die einheitliche Erhebung von Indikatoren anhand des im Rahmen der Evaluation entwickelten Erhebungsbogens zur Beantwortung der Bewertungsfragen der EU-Kommission.

Die formalen Vorgaben der EU-Kommission wurden bei der Programmerstellung erfüllt. Die EU geht davon aus, dass den Fördermaßnahmen eine Interventionslogik (Bedarf-Ziele-Maßnahmen-Ergebnis-Wirkung) zugrunde liegt. Anhand dieses Ansatzes lässt sich die Konsistenz der Programmstrategie gut prüfen und bewerten. Im Bereich V&V wäre eine Strategie notwendig, die auf der für einzelne Sektoren entwickelten Interventionslogik aufbaut. Das Programm folgt dieser Linie auf sektoraler Ebene im Bereich V&V nur unzulänglich, wodurch die Bewertung lückenhaft bleibt und inhaltlich sehr erschwert wird. Trotz dieser Schwächen im Bereich V&V hat die Kommission ohne weitere Ergänzungen das Programm genehmigt. Dies wirft die Frage nach der Verbindlichkeit von Vorgaben durch die Kommission auf und schafft unnötige Unsicherheiten. Vorgaben, deren Einhaltung bzw. Nichteinhaltung ohne Konsequenz bei der Genehmigung bleiben, sind verzichtbar.

Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird gemessen an den Vorstellungen der EU als Hilfsmittel nur unzulänglich genutzt. Sie ist zu allgemein gehalten und hat entsprechend geringen Bezug zum Bedarf und zu den Zielen auf sektoraler Ebene. Möglicherweise ist dies Instrumentarium auch zu anspruchsvoll, um auf ausreichend disaggregierter Ebene im Rahmen eines so vielschichtigen Gesamtprogramms noch mit vertretbarem Aufwand durchgeführt werden zu können.

Die Umsetzung der internen Kontroll- und Rechenschaftspflicht entspricht den Anforderungen der EU-Kommission. Der Arbeitsaufwand hat sich gegenüber der Vorgängerperio-

de deutlich erhöht. Hier ist Optimierungspotenzial durch eine Systematisierung und Verringerung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren möglich, verbunden mit einer rechtzeitigen und endgültigen Festlegung, was wie erfasst werden soll.

Aus anderen Bundesländern vorliegende Erhebungsbögen erweisen sich als geeignetes Instrumentarium, um quantitative und qualitative Antworten auf die Bewertungsfragen zu geben. Die einmal initiierte Erhebung sehr vieler Daten sollte in dieser Förderperiode unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden.

Die Durchführung einer Ex-ante Evaluation als Bestandteil des zu genehmigenden OP ist in ihrer Zweckmäßigkeit zu hinterfragen, wenn sie nicht ausreichend differenziert auf der Maßnahmenebene erkennbar wird.

Problematisch an der Maßnahme ‚A.4‘ im Bereich ‚g‘ ist insbesondere, dass nun schon seit Ende der 80er Jahre, folglich seit über 10 Jahren ausschließlich der Sektor Vieh und Fleisch und dort dieselben Unternehmen gefördert werden. In einer solchen Situation sollte eine eingehende Begründung unumgänglich sein, um die Gefahr von Mitnahmeeffekten zu minimieren. Dies ist nicht erfüllt. Unter solchen Umständen ist entweder eine unsubventionierte eigenständig erbrachte Wirtschaftlichkeit der Unternehmen nicht gegeben. Dann sollte eine grundlegende Überprüfung der Förderstrategie stattfinden. Sind die Unternehmen im anderen Falle in der Lage, sich ohne Subventionen im gegebenen Umfeld eigenständig weiterzuentwickeln, bedürfen sie nach über 10 Jahren wiederholter Förderung keiner staatlichen Unterstützung mehr.

Für HB als kleinem Bundesland mit marginaler Bedeutung im Bereich Landwirtschaft wird bzgl. der Maßnahme ‚g‘, wie schon für das entsprechende Programm in der Förderperiode 1994 bis 1999 in der dazugehörigen Ex-post Evaluation empfohlen, erneut deutlich, dass eine bundesländerübergreifende Herangehensweise über alle Aufgabenbereiche hinweg dringend geboten ist. Damit ist eine den Märkten gerecht werdende, sachgerechte und systematische Förderung gewährleistet. Nicht zuletzt haben integrierte Programme ein Ausmaß erreicht, das kleinere politische und entsprechend auch administrative Einheiten vor erhebliche Probleme stellt, was bei der Maßnahme ‚g‘ an geringer Tiefe zu erkennen ist. Zudem sollten Aspekte der effizienten administrativen Vorgehensweise nicht unumgänglich durch politisch festgelegte Verwaltungseinheiten blockiert werden.

7.6.1 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes

Grundsätzlich sind die Bestrebungen der EU zu begrüßen, die von ihr geförderten Programme unter verschiedenen Aspekten über alle Mitgliedstaaten hinweg zu bewerten und dafür vergleichbare Indikatoren zu nutzen. Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel ist dieser Ansatz von hoher Relevanz und angemessen. Er wird vor allem dann erfolgreich umgesetzt werden können, wenn es gelingt, die Handelnden auf allen Ebenen der Administration sowie der Wirtschaft davon zu überzeugen. Die dafür notwendigen Voraussetzungen sind derzeit nicht in allen Fällen gegeben.

Zunächst ist es bedeutsam, dass die Grundlagen der Bewertung dem Prinzip der Partnerschaft folgend gemeinsam erarbeitet und verbindlich festgelegt werden. Einseitige Festlegungen sollten vermieden werden. Im Bereich V&V gibt es in dieser Hinsicht deutliche Verbesserungsmöglichkeiten.

Die ‚terms of reference‘ und ihre Interpretation sollten eigentlich vor Beginn der Förderperiode feststehen und auf EU-Ebene zwischen den einzelnen Institutionen abgestimmt sein. Diese schon in vorausgegangenen Evaluationen geforderte Vorgehensweise wurde auch in der jetzigen Förderphase sehr unzulänglich umgesetzt, wenn mehrfach nachträgliche, nicht immer gleichgerichtete Interpretationen der Vorgaben erfolgten, die einer effizienten Umsetzung der Förderung und auch einer Evaluation im Wege stehen.

Wenn zentrale Elemente der Bewertung wie die Festlegung von Indikatoren für die Beantwortung der Bewertungsfragen nicht rechtzeitig vor dem Start der Förderperiode vorliegen und wie in diesem Fall erst im Dezember des ersten Jahres der Förderperiode endgültig verabschiedet werden, führt dies zu unnötiger Nacharbeit und Nacherhebungen. Dies führt insbesondere bei EDV-gestützten Begleit- und Bewertungssystemen zu schwer zu bewältigender Mehrarbeit in der Verwaltung und auch bei den Evaluatoren. Wenn sich im Verlauf einer Förderperiode herausstellt, dass unverzichtbare Informationen über neue oder weitere Förderaspekte benötigt werden, sollte dies nur für neue Förderfälle gelten und Nacherhebungen unterbleiben. Auf intensivere rechtzeitige Vorarbeiten sollte daher künftig mehr Gewicht gelegt werden.

Im Bewertungssystem der EU werden für den Bereich V&V vielfältige Aspekte zur Bewertung aufgegriffen und für die Bewertung in allen Mitgliedstaaten vorgegeben. Inwieweit sich daraus die erhofften Vergleichsmöglichkeiten über die Mitgliedländer ergeben und die Qualität der Evaluation verbessert wird, lässt sich derzeit kaum abschließend beurteilen. Wesentlich wird dies davon abhängen, ob es gelingt, für die Bewertungsindikatoren mit vertretbarem Aufwand tatsächlich Angaben zu bekommen. Dies ist dann leichter, wenn die Indikatoren Sachverhalte abfragen, die ohne zusätzlichen Aufwand bei den Begünstigten vorliegen und deren Bereitstellung ohne weitreichende Erläuterung möglich ist.

Hier gibt es sicher Vereinfachungspotential und auch eine Verringerung der Indikatoren erscheint möglich. Ein abschließendes Urteil sollte aber späteren Evaluationen vorbehalten bleiben, die auf eine größere Fülle von Auswertungsmaterial und Erfahrungen zurückgreifen können. Nach bisher vorliegenden Erfahrungen mit dem Bewertungssystem der EU deuten sich z.B. folgende Anpassungsnotwendigkeiten an:

- Im Bereich der Erfassung von Kapazitäten gelingt es kaum, für die Vielzahl der in der Realität anzutreffenden Gegebenheiten einheitliche Definitionen vorzugeben, die eine sinnvolle Auswertung ermöglichen. Der Verzicht auf diese Angaben erscheint daher überlegenswert.
- Der Indikator , *Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit*‘ lässt sich aus dem Erhebungsbogen zwar ermitteln, eignet sich aber als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Stückkosten können kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, dabei die Bezugsgröße ,produzierte Menge an Endprodukten‘ die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Inwieweit in den Monitoringtabellen die Zuordnung der gesamten Investitionssumme zu einem der Ziele der VO (EG) 1257/1999, wie es die EU vorgibt, sinnvoll ist, kann anhand der für den Bereich V&V entwickelten Erhebungsbogens bei Vorliegen von mehr Fällen geprüft werden. Die bisherigen Erfahrungen deuten auf eine Verzerrung durch diese Vorgehensweise hin.

Zurecht legt die EU in ihren Vorgaben für die Evaluation Wert auf die Ermittlung von Netto-Effekten der geförderten Investitionen. Angesichts der nicht überwindbaren Schwierigkeiten, die dafür benötigten Daten in der Praxis zu ermitteln, müssen im Bereich V&V Abstriche von dieser prinzipiell richtigen Anforderung gemacht werden.

7.6.1.1 EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich V&V

Zu diesem Punkt wurde ausschließlich die Bemerkung gemacht, dass die wachsenden Anforderungen an die Berichterstattung eine relativ kleine Administration wie Bremen vor erhebliche Probleme stellt. Es werden grundsätzlich Verbesserungsmöglichkeiten gesehen.

Literaturverzeichnis

Telefoninterview mit dem Fachreferenten des Senators für Wirtschaft und Häfen, Referat 11 (Ökologische Fragen der Wirtschaft, Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft, Verbraucherfragen), 19.02.2003

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.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 8

Forstwirtschaft – Kapitel VIII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Sabine Bresemann

Institut für Ökonomie
Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft



Hamburg

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
8 Kapitel VIII – Forstwirtschaft	1
8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung	1
8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	1
8.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	4
8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	5
8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	5
8.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	6
8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs	6
8.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)	7
8.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)	8
8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	8
8.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	9
8.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	9
8.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle, Endabnahme und Sanktionen	11
8.5.4 Finanzmanagement	12
8.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	12
8.5.6 Aspekte der Inanspruchnahme	13
8.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	13
8.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	13
8.7.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung	13
8.7.2 Durchführungsbestimmungen	14
Literaturverzeichnis	15

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 8.1:	Bewilligungs- und Kontrollverfahren der forstlichen Förderung in Bremen	10
----------------	---	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 8.1:	Angebotene Maßnahmen im Förderbereich Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	2
Tabelle 8.2:	Angebotene Maßnahmen im Förderbereich Erstaufforstung	2
Tabelle 8.3:	Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und dem Entwicklungsplan der Freien und Hansestadt Bremen	4
Tabelle 8.4:	Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen, Jahre 2000 bis 2002	6

8 Kapitel VIII – Forstwirtschaft

Forstwirtschaft in Bremen

Die Gesamtwaldfläche Bremens beträgt rd. 400 ha. Davon sind 65 % Privat-, 31 % Kommunalwald und 4 % im Bundeseigentum. Mit einem Bewaldungsprozent von 1,8 % liegt Bremen extrem weit unter dem Bundesdurchschnitt (30 %). Bremen hat einen Laubwaldanteil von 80,7 % und einen Nadelwaldanteil von 19,3 %.

Gesetzliche Grundlage der Waldbewirtschaftung ist das Bundeswaldgesetz (vom 02.05.1975, zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 26.08.1998, BGBl. I S. 2521). Ein Landeswaldgesetz fehlt für Bremen. Besondere Programme zur Waldbewirtschaftung liegen in Bremen nicht vor.

Im Zuge der Agenda 2000 und der neuen Fördermöglichkeiten der Europäischen Union wurde der Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (Der Senator für Wirtschaft und Häfen, 2000) entwickelt. Zur Umsetzung des forstlichen Teils dieses Programms dient das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ in der jeweils gültigen Fassung.

8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung

Die forstliche Förderung ist aufgeteilt auf die zwei Förderbereiche

- Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen (Maßnahme i) und
- Förderung der Maßnahmen zur Erstaufforstung (Maßnahme h).

Die Beschreibung der Maßnahmen wird in Kapitel 8.1 getrennt vorgenommen. Danach erfolgt eine zusammenfassende Darstellung beider Förderbereiche.

8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

In den Tabellen 8.1 und 8.2 werden die in der zugrunde liegenden Richtlinie angebotenen Maßnahmen tabellarisch dargestellt. Der Maßnahmenart folgt in der mittleren Spalte eine kurze inhaltliche Beschreibung der Maßnahme, evtl. untergliedert in Teilmaßnahmen. In der rechten Spalte wird kurz auf die Förderhistorie der Maßnahmen eingegangen. An der Aufstellung wird deutlich, dass ein breites Spektrum an Maßnahmen gefördert wird und der größte Teil der Maßnahmen schon vor dem Jahr 2000 z.B. im Rahmen der GAK Bestandteil der forstlichen Förderung war.

Tabelle 8.1: Angebotene Maßnahmen im Förderbereich Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen

Maßnahmenkürzel, Maßnahmenart	Steckbriefartige Beschreibung mit den Hauptmerkmalen	Förderhistorie
WM Waldbauliche Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, - Jungbestandspflege, - Nachbesserungen, - Wertästung 	GAK
NWS Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden	<ul style="list-style-type: none"> - Bodenschutz- und Meliorationsdüngung, - Vor- und Unterbau (einschl. Naturverjüngung), - Wiederaufforstung (einschl. Naturverjüngung), - Vorarbeiten zu den beschriebenen Maßnahmen 	GAK
FZ Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse	<ul style="list-style-type: none"> - Erstmalige Beschaffung von Geräten, Maschinen und Fahrzeugen, - Anlage von Holzaufarbeitungsplätzen einschl. Anlagen zur Holzaufarbeitung und Erstellung von Betriebsgebäuden, - Verwaltungs- und Beratungskosten 	GAK
WE Forstwirtschaftlicher Wegebau	<ul style="list-style-type: none"> - Neubau oder Befestigung forstwirtschaftlicher Wege einschl. der dazugehörigen Anlagen 	GAK

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage des Entwicklungsplans und der Förderrichtlinien.

Tabelle 8.2: Angebotene Maßnahmen im Förderbereich Erstaufforstung

Maßnahmenkürzel, Maßnahmenart	Steckbriefartige Beschreibung mit den Hauptmerkmalen	Förderhistorie
EA Erstaufforstung	<ul style="list-style-type: none"> - Investitionszuschuss für Saat/Pflanzung einschl. Kulturvorbereitung und Schutz der Kulturen gegen Wild, - Zuschuss für einmalige Nachbesserung, - Zuschuss für Pflege der Erstaufforstung 	Neuanlage von Waldflächen nach GAK seit 1973

Quelle: Gottlob, 2003.

Im Folgenden werden Maßnahmearten mit ihren Teilmaßnahmen etwas detaillierter erläutert, soweit sich zu ihnen Aussagen in den betreffenden Programmen und Richtlinien finden lassen.

Waldbauliche Maßnahmen

Die Waldbaulichen Maßnahmen setzen sich aus den Teilmaßnahmen Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, Nachbesserungen, Jungbestandspflege, Kulturensicherung für Laubholz- und Mischwaldbestände und Wertästung zusammen.

Die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft bietet sich zur Steigerung des wirtschaftlichen Nutzens, zur Verbesserung der ökologischen Wirkungen und der Erholungsfunktion der Wälder an. Im Rahmen dieser Maßnahme werden Rein- in Mischbestände und Nadel-

holzbestände langfristig in Mischbestände umgebaut. Bei beiden erfolgt die Umstellung durch Vor- und Unterbau. In diesem Zusammenhang ist auch ein Teil der Nachbesserungen zu sehen, wenn die unterbauten Pflanzen witterungsbedingt ausfallen.

Die Teilmaßnahme Jungbestandspflege betrifft Bestände von über 2m Höhe bis zum Erreichen der Derbholzstärke von 7cm Brusthöhendurchmesser. Hier findet in erster Linie eine Selektion schlechter und kranker Bestandesmitglieder, ebenso wie eine Mischungs- und Stammzahlregulation statt. Vorhandene Waldbestände werden an Standort und Bestockungsziel angepasst (Der Senator für Wirtschaft und Häfen, 2000, S. 162).

Eine Wertästung wird i.d.R. bei Douglasie, Lärche und Fichte, aber auch bei Kiefer, Kirsche und gelegentlich Eiche vorgenommen, falls die Bestände eine entsprechende Qualität aufweisen. Dabei werden die die Stämme im Alter von 15 bis 30 Jahren auf 6 bis 12 m geastet, um möglichst astfreies, qualitativ hochwertiges Holz zu erzeugen.

Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden

Unter neuartigen Waldschäden versteht man eine nachhaltige Schädigung der Bestände, die durch hochgradig komplexe primäre und sekundäre Einflüsse hervorgerufen wird. Dabei wird der Immission von Luftschadstoffen eine zentrale Rolle zugemessen. Die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden setzen sich zusammen aus den Teilmaßnahmen Vorarbeiten, Bodenschutz- und Meliorationsdüngung, Vor- und Unterbau sowie Wiederaufforstung.

Bodenschutz- und Meliorationsdüngungen dienen dazu, die durch Stoffeinträge verursachte Versauerung des Bodens abzuschwächen bzw. zu stoppen. Die Versauerung des Bodens wirkt sich wiederum nachteilig auf die Waldbestände aus. Bodenschutz- und Meliorationsdüngungen werden daher unter anderem auch gefördert, um die durch die Schädigungen hervorgerufenen Kosten für die Waldbesitzer zu reduzieren.

Unter Voranbau versteht man den Vorausanbau der Baumart der folgenden Generation. Im Gegensatz dazu dient der Unterbau der Bestandespflege. Sind von den neuartigen Waldschäden Eichenbestände betroffen, müssen Unter- und Voranbau mit besonderem Augenmerk auf die dienende Funktion des Unterstandes beachtet werden. Für den Voranbau gilt ansonsten das für die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft bereits Gesagte.

Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse

Die Maßnahme setzt sich aus den Teilmaßnahmen Erstinvestitionen einerseits und Verwaltung und Beratung andererseits zusammen. Letztere beinhaltet überwiegend die Förderung der Geschäftsführungskosten eines forstlichen Zusammenschlusses.

8.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

In Tabelle 8.3 werden die Ziele der forstlichen Förderung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums der Freien und Hansestadt Bremen dem Zielsystem nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 zugeordnet.

Tabelle 8.3: Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und dem Entwicklungsplan der Freien und Hansestadt Bremen

Zielsystem der EU VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 30		Ziele nach dem Entwicklungsplan des Landes Bremen - keine Zielhierarchie -	Quantifizierung der Ziele bis 2006
Tiret 1	Tiret 2		
Erhaltung und Entwicklung der wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Funktionen der Wälder in ländlichen Gebieten	a. Nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und Entwicklung der Forstwirtschaft	- Verbesserung des Waldzustandes - Stärkung der Wirtschafts-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes	- 100 ha Waldumbau und Bestandspflege
	b. Erhaltung und Verbesserung der Forstlichen Ressourcen		
	c. Erweiterung der Waldflächen	- Erhöhung des extrem niedrigen Waldanteils (1,8 % der Landesfläche)	- 10 ha Erstaufforstungsfläche
	Nachhaltige Sicherung von Schutzfunktion und ökologischer Funktion bei vertraglicher Festlegung der Maßnahmen in Gebieten, wo die o.g. Funktionen der Wälder von öffentlichem Interesse sind und wo die Kosten für Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung dieser Wälder über deren Bewirtschaftungserlös hinausgehen		

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden werden die Ziele nach dem Entwicklungsplan näher erläutert.

Verbesserung des Waldzustandes

Intensive Bemühungen um die Waldflächen des Landes Bremen haben bereits zu einer Verbesserung des Waldzustandes geführt. Die Waldbestände sind stabiler gegen schädliche Einwirkungen geworden, wie die Ergebnisse der jährlichen Waldzustandserhebung zeigen (Der Senator für Wirtschaft und Häfen, 2000, S. 163). Durch das Fortführen dieser Bemühungen – z.B. Umbau immissionsgeschädigter Bestände – soll der Waldzustand weiter verbessert werden. Ziel des Umbaus ist es, lückige und verlichtete Bestände in Bestockung zu halten und die Leistungsfähigkeit der neu zu begründenden Bestände zu verbessern.

In Bremen ist neben den gesetzlichen Anforderungen an eine nachhaltige, ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung vor allem die Schonung des Waldes zur Wassergewinnung von Bedeutung.

Stärkung der Wirtschafts-, Schutz und Erholungsfunktion des Waldes

Aufgrund des geringen Waldanteils spielt die Forstwirtschaft als Wirtschaftsfaktor in der Freien und Hansestadt Bremen eine eher untergeordnete Rolle. Im Hinblick auf die Waldfunktionen haben die Wälder Bremens vorrangig Schutz- und Erholungsfunktion, die Nutzfunktion tritt sehr stark zurück (Der Senator für Wirtschaft und Häfen, 2000, S. 14). Gleichwohl ist Bremen bemüht, durch eine beständige Entwicklung der Forstwirtschaft alle drei Funktionen des Waldes zu sichern. Zudem sollen auch die Produktions-, Arbeits- und Absatzbedingungen in der Forstwirtschaft verbessert werden.

Erhöhung des extrem niedrigen Waldanteils

Die Freie und Hansestadt Bremen ist bestrebt, ihren geringen Waldanteil kontinuierlich zu steigern. Die Förderung der Erstaufforstung soll privaten Waldbesitzern Anreize geben, die Waldfläche zu vergrößern. Es wurden jedoch im Berichtszeitraum keine Erstaufforstungsmaßnahmen umgesetzt.

8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Die Arbeitsschritte lassen sich für die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen ebenso wie für die Erstaufforstung wie folgt strukturieren:

- Sichtung der vorhandenen Datenquellen und Grundlagen der forstlichen Förderung auf Eignung als Beitrag für die Bewertung; Überprüfung auf Vollständigkeit. Sichtung und Beschaffung der formellen und inhaltlichen Grundlagen für die forstliche Förderung in Form von Verordnungen, Programmen, Richtlinien, Dienstanweisungen sowie begleitenden Bewertungen und Vorgaben für die Bewertung seitens der EU.
- Beschaffung und Analyse der Sekundärdaten, insbesondere Daten der Begleit- und Monitoringsysteme (Zahlstellendaten, EU- und GAK-Berichterstattung).
- Auswertung und Analyse der Sekundärdaten.
- Analyse des Implementationsprozesses.
- Ausarbeitung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der finanzielle Vollzug aller Maßnahmen des EPLR wurde bereits in Kapitel 2.4 dargestellt. Dementsprechend war für die Maßnahme i (Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen) im Rahmen des Förderschwerpunktes C im genehmigten Finanzplan für die Jahre 2000 bis 2002 ein Betrag von 768.000 Euro angesetzt. Tatsächlich wurden die Mittel im indikativen Finanzplan während der drei Jahre aber reduziert. Die Planänderung geht

rückwirkend für die Jahre 2000 bis 2002 von rd. 205.000 Euro aus. Nach Rechnungsabschluss ergibt sich für diese drei Jahre eine tatsächlich ausgezahlte Summe von rd. 138.200 Euro. Daraus errechnet sich eine Mittelabflussquote von rd. 67 %. Die Kofinanzierung durch den EAGFL beträgt 40 %.

8.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Die Darstellung des erzielten Outputs erfolgt anhand einer Zusammenstellung der Daten des Senators für Bau und Umwelt für die Jahre 2000 bis 2002. Sie bezieht sich auf das Kalenderjahr und enthält neben der Anzahl der Förderfälle die Gesamthöhe der ausgezahlten Förderbeträge und die Fläche, auf der die Maßnahmen stattgefunden haben.

Tabelle 8.4: Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen, Jahre 2000 bis 2002

Maßnahme	Anzahl Förderfälle	Gesamtförderbetrag Euro	Fläche ha	Betrag pro ha Euro	Betrag pro Förderfall Euro
Waldbauliche Maßnahmen	2 50%	30.013 22%	19,5 67%	1.539	15.007
Neuartige Waldschäden	2 50%	108.223 78%	10,3 33%	10.507	54.112
Gesamt	4 100%	138.236 100%	29,8 100%	4.639	34.559

Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlstellendaten, 2000 bis 2002.

Betrachtet man die Anzahl der Förderfälle in der Tabelle 8.4, werden Waldbauliche Maßnahmen sowie Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden zu je gleichen Anteilen (50 %) gefördert.

Bezüglich der Auszahlungen liegt der Schwerpunkt bei den Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden. Bei einer Gesamtfördersumme von 138.236 Euro liegt deren Anteil bei 78 %. Die waldbaulichen Maßnahmen haben einen Anteil von 22 %.

Daraus ergibt sich, dass für den Förderbereich Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden ein deutlich höherer Betrag je Förderfall ausgezahlt wurde (54.112 Euro) als für

die waldbaulichen Maßnahmen (15.007 Euro). Bezogen auf die Fläche, lag der durchschnittliche Betrag für die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden bei 10.507 Euro je Hektar, für die waldbaulichen Maßnahmen lediglich bei 1.539 Euro/ha.

Bei einer geförderten Gesamtfläche von 29,5 ha hatten die Waldbaulichen Maßnahmen einen höheren Flächenanteil (67 %) als die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (33 %).

Die beschriebenen Maßnahmen wurden im Jahr 2000 gefördert. Seitdem sind keine weiteren Fördermittel für diese oder andere forstliche Maßnahmen in Anspruch genommen worden. Erstaufforstungsmaßnahmen wurden im Berichtszeitraum 2000 bis 2002 nicht durchgeführt.

8.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Folgende Outputindikatoren/ quantifizierten Ziele wurden in dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum bis 2006 aufgeführt:

- (1) Erhöhung des Waldanteils um 10 ha.

In dem Zeitraum 2000 bis 2002 wurden keine Erstaufforstungen durchgeführt (Gottlob, 2003, S. 5).

- (2) Verbesserung des Waldzustandes und Stärkung der Waldfunktionen auf 100 ha.

Im Zuge von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden wurden Vor- und Unterbau auf 19,5 ha durchgeführt. Zur Verbesserung des Waldzustandes sowie zur Stärkung der Multifunktionalität des Waldes trägt auch die Bestandespflege bei. Sie wurde im Zeitraum 2000 bis 2002 auf 10,3 ha durchgeführt. Insgesamt wurde durch die durchgeführten Maßnahmen ein Zielerreichungsgrad von bislang 30 % erreicht.

Zusammenfassende Bewertung

Das Ziel zur Erhöhung des Waldanteils wurde bislang nicht umgesetzt. Anders sieht es für das Ziel zur Verbesserung des Waldzustandes und zur Stärkung der Wirtschafts-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes aus. Insgesamt betrachtet wurde dieses Ziel bislang zu einem Drittel erreicht.

8.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Zielgruppen

Zielgruppen der Fördermaßnahmen sind grundsätzlich die in den Förderrichtlinien aufgeführten möglichen Zuwendungsempfänger. Diese sind:

- Inhaber land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe oder Grundbesitzer, außer Bund und Länder;
- Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes;
- ländliche Gemeinden.

Zuwendungsempfänger ist lediglich die Forstbetriebsgemeinschaft „Forstverband Wesermünde und Bremen“. Wie das Fachreferat bestätigte (schriftliche Mitteilung vom 03.03.2003), sind alle potentiellen privaten und kommunalen Zuwendungsempfänger in dieser einen Forstbetriebsgemeinschaft organisiert.

Werden die Förderbeträge auf die Waldfläche der Forstbetriebsgemeinschaft bezogen, so ergibt sich im Durchschnitt eine Förderung von etwa 119 Euro/ha/Jahr. Wird davon ausgegangen, dass die Förderung der Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse zu 68 % letztlich Privatpersonen und zu 32 % dem Körperschaftswald zufließt (entsprechend der Waldflächenanteile in der Forstbetriebsgemeinschaft, Mitteilung des Senators für Bau und Umwelt 2003), dann ergäbe sich eine durchschnittliche Förderung für den Privatwald von 81 Euro/ha/Jahr und für den Körperschaftswald von 38 Euro/ha/Jahr.

Zielregionen

Aufgrund der geringen Umsetzung wird auf eine Darstellung nach Zielregionen verzichtet.

8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die verwaltungstechnische Durchführung, insbesondere Antrag, Bewilligung, Auszahlung, Abrechnung, Kontrolle sowie evtl. Rückforderung und Verzinsung basieren in Bremen auf

- dem Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetz (§§ 49, 49a) ggf. unter Berücksichtigung der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung,
- der Bremischen Landeshaushaltsordnung (§ 44 LHO und den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO), den besonderen Regelungen der Landesrichtlinien,

- der Verordnung VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17.05.1999 und Durchführungsvorschriften,
- der Verordnung VO (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23.07.1999 und Durchführungsvorschriften,
- der Verordnung VO (EWG) Nr. 3508/92, und auf
- den Art. 6 und 7 der VO(EWG) Nr. 3887/92.

Die Durchführung der EG-Förderung von forstwirtschaftlichen Maßnahmen erfolgt gemäß den notifizierten „Grundsätzen für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen“ der GAK in der jeweils geltenden Fassung.

8.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die Fachzuständigkeit für die forstwirtschaftlichen Maßnahmen liegt beim Senator für Bau und Umwelt der Freien Hansestadt Bremen im Referat 32. Antragsannahmende Stelle sowie Bewilligungsbehörde ist ebenfalls der Senator für Bau und Umwelt, Referat 32. Für die forstfachliche Prüfung ist das Forstamt Syke in Amtshilfe zuständig. Die Bescheiderteilung erfolgt durch die Haushaltsabteilung, Referat 12 (Senator für Bau und Umwelt). Bei der EU-Zahlstelle sind die unabhängigen Kontrolleure eingerichtet, die für die Vor-Ort-Kontrolle zuständig sind. Die unabhängigen Kontrolleure sind funktionell sowie personell vom Antrags- und Bewilligungsverfahren getrennt. Die EU-Zahlstelle, die die Ausführung und Verbuchung der Zahlungen vornimmt, ist beim Senator für Wirtschaft und Häfen eingerichtet.

Das gesamte Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren ist in Abbildung 8.1 schematisch dargestellt.

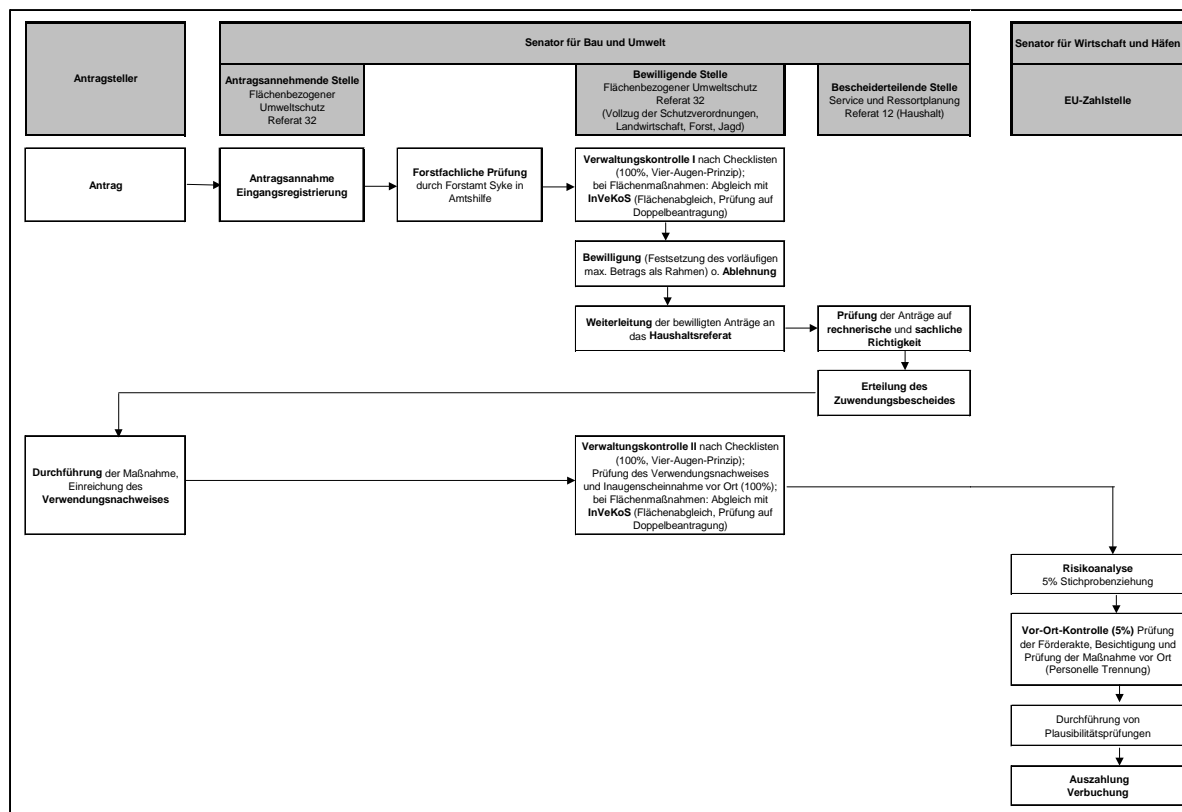
8.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Der Antrag auf Gewährung einer Zuwendung ist bei dem Senator für Bau und Umwelt, Referat 32, einzureichen. Dieser nimmt die Anträge an, registriert ihren Eingang und leitet sie an das Forstamt Syke weiter. Vom Forstamt Syke werden die Anträge in Amtshilfe auf ihre forstfachliche Richtigkeit geprüft. Anschließend leitet das Forstamt die Anträge weiter an die Bewilligungsbehörde (vgl. auch Abbildung 8.1).

Die Bewilligungsbehörde prüft die Anträge erneut und erteilt die Bewilligung oder Ablehnung unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Im Falle der Bewilligung wird ein vorläufiger Maximalbetrag als Rahmen bewilligt. Anschließend

leitet sie den gesamten Fördervorgang an die bescheiderteilende Stelle als nächsthöhere Verwaltungsebene weiter.

Abbildung 8.1: Bewilligungs- und Kontrollverfahren der forstlichen Förderung in Bremen



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Senators für Bau und Umwelt.

Die bescheiderteilende Stelle (Referat 12) prüft die bewilligten Anträge auf rechnerische Richtigkeit und stimmt die Fördervorgänge mit den GAK-Richtlinien ab. Bei rechnerischer und sachlicher Richtigkeit erteilt sie schließlich den Zuwendungsbescheid.

Erst nach erfolgter Bewilligung und Bescheiderteilung darf die/der AntragstellerIn mit der Durchführung der Maßnahme beginnen. Auf Antrag des Zuwendungsempfängers hin kann die Bewilligungsbehörde aber einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn genehmigen.

Nach Durchführung der Maßnahme reichen die Antragsteller die Verwendungsnachweise bei der Bewilligungsbehörde ein. Diese prüft die Unterlagen und entscheidet dann über das weitere Verwaltungsverfahren – Freigabe der Zahlung, Kürzung oder Versagung. Bei Freigabe der Zahlung leitet sie die zahlungsrelevanten Daten an die Zahlstelle weiter.

Die Zahlstelle wiederum ordnet die Auszahlung an den jeweiligen Zuwendungsempfänger an und verbucht die Fördermittel. Die Auszahlungen erfolgen laufend.

8.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle, Endabnahme und Sanktionen

Gemäß dem Entwicklungsplan sind die Bewilligungsbehörden angehalten, zwei Verwaltungskontrollen durchzuführen. Die erste erfolgt vor der Bewilligung (Überprüfung der Fördervoraussetzungen), die zweite vor der Auszahlung (Prüfung der ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahme).

Beide Verwaltungskontrollen werden vollständig, d.h. für 100 % der Anträge durchgeführt. Bei der ersten Verwaltungskontrolle wird die Übereinstimmung der im Antrag beschriebenen Maßnahme mit sämtlichen förderrelevanten Bestandteilen der entsprechenden Landesrichtlinie durch die bewilligende Stelle kontrolliert. Bei der zweiten wird nach Aktenlage und Inaugenscheinnahme vor Ort geprüft, ob die Auflagen und Bedingungen des Zuwendungsbescheides eingehalten worden sind.

Neben den Verwaltungskontrollen werden stichprobenartig jährlich bei mindestens 5 % der Begünstigten des Gesamtprogramms nach Abschluss der Maßnahme und vor Auszahlung der Zuwendung Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Diese Kontrollen erstrecken sich auf sämtliche Antragsgegenstände. Sie werden von unabhängigen Kontrolleuren durchgeführt. Entsprechend der Empfehlung der Kommission (Vier-Augen-Prinzip) wird diese Prüfung nicht von Personen vorgenommen, die an der Verwaltungskontrolle (einschließlich der Inaugenscheinnahme) beteiligt waren. Die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe erfolgt aufgrund maßnahmenspezifischer Risikoanalysen in der EU-Zahlstelle.

Bei flächenbezogenen Beihilfen, wie bei forstlichen Maßnahmen z.B. im Falle der Erstaufforstung, greift zusätzlich das sogenannte Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS). Hierbei werden sämtliche beantragte Flächen auf der Grundlage einzureichender Flächenverzeichnisse auf Übereinstimmung der beantragten Flurstücke mit dem Flächenverzeichnis sowie Größe und Kulturart gemäß den Bestimmungen der InVeKoS-Regelungen kontrolliert. Außerdem wird die Einhaltung der durch die Bewilligung auferlegten Flächennutzungsaufgaben geprüft. Das InVeKoS wird als Querkontrolle zwischen sämtlichen relevanten Maßnahmen in der EU-Zahlstelle durch überregionalen Abgleich landes- und bundesweit durchgeführt.

Werden dann im Rahmen der Kontrollen Abweichungen von bzw. Verstöße gegen die Förderregelungen festgestellt, erfolgen gemäß der einschlägigen vorgenannten Rechtsgrundlagen Sanktionen. Diese sehen je nach Tatbestand unter anderem den Widerruf oder die Rückforderung der Zuwendung, und ggf. die Verzinsung der zu unrecht gewährter Mittel vor. Werden beispielsweise Verpflichtungen nicht oder nur teilweise vom Zuwendungsempfänger eingehalten, so leitet die Bewilligungsbehörde einen Widerruf oder das Rückforderungsverfahren ein. Ein Rückforderungsanspruch wird vor allem dann geltend

gemacht, wenn eine auflösende Bedingung eingetreten ist oder die Zuwendung durch unrichtige oder unvollständige Angaben erwirkt wurde. Des Weiteren wird eine Rückforderung in Anspruch gestellt, wenn die Zuwendung nicht oder nicht mehr für die vorgesehenen Zwecke verwendet wird. Gleiches gilt für Auflagen (Verpflichtungen), sofern diese nicht oder nicht innerhalb des festgesetzten Zeitraumes erfüllt werden. Bei falschen Angaben in den Anträgen, die nicht unverzüglich der bewilligenden Stelle mitgeteilt oder bewusst falsch angegeben werden, handelt es sich um Subventionsbetrug, der strafrechtlich i.S. des § 264 Strafgesetzbuch verfolgt werden kann. Darüber hinaus gilt bei falschen Angaben aufgrund grober Fahrlässigkeit sowie bei absichtlich gemachten falschen Angaben die Regelung des Art. 48, Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1750/1999. Hierbei kann der betroffene Zuwendungsempfänger sowohl im betroffenen Jahr sowie im darauf folgenden Jahr von der Förderung ausgeschlossen werden. Für die flächenbezogene Förderung (Erstaufforstung) gelten außerdem die Sanktionen gemäß den InVeKoS-Regelungen (VO (EWG) Nr. 3887/92 bzw. VO (EG) Nr. 2419/2001).

Für das Sanktionssystem ist die EU-Zahlstelle zuständig. Die EU-Zahlstelle stellt sicher, dass die entsprechenden Rückforderungen (inkl. Zinsen) und Sanktionen zeitnah dem E-AGFL wieder gutgeschrieben werden.

Zusätzlich zu den Verwaltungs- und Kontrollmaßnahmen überprüft die von der Zahlstelle unabhängige Bescheinigende Stelle die Bewilligungs-, Verbuchungs- und Zahlungssysteme der einzelnen Maßnahmen sowie die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Buchführung.

8.5.4 Finanzmanagement

Für die Sonstigen Forstwirtschaftlichen Maßnahmen ist für die gesamte Förderperiode gemäß dem neuen indikativen Finanzplan ein Mittelvolumen von rd. 1,2 Mio. Euro veranschlagt worden, davon knapp 0,5 Mio. Euro aus EU-Mitteln. Dieses Mittelvolumen wird intern bedarfsgerecht durch das Fachreferat beim Senator für Bau und Umwelt verteilt. Es wird kein detaillierter indikativer Finanzplan auf Maßnahmenebene festgelegt.

8.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und die entsprechenden Durchführungsvorschriften sehen verbindliche Begleitsysteme für die Umsetzung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum vor. Diese Begleitsysteme sind:

- das sog. Zahlstellenverfahren (erfasst die Auszahlungen)
- ein finanzielles und physisches Begleitsystem (erfasst die Bewilligungsdaten).

Die Förderung sowohl der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen als auch der Erstaufforstung ist in beide Begleitsysteme integriert.

Im Rahmen der Evaluierung wurden aufgrund der geringen Umsetzung die Daten einzel-fallbezogen von dem Senator für Bau und Umwelt übermittelt.

8.5.6 Aspekte der Inanspruchnahme

Im Rahmen eines strukturierten Interviews auf Fachreferatsebene wurde nach einer Beurteilung der Verfahrensabläufe gefragt, deren wichtigste Ergebnisse hier kurz dargestellt werden.

Kritisiert wurde vom Fachreferat der hohe Verwaltungs- und Kontrollaufwand, der vor allem den EU-Vorschriften angelastet wird. Nach Einschätzung des Fachreferates ist der gegenwärtige Verwaltungs- und Kontrollaufwand deutlich höher als gegenüber der Vorgängerperiode.

Neben dem hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand weist das Fachreferat auf finanztechnische Probleme hin, die die Umsetzung der Maßnahmen erschwert. Hierzu zählt das Jährlichkeitsprinzip und die Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre von EU und Land. Das Rechnungsabschlussverfahren wird als schwierig empfunden.

8.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Aufgrund der geringen Umsetzung wird auf eine Bearbeitung des EU-Fragenkataloges verzichtet. Die durchgeführten Maßnahmen tragen hauptsächlich zu einer ökologischen Strukturverbesserung bei und dienen damit in erster Linie der Stärkung der ökologischen Funktionen von Waldflächen.

8.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

8.7.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Überwiegend wurden die angebotenen Maßnahmen schon in der Vorgängerperiode nach den Fördergrundsätzen der GAK gefördert.

In der Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Inanspruchnahme und den erzielten Wirkungen werden bei einer Mittelabflussquote von nur 67 % lediglich die Waldbaulichen Maßnahmen und die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden mit einem Zielerreichungsgrad von bislang 30 % umgesetzt. Forstlicher Wegebau und Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse wurden im Berichtszeitraum nicht gefördert, ebenso wenig wie Erstaufforstungsmaßnahmen. Sowohl den vorgesehenen forstlichen Zielen im Entwicklungsplan (Tabelle 8.3) als auch dem kapitelübergreifenden Ansatz des Programms zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des ländlichen Raums wird die derzeitige Ausrichtung und Umsetzung damit kaum gerecht.

Bei dieser Bewertung ist jedoch der geringe Waldanteil und die untergeordnete Bedeutung der Forstwirtschaft in Bremen zu berücksichtigen. Während für die Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse auch kein Bedarf gegeben zu sein scheint, da sämtliche potentielle Zuwendungsempfänger bereits in dem vorhandenen Zusammenschluss organisiert sind (siehe 8.4.3), kann das Angebot für Wegebaumaßnahmen in dem verbleibenden Programmzeitraum durchaus noch in Anspruch genommen werden.

Erstaufforstung soll durch private Neuwaldbildung erfolgen. Erstaufforstungsentscheidungen werden, Rationalität des Handelnden vorausgesetzt, aufgrund betrieblicher Erwägungen getroffen. Wegen dieser individuell geprägten Rahmenbedingungen ist die Inanspruchnahme der Förderung der Erstaufforstung wenn überhaupt nur schwer planbar. Die institutionellen und administrativen Rahmenbedingungen zur Förderung der Erstaufforstung sind gegeben. Das Förderangebot kann im Programmplanungszeitraum grundsätzlich noch in Anspruch genommen werden. Zur Forcierung der Aufforstungstätigkeit bietet sich die erneute Gewährung einer Erstaufforstungsprämie an. Von der Höhe dieser Prämie ist es letztendlich abhängig, ob Erstaufforstung auf einer Fläche die Alternative mit einem höheren Einkommensbeitrag ist und damit der Vorrang gegenüber den konkurrierenden Nutzungsarten erhält. Vor dem Hintergrund des limitierten Flächenpotentials wird ohne PrämienGewährung das Interesse an Erstaufforstungen nur marginal sein (Gottlob, 2003, S. 5f.).

8.7.2 Durchführungsbestimmungen

Der Verwaltungs- und Kontrollaufwand ist im Vergleich zu dem Förderumfang der forstlichen Maßnahmen überdimensioniert. Die von der EU geforderte funktionelle und personelle Trennung im Bewilligungs- und Kontrollverfahren sowie die Problematik, dass die landesspezifischen Bestimmungen an die der EU anzupassen sind, tragen dazu bei.

Literaturverzeichnis

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

Gottlob, Th. (2003): Zwischenbewertung der Förderung der Erstaufforstung in Bremen (2000 – 2002). Unveröffentlicht.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 9

Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten – Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

*Birgit Koch (Gruppenkoordinatorin),
Winfried Eberhardt, Simone Hartthaler,*

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



Kooperationspartner

Manfred Bathke

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR



Unterauftragnehmer

Dr. Heinz Sourell

Institut für Betriebstechnik und Bauforschung,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Tabellenverzeichnis	III
9 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten	1
9.1 Ausgestaltung des Kapitels	1
9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	1
9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	2
9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	2
9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	3
9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	3
9.2.2 Datenquellen	5
9.3 Vollzugskontrolle	7
9.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	8
9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	11
9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	13
9.6.1 Frage IX.1. – In welchem Umfang ist das Einkommens der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?	14
9.6.1.1 Kriterium IX.1-1. Erhaltung/Verbesserung des Einkommens aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten	14
9.6.1.2 Kriterium IX.1-2 Erhalt/Verbesserung des Einkommens aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	15
9.6.2 Frage IX.2. – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden?	15
9.6.2.1 Kriterium IX.2-2. Erhalt/Verbesserung der sozialen und kulturellen Einrichtungen, insbesondere für Jugendliche und junge Familien	16
9.6.2.2 Kriterium IX.2-3. Erhaltung/Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen in der unmittelbaren Umgebung, Erhaltung/Verbesserung der Wohnbedingungen	17
9.6.3 Frage IX.3. – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden?	18
9.6.3.1 Kriterium IX.3-1. Erhaltung/Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die landwirtschaftliche Bevölkerung	18
9.6.3.2 Kriterium IX. 3-2. Die jahreszeitlichen Schwankungen der Tätigkeiten konnten wirksamer ausgeglichen werden	19

9.6.3.3	Kriterium IX. 3-3. Die Diversifizierung der Tätigkeiten trägt zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung bei.	19
9.6.4	Frage IX.4. – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden?	19
9.6.4.1	Kriterium IX.4-1 Erhalt/Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen	20
9.6.4.2	Kriterium IX.4-2 Das landwirtschaftliche Produktionspotenzial ist vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Schädigung hierdurch wieder aufgebaut worden.	21
9.6.4.3	Kriterium IX.4-3 Die Dynamik der Wirtschaftsteilnehmer im ländlichen Raum ist gefördert und das Potenzial für eine endogene Entwicklung im ländlichen Raum ist aktiviert worden.	21
9.6.4.4	Kriterium IX.4-4 Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten.	22
9.6.5	Frage IX.5. – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?	22
9.6.5.1	Kriterium IX.5-1 Verbesserungen in der Landwirtschaft haben Umweltvorteile bewirkt.	23
9.6.5.2	Kriterium IX.5-2 Vermeidung von Verschmutzungen/ Emissionen, besserer Ausnutzungsgrad von natürlichen/nicht erneuerbaren Ressourcen.	23
9.6.5.3	Kriterium IX.5-3 Erhaltung/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt, Landschaften oder natürlichen Ressourcen.	24
9.6.5.4	Kriterium IX.5-4 Verbesserte Kenntnisse über Umweltprobleme und –lösungen im ländlichen Raum bzw. größeres Bewusstsein hierfür.	25
9.6.6	Zusätzliche kapitelspezifische Fragen	26
9.6.7	Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	26
9.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	27
9.8	Schlussfolgerungen	29
	Literatur	29

Tabellenverzeichnis

Tabelle 9.1:	Übersicht über die angebotenen Maßnahmen	1
Tabelle 9.2:	Datenquellen	6
Tabelle 9.3:	Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2002 in Mio. Euro	7
Tabelle 9.4:	Finanzieller Gesamtansatz 2000 bis 2006	8
Tabelle 9.5:	Zuständige Senatoren	11

9 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

In diesem Kapitel erfolgt die Bewertung der Maßnahmen zur Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Räumen. Da diese Maßnahmen im Artikel 33 der VO (EG) Nr. 1257/1999 aufgeführt sind, wird der Ausdruck Artikel-33-Maßnahmen synonym für die Gesamtheit der Maßnahmen dieses Kapitels verwendet.

9.1 Ausgestaltung des Kapitels

9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Tabelle 9.1 gibt einen Überblick über alle im Förderkapitel IX im Rahmen des Bremer Entwicklungsplans Bremen angebotenen Maßnahmen.

Tabelle 9.1: Übersicht über die angebotenen Maßnahmen

Maßnahmenkürzel	Steckbrief	Förderhistorie
B1 (r)	AEP: Planungsinstrument der Fachplanung für den ländlichen Raum zum Bereich Agrarstruktur	Zuvor in der GAK verankert. AEP ersetzt ab 1996 die bisherige Agrarstrukturelle Vorplanung (AVP).
B2 (k)	Flurbereinigung: <ul style="list-style-type: none"> • Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und Gestaltung des ländlichen Raumes durch Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur einschließlich Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes. • Freiwilliger Landtausch. 	Förderung über die GAK war möglich, wurde jedoch nicht in Anspruch genommen.
B3 (o)	Dorferneuerung	Im Zeitraum 1994 bis 1995 wurden 33 Privatmaßnahmen im Rahmen der GAK gefördert.
B4 (p)	Diversifizierung im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich	Vor 2000 wurden Maßnahmen der Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten auf der Grundlage des AFP gefördert.
B5 (r)	Verbesserung des ländlichen Wegenetzes	Förderung über die GAK war möglich, wurde jedoch nicht in Anspruch genommen.
B6 (q)	Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Wasserressourcen: <ul style="list-style-type: none"> • Anlage von Gewässerrandstreifen • Naturnaher Gewässerausbau • Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen in ländlichen Gebieten 	Im vorangegangenen Zeitraum wurden keine Mittel der EU oder der GAK eingesetzt. Vergleichbare Maßnahmen wurden von verschiedenen Vorhabenträgern im Rahmen der Eingriffsregelung umgesetzt.
B7 (u)	Verbesserung des Küstenschutzes; Einführung vorbeugender Instrumente zur Erhaltung des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials	Im Hochwasserschutz sind im Zeitraum 1994 bis 1999 etwa 10 Mio. DM für Maßnahmen zur Sicherung der Uferböschungen eingesetzt worden.

9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die Artikel-33-Maßnahmen sind im Bremer Entwicklungsplan alle dem Förderschwerpunkt B „Ländliche Entwicklung“ zugeordnet. Auf Ebene dieses Förderschwerpunktes steht die formulierte Strategie und die zu den Maßnahmen gehörenden Handlungsfelder unquantifiziert und ungewichtet nebeneinander. Indikatoren wurden auf dieser Ebene nicht formuliert (WuH, 2000, S.32).

Auf der Ebene der Maßnahmen wurden dagegen für die einzelnen Maßnahmen konkretere Ziele formuliert (siehe z. B. MB-IX B3 9.1.2). Allerdings handelt es sich hier in erster Linie um die beschreibende Formulierung von Ergebnissen und Wirkungen, die nicht quantifiziert wurden. Nur auf der Outputebene finden sich Quantifizierungen, welcher konkrete Output mit den eingesetzten Fördermitteln erreicht werden soll (zumeist die Anzahl umgesetzter Projekte). Sie wurden vom geplanten Mitteleinsatz in den einzelnen Fördergegenständen und den durchschnittlichen Kosten aus vorangegangenen Förderungen abgeleitet.

Als einer der ersten Schritte der Halbzeitbewertung wurden die im Bremer Entwicklungsplan genannten Ziele für die einzelnen Artikel-33-Maßnahmen zusammengestellt. Ein Überblick über die Ziele der Maßnahmen, bei denen bereits Projekte umgesetzt wurden, findet sich in den jeweiligen Materialbänden.

9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Die Artikel-33-Maßnahmen umfassen insgesamt ein breites Spektrum an Fördermöglichkeiten. Allerdings werden diese Maßnahmen vor allem vorsorgend angeboten und entsprechen eher einem potentiellen als einem konkreten Bedarf. Dies war auch bereits in der Vergangenheit so. Mittel aus der GAK wurden beantragt und Fördermöglichkeiten vorgehalten, ohne dass sie entsprechend abgerufen wurden (z.B. bei den Maßnahmen B2 und B5).

Die Förderung der Artikel-33-Maßnahmen findet in Bremen ausschließlich mit EU-Kofinanzierung statt. Eine Flankierung durch sogenannte Artikel-52-Maßnahmen mit ausschließlich nationaler Förderung wird nicht durchgeführt.

Synergien sind innerhalb der Artikel-33-Maßnahmen möglich. Vor allem das Instrument der AEP bietet hierzu vielfältige Ansatzpunkte. In der abgeschlossenen AEP Weser- und Ochtumniederung sind z.B. Empfehlungen für eine mögliche weitere Förderung der Maßnahmen Dorferneuerung, Flurbereinigung und Diversifizierung genannt.

9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign wurde so konzipiert, dass die gemeinsamen Bewertungsfragen der EU-Kommission beantwortet werden, soweit dies zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sinnvoll und möglich ist. Diese Bewertungsfragen sind nicht auf einzelne Maßnahmen ausgerichtet (z.B. eine Frage für die Dorferneuerung) sondern sie sind über die Maßnahmen hinweg zu beantworten (z.B. in Bezug auf durch die Förderung geschaffene Beschäftigungsmöglichkeiten). Eine übergeordnete Beantwortung der Fragen ist aufgrund der Heterogenität der Artikel-33-Maßnahmen und ihrer sehr unterschiedlichen Wirkungsweisen nicht möglich. Daher wurden die Maßnahmen entsprechend ihrer Zielsetzungen und möglichen Wirkungen zur Beantwortung der Bewertungsfragen den zugehörigen Kriterien und Indikatoren zugeordnet. Die ausführliche Darstellung der Bearbeitung der Maßnahmen und der Beantwortung der Fragen erfolgt im Materialband. Im vorliegenden Textband werden die zusammengefassten Ergebnisse der einzelnen Maßnahmen dargestellt. Sie stehen allerdings weitestgehend nebeneinander und sind nur im Fazit zusammengefasst.

Die Zuordnung der Maßnahmen zu den Kriterien und Indikatoren hat die weitere Untersuchung bestimmt. Für jede Maßnahme wurden einzeln die detaillierten Bewertungsschritte festgelegt, soweit bereits durchgeführte Projekte vorliegen. Dabei wurde insgesamt ein **Methodenmix** eingesetzt, der im Folgenden vorgestellt wird.

Aufbereitung und Analyse der Förderdaten

Die Daten über die bisher durchgeführten Förderprojekte in den einzelnen Maßnahmen wurden von verschiedenen Stellen des Landes (Senator für Inneres, Kultur und Sport; Senator für Wirtschaft und Häfen) zur Verfügung gestellt und im Hinblick auf die Projekthalte und die eingesetzten Finanzmittel ausgewertet.

Expertengespräche

Ein wichtiges methodisches Element, um zusätzliche Informationen (z.B. über die Inhalte der Projekte und den Förderablauf) zu erhalten, stellen Expertengespräche dar. Im Rahmen der Halbzeitbewertung der Maßnahmen des Kapitels 9 wurden solche Gespräche auf der Ebenen der Mitarbeiter der jeweils zuständigen Senatoren geführt.

Teilnehmende Beobachtung

Für die AEP Weser- und Ochtumniederung wurden die Methode der teilnehmenden Beobachtung genutzt. Ein Mitarbeiter des Bewerterteams hat an verschiedenen Terminen der AEP teilgenommen, um vor Ort Eindrücke über Teilnehmer, Zusammenarbeitsstrukturen

u.ä. zu gewinnen. Darüber hinaus wurden die Protokolle der weiteren Sitzungen und Treffen ausgewertet.

Auswertung der vorhandenen Literatur

Die relevante Literatur für die einzelnen Maßnahmen wurde gesichtet und bei Eignung für die Bewertung analysiert. Dies umfasste Forschungsvorhaben, frühere Bewertungen wie auch sonstige Literaturquellen. Dabei lag das Augenmerk vor allem auf Hinweisen und Untersuchungen zu den Wirkungen der angebotenen Maßnahmen.

Zusammenspiel und Grenzen der Methoden

Aufgrund der sehr überschaubaren Anzahl von Projekten und eingesetzten Finanzmitteln (insgesamt 18 Projekte in drei Maßnahmen) erschienen zur Halbzeitbewertung umfangreiche Erhebungen zu den Ergebnissen und Wirkungen dieser Projekte nicht sinnvoll. Methoden, die auf die Erhebung von Ergebnissen und Wirkungen abzielen, können nur bei Maßnahmen eingesetzt werden, bei denen auch schon (umfangreichere) Ergebnisse und Wirkungen zu erwarten sind. Bei vergleichsweise kleinen Maßnahmen, bei denen bisher nur wenige Projekte bewilligt und abgeschlossen wurden, können sie nicht zum Einsatz kommen. Daher sind für die Artikel-33-Maßnahmen insgesamt in Bremen auch nur wenige Aussagen möglich. Bei ihnen stand aus diesem Grund die Übertragung von Ergebnissen aus der Literatur und aus anderen Bundesländern im Vordergrund. Generell erschwert dies allerdings die Bewertung des gesamten Kapitels, da Aussagen fast nur bezogen auf Einzelprojekte möglich sind. Eine projektbezogene Einzelfallbewertung ist allerdings nicht das Ziel einer Kapitelbewertung, generalisierende Aussagen sind jedoch kaum möglich.

Besondere Möglichkeiten im Verlauf der Halbzeitbewertung bot der angewandte 6-Länder-Ansatz. Der ursprünglich angestrebte Effekt der Vereinheitlichung von Elementen der Bewertung (z.B. gleicher Fragebogen für eine Maßnahme in allen Ländern) hat sich nur begrenzt umsetzen lassen. Bei der genaueren Analyse der Länderprogramme und der Umsetzung der Maßnahmen in den Ländern wurden deutliche Unterschiede festgestellt. Abgesehen von diesen Problemen bietet der 6-Länder-Ansatz jedoch die Möglichkeit, über das Betrachten einer Maßnahme über mehrere Länder die jeweiligen Unterschiede und Besonderheiten herauszuarbeiten. Dadurch haben die EvaluatorenInnen einen wesentlich breiteren Blickwinkel bei der Bearbeitung der Maßnahmen gehabt. Als Nutzen für jedes einzelne Bundesland resultieren hieraus best-practice Beispiele der Implementation und Umsetzung der Förderung sowie außergewöhnliche Ideen für Fördermaßnahmen und -projekte, die jeweils hervorgehoben und z.B. als Empfehlung in andere Länder übertragen werden konnten.

9.2.2 Datenquellen

Die wichtigste sekundäre Datenquelle im Rahmen der Halbzeitbewertung stellte für die Bewertung der meisten Maßnahmen dieses Kapitels die Projektliste mit den Projekten der Jahre 2000 bis 2002 dar. In diesen Projektlisten waren die grundlegenden Informationen zu den Projekten enthalten (Name und Anschrift des Antragsstellers, Projektname, Finanzdaten usw.). Die erforderlichen Angaben dieser Listen wurden zu Beginn der Halbzeitbewertung zwischen EvaluatorInnen und Verantwortlichen im Land abgestimmt. Aufgrund der überschaubaren Zahl von Projekten wurden die Informationen zumeist in sehr unkomplizierter Form zur Verfügung gestellt, z.B. als Excel-Listen, die von der Bewilligungsstelle ausgefüllt wurden.

Tabelle 9.2: Datenquellen

Datenquellen	Beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung von / vom			Fundstelle im Materialband
		Vollzug	Inanspruchnahme / Output	administrativer Umsetzung	
Primärdaten					
Teilnehmende Beobachtung	Begleitung der AEP Weser- und Ochtmündung mit Vertretern des Senator für Inneres, Kultur und Sport, des Senators für Wirtschaft und Häfen sowie der Haneg	✓	✓	✓	MB IX B1
Expertengespräche		✓	✓	✓	MB IX B3, B6
Sekundärdaten					
Projektdaten	je Förderfall Name des Zuwendungsempfängers, Postleitzahl, Ort, Straße, kurze stichwortartige Projektbeschreibung, Jahr des Projektabschlusses, Finanzen (EAGFL-Mittel, nationale Mittel (Bund, Land), Eigenanteil, Mittel Dritter sowie gelegentlich Förderfähige Kosten und Gesamtkosten)	✓	✓	✓	MB IX B3, B6
Literatur	verfügbare, themenbezogene Fachliteratur		✓	✓	MB IX B1, B3, B6

9.3 Vollzugskontrolle

Tabelle 9.3 stellt den Auszahlungsstand 2000 bis 2002 in Bezug auf die ursprüngliche Planung gemäß Programmgenehmigung dar.

Insgesamt wird ein sehr hoher Rückstand der Ist-Ausgaben gegenüber dem Planansatz deutlich, denn es wurden nur acht Prozent der geplanten Gelder ausgezahlt.

Bei keiner Maßnahme wurden die eingeplanten Mittel auch tatsächlich komplett verausgabt. Nur bei den Maßnahmen B3, B6 und B1 wurden bisher Auszahlungen getätigt. Bei der Maßnahme B2 wird zwar eine Auszahlung angegeben, laut Auskunft des Programmkoordinators handelt es sich allerdings um eine Fehlbuchung (Bredemeier, 2003). Im Rahmen der Maßnahmen B4 und B7 sind noch keine Mittel abgeflossen.

Tabelle 9.3: Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2002 in Mio. Euro

Haushaltslinie	Planansätze 2000 bis 2002 EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss) Rechnungsabschluss (Tabelle 104)		Ist-Ausgaben in Prozent vom Planansatz	
	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung
B2 / k	0,13	0,05	0,04	0,02	33%	33%
B3 / o	0,62	0,25	0,07	0,03	12%	12%
B4 / p	0,41	0,16	0,00	0,00	0%	0%
B6 / q	0,33	0,13	0,12	0,05	37%	37%
B1, B5 / r	0,63	0,25	0,06	0,02	9%	9%
B7 / u	1,53	0,62	0,00	0,00	0%	0%
Gesamt	3,65	1,46	0,29	0,12	8%	8%

Quelle: (WuH, 2000)

In Tabelle 9.4 ist der finanzielle Gesamtansatz 2000 bis 2006 aus der Programmenehmigung und der Programmänderung 2003 dargestellt. Entsprechend der in Tabelle 9.3 aufgezeigten Entwicklung wurden die finanziellen Ansätze schwerpunktmäßig bei fast allen Maßnahmen zurückgefahren. Nur der Mittelansatz für die Maßnahme B2 wurde leicht erhöht.

Tabelle 9.4: Finanzieller Gesamtansatz 2000 bis 2006

Haushaltslinie	Programm- genehmigung 2000	Programm- änderung 2003	Differenz Programmänderung zu Programmgenehmigung	
	EAGFL-Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006		absolut	in %
B2 / k	0,182	0,213	0,03	17%
B3 / o	0,574	0,308	-0,27	-46%
B4 / p	0,448	0,282	-0,17	-37%
B6 / q	0,427	0,343	-0,08	-20%
B1, B5 / r	0,621	0,559	-0,06	-10%
B7 / u	1,483	0,868	-0,62	-41%
Gesamt	3,735	2,573	-1,16	-31%

Quelle: (WuH, 2000; WuH, 2003)

9.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Bei vier Maßnahmen (**Flurbereinigung, Diversifizierung, Wegebau, Küstenschutz**) wurden bisher keine Projekte umgesetzt. Alle Maßnahmen des Bremer Entwicklungsplans werden nur vorsorgend angeboten. Wenn die Nachfrage nach einer bestimmten Förderung auftritt, kann durch die vorgehaltenen Maßnahmen die Nachfrage schnell und unkompliziert befriedigt werden. Dies hat allerdings auch zur Folge, dass bei fehlender Nachfrage keinerlei Umsetzung stattfindet.

Beim **Küstenschutz** wurden, im Gegensatz zu anderen Bundesländern, im Entwicklungsplan noch keine konkreten Projekte aufgezeigt, sondern nur die in Frage kommenden Gebiete dargestellt. In diesen Bereichen ist es bisher zu keiner Förderung gekommen. Daher wurde in Bremen im Gegensatz zu anderen Bundesländern nicht die gute Möglichkeit genutzt, anstehende Projekte im Küstenschutz unter Zuhilfenahme von EU-Mitteln (vor allem vor dem Hintergrund der angespannten nationalen Haushaltslage) umzusetzen. Konkrete sachliche Begründungen für dieses Vorgehen ließen sich nicht finden. Hier ist zukünftig ein proaktiveres Vorgehen des Landes Bremen anzuraten. Dabei sollten die in den umliegenden Bundesländern bereits vorhandenen Erfahrungen mit der Förderung genutzt werden.

Die Maßnahmen ohne umgesetzte Projekte werden im Folgenden nicht mit dargestellt.

B1 – Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP)

Fördergegenstand ist die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung Weser- und Ochtumniederung (AEP WON), ein Projekt der länderübergreifenden kooperativen Planung zwi-

schen den Ländern Bremen und Niedersachsen. Die Freie Hansestadt Bremen und das Land Niedersachsen beauftragten im Sommer 2001 die GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft GmbH in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaftskammer Weser-Ems, eine AEP für den Untersuchungsraum „Weser- und Ochtumniederung“ zu erstellen. Der Untersuchungsraum überspannt die bremisch-niedersächsische Landesgrenze und umfasst ländliche Räume der Stadt Delmenhorst, der Gemeinde Lemwerder und das bremische Niedervieland. Die Größe beträgt insgesamt 8.900 ha. Das AEP-Verfahren wurde im Januar 2003 nach rund 20 Monaten abgeschlossen und die Berichtsendfassung der Öffentlichkeit vorgestellt. Eine detaillierte Darstellung zur Vorgehensweise, Ausgangslage und Aufgabenstellung zur AEP enthält der Materialband (siehe MB-IX B1).

Gemäß den Grundsätzen für die Förderung der AEP hat diese Konfliktbereiche, Entwicklungsmöglichkeiten und Entscheidungsbedarf in der Agrarstruktur sowie in ländlichen Räumen aufzuzeigen, gebietspezifische Leitbilder bzw. Landnutzungskonzeptionen für den Planungsraum zu entwickeln sowie Vorschläge für Handlungskonzepte zu unterbreiten. Zur Durchführung einer AEP besteht keine gesetzliche bzw. normierte Pflicht. Die AEP WON fand anlässlich der Planung verschiedener Vorhaben statt, die zur Umstrukturierung von Teilgebieten im Untersuchungsgebiet führen. Die Erarbeitung und die Aussagen der AEP beschränken sich dabei auf räumliche und thematische Schwerpunkte.

Die AEP WON war als informeller und transparenter Planungsprozess angelegt. Die Verständigung der beteiligten Akteure über räumliche und fachliche Grenzen hinweg war ein wesentliches Ziel dieser AEP. Voraussetzung dazu war eine intensive Beteiligung der regionalen und lokalen Experten aus unterschiedlichen Bereichen (Landwirtschaft, Kommunalverwaltung, Fachbehörden, Naturschutzverbände u.a.).

Das **integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzept** ist Hauptbestandteil des Abschlussberichtes zur AEP WON. Es wird hier kurz skizziert:

In den AEP-Gremien wurden zu verschiedenen Themenbereichen konsensfähige Entwicklungsziele erarbeitet und abgestimmt, aus denen anschließend Lösungswege, Maßnahmen, Projektideen und Handlungsempfehlungen abgeleitet wurden. Im Abschlussbericht zur AEP sind diese Empfehlungen, Maßnahmen und Vorschläge textlich und raumbezogen zeichnerisch zu folgenden Themen dargestellt:

- Landwirtschaft,
- Siedlung und Verkehr (Siedlungsentwicklung / Bauleitplanung und Verkehr),
- Natur und Landschaft,
- Sonstiges (Tourismus und Erholung).

Aus diesen Themenfeldern sind insbesondere folgende Lösungsansätze hervorzuheben:

- favorisierte Trassenführung für die B 212n aus Sicht der Landwirtschaft;

- Suchräume für Kompensationsflächenpools in Abstimmung mit der Landwirtschaft, (vor allem als Ausgleich für größere Planungsvorhaben auf Bremer Gebiet und bei Verkehrsprojekten);
- Empfehlungen zu der Siedlungsentwicklung (mit Hinweisen aus Sicht der Landwirtschaft);
- Infrastruktur für Naherholung und Tourismus (Wege, Attraktionen);
- Bereich für Flurneuordnungsverfahren und Wegeverbesserungen.

Die Ergebnisse zur geplanten B212n haben der Diskussion neue Impulse gegeben. Dabei sind die landwirtschaftlichen Belange in künftigen Planungen zu berücksichtigen (z.B. Raumordnungsverfahren oder Planfeststellungsverfahren).

Es wurde herausgearbeitet, in welchen Bereichen die zukünftigen Flächen und Nutzungsansprüche aufgrund von Kompensationserfordernissen und naturschutzfachlichen Planungen „landwirtschaftsverträglich“ geeignet sein können. Dazu wurden Suchräume für Bereiche zur Durchführung von Maßnahmen des Naturschutzes und von Kompensationsmaßnahmen abgegrenzt.

In den Gesprächsrunden und Arbeitskreisen haben die Landwirte ihre grundsätzliche Gesprächsbereitschaft signalisiert und es begrüßt, in die Planungen eingebunden zu werden. Aus dem Erfahrungsaustausch zwischen Vertretern von Naturschutz (Behörde und Umweltverbände), Landwirtschaft und Unterhaltungsverbänden zu den bisherigen Maßnahmen im Untersuchungsgebiet konnten die Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Nutzung und für den Naturschutz kritisch diskutiert und Verbesserungsvorschläge entwickelt werden.

Für die Tourismusförderung wurde deutlich, dass eine Kooperation über die Verwaltungsgrenzen hinweg die zukünftigen Chancen für die Region zur Realisierung der neuen Projektideen, der Verknüpfung bestehender Angebote und die Vermarktung erheblich steigern würden.

B3 - Dorferneuerung und –entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes

In den Jahren 2001 und 2000 wurden insgesamt 14 Projekte mit einem förderfähigen Gesamtvolumen von rund 170.000 Euro umgesetzt. Der Anteil der Förderung (nationale und EU-Mittel) an den Gesamtkosten betrug regelmäßig 30 %.

Von diesen 14 Projekten handelte es sich bis auf einen Fall um private gestalterische Maßnahmen an Gebäuden, vor allem um Reetdach- und Heidefirstsanierungen an Wohnhäusern und Wirtschaftsgebäuden. Die Projekte sind schwerpunktmäßig im Ortsamt

Blockland verortet. In diesem ländlichen Bremer Ortsamt liegen noch weitgehend geschlossene historische Dorfstrukturen vor, deren charakteristische bäuerliche Bausubstanz durch die Förderung Instand gesetzt wird. Die nationale Kofinanzierung dieser Projekte wurde über die Stiftung Wohnliche Stadt geleistet, da im Bremer Haushalt keine Mittel für diese Maßnahme bereitgestellt werden.

Darüber hinaus wurde im Ortsamt Borgfeld eine Dorfplanung mit einem förderfähigen Gesamtvolumen von 30.000 Euro gefördert.

B6 - Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Wasserressourcen

Gewässerausbau/Gewässerrandstreifen: Bisher wurde eine Rahmenkonzeption für Maßnahmen zur naturnahen Gestaltung der drei Geestbäche in Bremen-Nord bewilligt. Innerhalb dieses Rahmenkonzeptes wurde eine Baumaßnahme umgesetzt (Rückverlegung eines Baches in das alte mäandrierende Bachbett). Die Hanseatische Naturentwicklung GmbH (haneg) wurde mit der Projektsteuerung, der Durchführung der Vorarbeiten, der Koordination sowie der Umsetzung der Maßnahmen beauftragt.

Abwasseranlagen: In den Jahren 2000 bis 2002 wurden zwei Schmutzwasserdruckentwässerungsanlagen fertiggestellt, die das Wasser von den einzelnen Grundstücken sammeln und zum Klärwerk leiten. Von den einzelnen Grundstücken wird das Abwasser erst in Leitungen mit freiem Gefälle gesammelt und Pumpstationen zugeleitet. Von den Pumpstationen wird das Abwasser zur Kläranlage geleitet. Darüber hinaus sind vier weitere Anlagen gleicher Art beantragt.

9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Tabelle 9.5 gibt einen Überblick darüber, welcher Senator für die einzelnen Maßnahmen zuständig ist.

Tabelle 9.5: Zuständige Senatoren

Maßnahme	Zuständiger Senator
B1 (r)	Wirtschaft und Häfen
B2 (k)	Wirtschaft und Häfen
B3 (o)	Inneres, Kultur und Sport
B4 (p)	Wirtschaft und Häfen
B5 (r)	Bau und Umwelt
B6 (q)	Bau und Umwelt
B7 (u)	Bau und Umwelt

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Zuständigkeiten für die Artikel-33-Maßnahmen teilen sich in Bremen auf drei Senatoren auf. Für die direkt landwirtschaftsbezogenen Maßnahmen (AEP, Flurbereinigung, Diversifizierung) ist der Senator für Wirtschaft und Häfen zuständig. Die Dorferneuerung ist beim Senator für Inneres, Kultur und Sport angesiedelt, da hier die direkten Kontakte zu den Ortsämtern, bei denen die Anträge eingereicht werden können, bestehen. Für die Maßnahmen Wegebau, Küstenschutz und landwirtschaftliche Wasserressourcen ist dagegen der Senator für Bau und Umwelt zuständig.

Die Verantwortlichkeit des Senators drückt sich dergestalt aus, dass hier die zentrale Fördermittelbewirtschaftung erfolgt und die komplette Bearbeitung der eingereichten Projektanträge durchgeführt wird. Über die Verwaltungskontrolle, die Bewilligung, die Festsetzung des Förderbetrages, die örtliche Inaugenscheinnahme, die Verwendungsnachweisprüfung bis hin zur Vor-Ort-Kontrolle werden alle Schritte von Mitarbeitern des jeweiligen Senators durchgeführt. Für die Auszahlungen und Verbuchungen der Zahlungen im Bereich des Bremer Entwicklungsplans ist die Zahlstelle beim Senator für Wirtschaft und Häfen zentral zuständig.

Insgesamt sind für die Umsetzung einer Maßnahme damit nur wenige Verwaltungsebenen einbezogen. Die insgesamt sehr überschaubare Anzahl von Projekten einzelner Maßnahmen wird jeweils von bestimmten Mitarbeitern bei den Senatoren betreut. Dies hat die Abhängigkeit der Abwicklung der Förderung von wenigen Mitarbeitern, ihrem Engagement und ihren Arbeitskapazitäten zur Folge.

Die Verteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Senatoren führt zudem zu einem erhöhten Abstimmungsaufwand zwischen den Mitarbeitern der Senatoren, die für die verschiedenen Aspekte des Förderablaufs zuständig sind.

Insgesamt wurden bei den Artikel-33-Maßnahmen jedoch so wenige Projekte bis zur Halbzeitbewertung umgesetzt, dass keine abschließende Bewertung des Förderablaufs möglich ist, da dieser zu stark von Einzelprojekten und deren Umsetzung geprägt ist.

Finanztechnische Abwicklung

Ein grundlegendes Problem bei der Umsetzung von Projekten der Artikel-33-Maßnahmen stellt die angespannte Haushaltssituation Bremens dar. Insgesamt stehen nur in sehr eingeschränktem Umfang Kofinanzierungsmittel für die Förderung der Maßnahmen zur Verfügung. Bei der Dorferneuerung werden die nötigen nationalen Mittel bei privaten Projekten z.B. durch die Stiftung Wohnliche Stadt getragen, da im Bremer Haushalt keine Mittel hierfür zur Verfügung stehen. Die Stiftung hat eigene Zielsetzungen und Schwerpunkte, die sich teilweise von denen der Fördermaßnahmen unterscheiden. So wäre es zwar grundsätzlich möglich, im Rahmen der Dorferneuerung ein Umnutzungsprojekt zu fördern. Die Stiftung stellt hierfür jedoch gemäß ihrer Satzung keine Mittel zur Verfü-

gung, eine Förderung im Rahmen der Maßnahme Dorferneuerung kann somit für ein solches Projekt nicht stattfinden.

Darüber hinaus sind alle Projekte betroffen, die in öffentlicher Trägerschaft mit einem Eigenanteil der öffentlichen Hand umgesetzt werden könnten. Dies betrifft z.B. Projekte in den Maßnahmen Wegebau und öffentliche Dorferneuerungsprojekte (Straßen/ Platzgestaltungen). Da der nationale Eigenanteil hier nicht geleistet werden kann, werden keine entsprechenden Projekte umgesetzt.

9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

In diesem Kapitel werden die kapitelspezifischen Bewertungsfragen, -kriterien und -indikatoren der EU-Kommission beantwortet. Der Aufbau ist dabei bei jeder Frage identisch:

- Zunächst erfolgt anhand einer Tabelle die Angabe, inwieweit die im Land angebotenen Maßnahmen Hauptziele/-wirkungen bzw. Nebenziele/-wirkungen haben, die auf die Inhalte dieser Frage abzielen.
- Danach erfolgt eine zusammenfassende, textliche Beantwortung der Bewertungsfrage insgesamt. Diese basiert auf den darauf folgenden Ergebnissen zu den Kriterien und Indikatoren.
- Kriterien und Indikatoren: Zu jedem Kriterium und Indikator ist eine Checkliste beigelegt, die Aufschluss darüber gibt, inwieweit der Indikator für die Bewertung geeignet ist, ob er neu eingeführt oder verändert wurde. Die Begründungen für diese Veränderungen finden sich im Materialband bei den jeweiligen ausführlichen Darstellungen der Bewertungsfragen. Indikatoren, die für die Bremer Artikel-33-Maßnahmen zur Halbzeitbewertung nicht relevant sind, werden im Endbericht nicht dargestellt, sind aber mit den Gründen für ihre Nichtdarstellung im Materialband aufgeführt.
- Indikatoren: Zu jedem relevanten Indikator gibt es eine Antworttabelle, in der die relevanten Maßnahmen mit einer kurzen Zusammenfassung der Ergebnisse genannt sind. Ausführlichere Informationen zu den Ergebnissen der Maßnahmen finden sich im Materialband bei den jeweiligen Bewertungsfragen; die Methode der Erhebung wird dort in den Beiträgen zu den einzelnen Maßnahmen geschildert.
- Einige der von der EU-Kommission vorgegebenen Indikatoren sind für die bremsischen Artikel-33-Maßnahmen insgesamt nicht relevant. Solche Indikatoren zielen auf Maßnahmen aus dem Spektrum der Artikel-33-Maßnahmen (z.B. Bodenmelioration), die in Bremen nicht angeboten werden. Sie werden im vorliegenden Textband nicht genannt, jedoch im Materialband bei den Bewertungsfragen mit der Begründung für ihre Nicht-Beantwortung aufgeführt.

In den Bewertungsfragen der EU-Kommission wird immer wieder der Bezug zur ländlichen Bevölkerung/zum ländlichen Raum betont. Für einen Stadtstaat wie Bremen mit nur einzelnen, ländlicher geprägten urbanen Bereichen macht ein solcher Bezug keinen Sinn. Der Originalwortlaut der Fragen wurde im Rahmen der Bewertung beibehalten, an dieser Stelle wird jedoch darauf hingewiesen, dass der Bezug bei der Beantwortung der Fragen auf die Gesamtsituation in Bremen oder auf die in den ländlicher geprägten urbanen Bereichen hergestellt wird.

9.6.1 Frage IX.1. – In welchem Umfang ist das Einkommens der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?

	○	●	●	○		
B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7

● - Hauptziel/-wirkung

○- Nebenziel/-wirkung

Zusammenfassung

Das Ziel, Einkommen zu verbessern bzw. positiv auf die Einkommenssituation vor Ort zu wirken, haben unter den Artikel-33-Maßnahmen die Maßnahmen B2, B3, B4 und B5. Außer bei der Maßnahme B3 (Dorferneuerung) wurden bei keiner dieser Maßnahmen bisher Projekte umgesetzt.

Im Rahmen der Dorferneuerung wurden vor allem Projekte durchgeführt, die die Sanierung von Reetdächern zum Inhalt hatten. Solche gestalterischen Projekte haben, wie Befragungen von Zuwendungsempfängern in anderen Bundesländern ergeben haben, in der Regel kaum direkte Einkommenswirkungen. Ein messbarer Einkommenseffekt ist daher durch die Artikel-33-Maßnahmen zur Halbzeitbewertung nicht zu erwarten.

9.6.1.1 Kriterium IX.1-1. Erhaltung/Verbesserung des Einkommens aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten

Checkliste

1. Das Kriterium ist geeignet.	✓	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.

Indikator IX.1-1.1 Anteil des auf Grund von Fördermaßnahmen erzielten Einkommens der landwirtschaftlichen Bevölkerung

Anzahl/Anteil von Projekten mit positiven Einkommenseffekten an allen Dorferneuerungsprojekten.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | ✓ |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | | |

Maßnahme Ergebnis

B3	In der Dorferneuerung wurden bisher vor allem gestalterische Projekte an Dächern und sonstigen Gebäudeteilen gefördert. Diese führen nur selten zu Einkommenseffekten.
----	--

9.6.1.2 Kriterium IX.1-2 Erhalt/Verbesserung des Einkommens aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten

Checkliste

- | | | |
|-------------------------------------|---|---|
| 1. Das Kriterium ist geeignet. | ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

Indikator IX.1-2.1. Anteil des auf Grund der Beihilfe erzielten Bruttoeinkommens von nicht in landwirtschaftlichen Betrieben tätigen Begünstigten.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | ✓ |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | | |

Maßnahme Ergebnis

B3	In der Dorferneuerung wurden bisher vor allem gestalterische Projekte an Dächern und sonstigen Gebäudeteilen gefördert. Diese führen nur selten zu Einkommenseffekten.
----	--

9.6.2 Frage IX.2. – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden?

○	●	●	●	●	●	
B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7

● - Hauptziel/-wirkung

○ - Nebenziel/-wirkung

Zusammenfassung

Die Verbesserung der Lebensbedingungen und des Wohlergehens der Bevölkerung ist ein explizites Ziel der Maßnahmen B2, B3, B5 und B6 und indirekt auch der Maßnahme B1. Für die Beantwortung dieser Frage wurden drei sehr unterschiedliche Kriterien mit je drei

Indikatoren vorgegeben, die sich alle nur sehr schwer quantifizieren lassen. Zudem sind die von der EU-Kommission eingeforderten Indikatoren in ihrer Aussagekraft oft sehr eingeschränkt. Zum Beispiel ist die unter Indikator 2-3.1. vorgegebene Angabe des „Anteils der ländlichen Bevölkerung, die auf Grund von Fördermaßnahmen Zugang zu öffentlichen Flächen hat (in %)“, wenig aussagekräftig in Bezug darauf, ob die geschaffenen Wege auch tatsächlich von der Bevölkerung genutzt werden. Daher wurden einige Indikatoren in der Weise verändert, dass durch eine qualitative Beschreibung ein aussagekräftigeres Ergebnis vorliegt.

Im ersten Kriterium wird unter anderem nach Projekten gefragt, die in besonderer Weise die Bedürfnisse älterer Menschen und Jugendlicher berücksichtigen. Hier sind die beteiligungsorientierten Ansätze der AEP und der Dorfplanung im Rahmen der Dorferneuerung zu nennen, die Möglichkeiten für eine solche Berücksichtigung bieten.

Eine große inhaltliche Bandbreite an Wirkungen deckt das zweite Kriterium ab. Zum einen wird dort nach Beiträgen zur Verbesserung von Freizeitaktivitäten gefragt. Hier gab es bisher keine Wirkung, da keine entsprechenden Projekte umgesetzt wurden.

Des Weiteren haben die Projekte der Dorferneuerung ihren Wirkungsschwerpunkt in dem neu eingeführten Indikator „Verbesserung/Erhalt der Wohnstandortqualität und des Wohnumfeldes“. Wohnbedingungen können anhand von drei Bereichen gemessen werden:

- als Zufriedenheit mit der Wohnung
- als Zufriedenheit mit der Wohngegend und
- als Zufriedenheit mit den Verkehrsverhältnissen.

Die gestalterischen Projekten der Dorferneuerung (vor allem Reetdachsanierungen) setzt genau an diesen Bereichen an. Indem Dächer privater Bausubstanz erneuert werden, ergeben sich positive funktionale und optische Veränderungen, so dass die Zufriedenheit der Bewohner mit ihren Wohnbedingungen steigt. Gleiches gilt für die Wohnbevölkerung in der Umgebung. Der Erhalt der ortstypischen Bausubstanz trägt für sie zum Erhalt ihres Wohnumfeldes bei.

9.6.2.1 Kriterium IX.2-2. Erhalt/Verbesserung der sozialen und kulturellen Einrichtungen, insbesondere für Jugendliche und junge Familien

Checkliste

1. Das Kriterium ist geeignet.	✓	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.

Indikator IX.2-2.2. Hinweise auf Projekte, die im besonderen die Bedürfnisse von Jugendlichen und älteren Menschen berücksichtigen.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✓ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | | |

Maßnahme Ergebnis

B1	Die AEP WON soll insgesamt und allgemein zur Stärkung des ländlichen Raumes beitragen. Die entwickelten Empfehlungen und Projektideen zu den Bereichen Dorferneuerung, Natur / Landschaft sowie Freizeit und Naherholung verbessern tendenziell die Wohn- und Lebensqualität aller Bevölkerungsgruppen in der Region (MB-IX-B1).
B3	Durch die geförderte Dorfplanung im Ortsamt Borgfeld bietet sich grundsätzlich die Möglichkeit, auf die Bedürfnisse einzelner Bevölkerungsgruppen einzugehen.

9.6.2.2 Kriterium IX.2-3. Erhaltung/Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen in der unmittelbaren Umgebung, Erhaltung/Verbesserung der Wohnbedingungen

Checkliste

- | | | | |
|-------------------------------------|---|---|---|
| 1. Das Kriterium ist geeignet. | ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | ✓ |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | ✓ | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | |

Indikator IX.2-3.3. Hinweise auf die Verbesserung des Wohnumfeldes bzw. der Wohnstandortqualität.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✓ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | | |

Maßnahme Ergebnis

B3	Durch die im Rahmen der Dorferneuerung bisher geförderte Verbesserung der Bausubstanz (Reetdächer) ist die Funktionalität der Gebäude erhalten, wenn nicht sogar verbessert worden. Befragungen von Zuwendungsempfängern mit gestalterischen Projekten an Gebäuden in anderen Bundesländern haben ergeben, dass in Folge der geförderten Projekte die Wohnzufriedenheit steigt. Zudem hat die Erhaltung solcher ortstypischer Bausubstanz auch Auswirkungen auf das Wohnumfeld insgesamt. Auch für die Wohnbevölkerung in der Umgebung der geförderten Projekte profitiert daher durch den Erhalt/die Verbesserung ihres Wohnumfeldes.
B6	Auf den durch die geförderten Abwasseranlagen neu angeschlossenen Grundstücken wurden vorher Kleinkläranlagen mit Untergrundverrieselung oder feste Gruben betrieben. Der Anschluss an die zentrale Abwasserbeseitigung führt bei diesen Projekten zu einer Verbesserung der hygienischen Anforderungen und damit zu einer Steigerung der Lebensqualität der betroffenen Bevölkerung.

9.6.3 Frage IX.3. – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden?

	○	●					
B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	

● - Hauptziel/-wirkung ○- Nebenziel/-wirkung

Zusammenfassung

Bei den für diese Frage relevanten Maßnahmen Diversifizierung und Dorferneuerung lassen sich bisher keine Beschäftigungseffekte feststellen. Bei der Maßnahme Dorferneuerung wurden gestalterische Projekte durchgeführt, die in der Regel keine Beschäftigungseffekte haben und auch nicht beabsichtigen. Durch die Maßnahme Diversifizierung ließen sich Arbeitsplätze schaffen, allerdings wurden noch keine Projekte durchgeführt.

Zudem sind bei dieser Bewertungsfrage die konjunkturellen Beschäftigungseffekte durch die Bauphase der Projekte eine relevante Größe (z.B. beschäftigte Reetdachdecker durch die Förderung im Rahmen der Maßnahme Dorferneuerung). Aufgrund der überschaubaren Zahl an bisher durchgeführten Projekten bei allen Artikel-33-Maßnahmen wurden diese in diesem Kapitel nicht quantifiziert dargestellt. Trotzdem sind sie, wenn auch in geringem Umfang, vorhanden und in Kapitel 10 aufgeführt.

9.6.3.1 Kriterium IX.3-1. Erhaltung/Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die landwirtschaftliche Bevölkerung

Checkliste

- | | | |
|-------------------------------------|---|---|
| 1. Das Kriterium ist geeignet. | ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

Indikator IX. 3-1.1. Beschäftigungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft, die durch Fördermaßnahmen geschaffen/ erhalten wurden.

- b) Beschäftigungsmöglichkeiten, die sich durch Mehrfach Tätigkeiten ergeben haben, die wiederum das Ergebnis geförderter nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten sind.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | ✓ |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | | |

Maßnahme Ergebnis

B3	Die bisherigen Dorferneuerungsprojekte hatten vor allem gestalterische Maßnahmen an Gebäuden zum Inhalt, die nur in Ausnahmefällen zu Beschäftigungseffekten führen.
----	--

9.6.3.2 Kriterium IX. 3-2. Die jahreszeitlichen Schwankungen der Tätigkeiten konnten wirksamer ausgeglichen werden

Checkliste

- | | |
|-------------------------------------|---|
| 1. Das Kriterium ist geeignet. | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

Dieses Kriterium ist in Bremen nicht relevant, da es keine Maßnahmen oder Projekte gibt, die auf eine entsprechende Wirkung abzielen.

9.6.3.3 Kriterium IX. 3-3. Die Diversifizierung der Tätigkeiten trägt zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung bei.

Checkliste

- | | |
|-------------------------------------|---|
| 1. Das Kriterium ist geeignet. ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

Indikator IX. 3-3.1. Auf Grund der Beihilfe erhaltene/ geschaffene Beschäftigungsmöglichkeiten für Begünstigte, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind

Checkliste

- | | |
|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert ✓ |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. ✓ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | |

Maßnahme Ergebnis

B3	Bisher wurden im Rahmen der Dorferneuerung vor allem gestalterische Projekte an Gebäuden durchgeführt, die nur in Ausnahmefällen Beschäftigungswirkungen haben.
----	---

9.6.4 Frage IX.4. – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden?

●	●	○	●	○	○	●
B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7

● - Hauptziel/-wirkung

○ - Nebenziel/-wirkung

Zusammenfassung

Frage 4 hat die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft zum Inhalt. Diesen Zielbereich decken im Bremer Entwicklungsplan fast ausschließlich die Artikel-33-Maßnahmen ab. Alle angebotenen Artikel-33-Maßnahmen haben entweder ein explizites Ziel oder zumindest Wirkungen in Bezug auf diese Bewertungsfrage. Sie bieten einen breiten Ansatz, an verschiedenen Stellen direkt und indirekt Einfluss auf die ländlichen Struktur-

merkmale zu nehmen. Aus unserer Sicht greifen die durch die EU-Kommission vorgegebenen Kriterien bei dieser Frage allerdings zu kurz. Daher haben wir das Kriterium 4.4 „Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten“ zusätzlich eingeführt.

Zu den ersten beiden Kriterien „Erhalt/Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen“ und „Das landwirtschaftliche Produktionspotenzial ist vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Schädigung hierdurch wieder aufgebaut worden“ liegen bisher keine Ergebnisse oder Wirkungen vor, da bei den hierfür relevanten Maßnahmen noch keine Projekte umgesetzt wurden.

Die durch die Förderung ausgelöste Dynamik (drittes Kriterium) stellt im Hinblick auf die Strukturmerkmale einen wichtigen Aspekt dar. Insbesondere die AEP und die Dorferneuerung können deutliche Wirkungen auf die Dynamik in den geförderten Dörfern haben. Durch die prozesshaften Elemente können in der Region Weser- und Ochtumniederung und im Ortsamt Borgfeld dynamische Entwicklungen angestoßen werden. Dies ist ein wichtiges Ergebnis, vor allem im Hinblick darauf, dass in der Diskussion um die Entwicklung ländlicher Räume die Fähigkeit der Akteure zur Zusammenarbeit einen immer höheren Stellenwert erhält. Zudem wurde durch den länderübergreifenden Ansatz der AEP WON auch die Dynamik über die Stadtgrenzen Bremens hinaus gefördert.

Das neu eingeführte vierte Kriterium wird damit begründet, dass die Artikel-33-Maßnahmen vielfach indirekt auf die Standortfaktoren im ländlichen Raum wirken. Die Maßnahme Dorferneuerung wirkt mit ihren bisher durchgeführten Projekten vor allem auf die sogenannten weichen Standortfaktoren, wie den Freizeit- und Erholungswert und die Qualität des Wohnens und des Wohnumfeldes der Bereiche, in denen Projekte gefördert wurden. Die sanierten Reetdächer stellen ortstypische Bauweisen dar, die zum Erhalt eines typischen Ortsbildes beitragen, was wiederum ein wichtiger Faktor für die Naherholungsfunktion ist.

9.6.4.1 Kriterium IX.4-1 Erhalt/Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen

Checkliste

- | | | |
|-------------------------------------|---|---|
| 1. Das Kriterium ist geeignet. | ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

Das Kriterium ist für die in Bremen angebotenen Artikel-33-Maßnahmen grundsätzlich relevant, allerdings wurden noch keine Projekte umgesetzt, die Wirkungen auf dieses Kriterium oder die zugehörigen Indikatoren haben.

9.6.4.2 Kriterium IX.4-2 Das landwirtschaftliche Produktionspotenzial ist vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Schädigung hierdurch wieder aufgebaut worden.

Checkliste

- | | | |
|-------------------------------------|---|---|
| 1. Das Kriterium ist geeignet. | ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

Das Kriterium ist für die Maßnahmen Küstenschutz grundsätzlich relevant, allerdings wurden noch keine Projekte umgesetzt, die Wirkungen auf dieses Kriterium oder die zugehörigen Indikatoren haben.

9.6.4.3 Kriterium IX.4-3 Die Dynamik der Wirtschaftsteilnehmer im ländlichen Raum ist gefördert und das Potenzial für eine endogene Entwicklung im ländlichen Raum ist aktiviert worden.

Indikator IX.4-3.1 Hinweise auf eine verstärkte Dynamik/ein verbessertes Potenzial auf Grund der Fördermaßnahmen.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✓ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | | |

Maßnahme Ergebnis

B3	Grundsätzlich bietet die geförderte Dorfplanung im Ortsamt Borgfeld die Möglichkeit, dynamische Prozesse im Plangebiet der Dorfplanung anzustoßen. Untersuchungen in anderen Bundesländern haben gezeigt, dass durch Dorfplanungen die Eigeninitiative der Dorfbevölkerung gestärkt werden kann und auch über den Planungszeitraum hinaus Aktivitäten entstehen. In wie weit dies durch die geförderte Dorfplanung stattfinden wird, kann erst zu einem späteren Zeitpunkt erhoben werden.
B1	Das Besondere dieser AEP ist der ländergrenzen- und verwaltungsübergreifende Dialog- und auch der Diskussionsprozess mit den Hauptbetroffenen vor Ort, den Landwirten. In den verschiedenen AEP-Gremien (Lenkungsgruppe, Forum, Arbeitskreise) waren zahlreiche Akteure vertreten, die sonst nicht direkt zusammenarbeiten. Die AEP hat sich dabei als ein dynamisches Planungsinstrument bewährt, mit dem es möglich war, flexibel auf die Wünsche und Anforderungen der Beteiligten einzugehen. Dies gilt gleichermaßen für Themen und Veranstaltungsformen. Im Rahmen der AEP war es möglich, die Belange und Interessen der Landwirte zu erfassen, zu bündeln und abzustimmen. Die eingebundenen regionalen und lokalen Akteure werteten auf den Abschlussveranstaltungen der AEP ihre Beteiligung, die gute Zusammenarbeit und die gemeinsame Verständigung als positives Ergebnis (MB IX B1).

9.6.4.4 Kriterium IX.4-4 Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten.

Checkliste

1. Das Kriterium ist geeignet.	✓	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.	
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.	✓

Indikator IX.4-4.1 Hinweise auf Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✓	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden.	✓
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	✓		

Maßnahme Ergebnis

B3	Durch die Dorferneuerung wurden bisher vor allem Projekte gefördert, die gestalterische Maßnahmen an Gebäuden zum Inhalt hatten. Dies betraf vor allem Reetdach- und Heidefirstsanierungen. Der Erhalt solcher ortstypischer Gebäude stärkt die regionaltypischen Elemente in den jeweiligen Ortschaften. Dadurch werden regionale Besonderheiten erhalten und einer Uniformisierung und Verstädterung von Dörfern entgegengewirkt. Dies ist als positive Wirkung im Hinblick auf die sogenannten weichen Standortfaktoren zu sehen. Zudem wird durch den Erhalt von ortstypischer Bausubstanz auch der Naherholungs- und Tourismuswert der Dörfer gesichert.
----	---

9.6.5 Frage IX.5. – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>				
B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7

● - Hauptziel/-wirkung

○ - Nebenziel/-wirkung

Zusammenfassung

Die EU-Kommission zielt mit ihrer Frage auf unterschiedliche Aspekte der Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt auf landwirtschaftlich und nichtlandwirtschaftlich genutzten Flächen im ländlichen Raum ab. Diese Unterscheidungen halten wir in dieser Form jedoch nicht für geeignet. Wir haben uns bei der Neustrukturierung der Kriterien und Indikatoren der Frage daher stärker an den Schutzgütern orientiert (siehe auch MB-IX 9.6.5 Frage 5) und betrachten die Aspekte Verbesserung und Erhalt weitgehend gemeinsam.

Die Zielanalyse zeigt, dass die Maßnahme B6 als prioritäres Ziel die Umwelt hat. Bei den Maßnahmen B1 und B3 tritt dieser Aspekt als Nebenziel auf. Hinter diesen Maßnahmen verbergen sich allerdings ganz unterschiedliche Wirkmechanismen und Instrumente. Die Flurbereinigung hat ein breites Möglichkeitenspektrum an Instrumenten und Wirkmecha-

nismen in Bezug auf die Umwelt. Da bisher allerdings keine Projekte umgesetzt wurden, sind auch noch keine Ergebnisse und Wirkungen darstellbar.

Die Maßnahme B1 wirkt durch ihre konfliktlösende Strategie auf die Umwelt. Die Kenntnisse der Interessengruppen im Planungsgebiet über die Ansprüche und Probleme im Bezug auf Umwelt werden durch die AEP verbessert.

Durch die Maßnahme B6 wird auf verschiedene Weise Einfluss auf die Umwelt genommen. Durch die Aspekte Gewässerrandstreifen/Gewässerausbau konnte bisher vor allem auf die Artenvielfalt und das Landschaftsbild im Areal des durch die Förderung umgestalteten Bachlaufes gewirkt werden. Durch die geförderten Abwasserbeseitigungsanlagen wurden ca. 900 Einwohner neu an die Kanalisation und die vorhandenen Kläranlagen angeschlossen.

9.6.5.1 Kriterium IX.5-1 Verbesserungen in der Landwirtschaft haben Umweltvorteile bewirkt.

Checkliste

1. Das Kriterium ist geeignet.	✓	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.

Das Kriterium ist für die Maßnahme Flurbereinigung relevant. Allerdings wurden bei dieser Maßnahme noch keine Projekte umgesetzt, daher gibt es noch keine Wirkungen in Bezug auf dieses Kriterium oder die dazugehörigen Indikatoren.

9.6.5.2 Kriterium IX.5-2 Vermeidung von Verschmutzungen/Emissionen, besserer Ausnutzungsgrad von natürlichen/nicht erneuerbaren Ressourcen.

Checkliste

1. Das Kriterium ist geeignet.	✓	2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor.
3. Das Kriterium wurde modifiziert.		4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt.

Indikator IX.5-2.1 Abfälle/Abwasser, die auf Grund von Fördermaßnahmen gesammelt/behandelt wurden.

Checkliste

1. Der Indikator ist geeignet.	✓	2. Der Indikator wurde modifiziert	
3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt.		4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbezeitbewertung ermittelt werden.	✓
5. Der Indikator wurde neu eingeführt.	✓		

Maßnahme Ergebnis

B6	In Bremen werden 99,6% des Abwassers über die Kläranlagen geleitet und behandelt.
----	---

Durch die bisher fertiggestellten zwei Anlagen werden jeweils ca. 400 bis 500 EW an eine vorhandene Zentralkläranlage neu angeschlossen. Darunter befanden sich auch zwei landwirtschaftliche Betriebe.

9.6.5.3 Kriterium IX.5-3 Erhaltung/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt, Landschaften oder natürlichen Ressourcen.

Checkliste

- | | | |
|-------------------------------------|---|---|
| 1. Das Kriterium ist geeignet. | ✓ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

Indikator IX.5-3.1 Erhalt/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf Artenvielfalt.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✓ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | | |

Maßnahme Ergebnis

- | | |
|----|---|
| B6 | Ein Bach wird auf einer Länge von 180 m verlegt und naturnah gestaltet. Mit den begleitenden Uferstreifen und der extensiven Nutzung der angrenzenden Grünlandfläche wird ein Bereich von 1 ha in seiner Lebensraumfunktion aufgewertet. Bei Umsetzung der gesamten bewilligten Rahmenkonzeption sind deutliche positive Effekte für die Fließgewässerbiozönosen durch die Wiederherstellung der Durchgängigkeit und die Festlegung von Uferstreifen zu erwarten. |
|----|---|

Indikator IX.5-3.2 Erhalt/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf Landschaften.

Checkliste

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert | |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✓ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | | |

Maßnahme Ergebnis

- | | |
|----|--|
| B6 | Der gesamte Talabschnitt in diesem Bereich wird vom Landschaftsbild her positiv beeinflusst (ca. 10 ha). |
|----|--|

Indikator IX.5-3.3 Erhalt/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf Wasser.

Checkliste

- | | | |
|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | |

Maßnahme	Ergebnis
B6	Die bisher durchgeführte Einzelmaßnahme hat keinen Effekt auf das Schutzgut Wasser. Bei Umsetzung der gesamten Rahmenkonzeption sind deutliche positive Effekte zu erwarten.

Indikator IX.5-3.4 Erhalt/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf Boden.

Checkliste

- | | | |
|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | |

Maßnahme	Ergebnis
B6	Die bisher durchgeführte Einzelmaßnahme hat keinen Effekt auf das Schutzgut Boden. Bei Umsetzung der gesamten Rahmenkonzeption sind möglicherweise geringe positive Effekte zu erwarten.

Indikator IX.5-3.5 Erhalt/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf Klima/Luft.

Checkliste

- | | | |
|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | |

Maßnahme	Ergebnis
B6	Die bisher durchgeführte Einzelmaßnahme hat keinen Effekt auf das Schutzgut Luft. Auch bei Umsetzung der gesamten Rahmenkonzeption sind keine signifikanten Auswirkungen zu erwarten.

9.6.5.4 Kriterium IX.5-4 Verbesserte Kenntnisse über Umweltprobleme und –lösungen im ländlichen Raum bzw. größeres Bewusstsein hierfür.

Checkliste

- | | | |
|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✓ | 2. Der Indikator wurde modifiziert |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs)-indikatoren ergänzt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. ✓ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✓ | |

Maßnahme	Ergebnis
B1	Die abgeschlossene AEP WON hat zu einem Erfahrungsaustausch zwischen Vertretern von Naturschutz, Landwirtschaft und Unterhaltungsverbänden geführt. Hierdurch konnten die bisherigen Entwicklungen kritisch diskutiert und Verbesserungsvorschläge entwickelt werden. Zentrale Themen im Sinne dieses Indikators waren dabei die Lösung oder Vermeidung von Flächennutzungskonflikten sowie die Abstimmung von umweltrelevanten Planungen mit der Landwirtschaft.

9.6.6 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Zusätzliche kapitelspezifische Fragen wurden für die Artikel-33-Maßnahmen nicht formuliert. Das Spektrum der von der EU-Kommission vorgegebenen Bewertungsfragen deckt einen großen Teil der im Kapitel IX formulierten Ziele und möglichen Wirkungen der angebotenen Maßnahmen ab. Allerdings sind nicht alle Bewertungskriterien und -indikatoren für die Bewertung des Bremer Entwicklungsplans sinnvoll einsetzbar. Daher wurde das System der Kriterien und Indikatoren an die Struktur der Maßnahmen des Kapitels IX des Bremer Entwicklungsplans angepasst.

Dazu wurde ein neues Kriterium eingeführt: „IX.4-4 Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten“. Durch dieses Kriterium wird ein wichtiger Ziel- und Wirkungsbereich der Bremer Artikel-33-Maßnahmen abgedeckt, der durch die Kommissionsfragen vorher noch nicht erfasst war. Besonders die Projekte, die die optisch ansprechendere Gestaltung von Gebäuden betreffen, führt indirekt zur Verbesserung von (weichen) Standortfaktoren. Diesem Umstand wird mit dem neuen Kriterium Rechnung getragen, auch wenn es zur Halbzeitbewertung nur in ersten Ansätzen möglich war, Aussagen hierzu zu treffen. Für die Ex-Post-Bewertung wird dies ein wichtiger Aspekt sein.

Darüber hinaus wurde ein Kriterium nicht bearbeitet („IX. 3- 2. Die jahreszeitlichen Schwankungen der Tätigkeiten konnten wirksamer ausgeglichen werden“). Der Ausgleich der jahreszeitlichen Schwankungen der Tätigkeiten ist bei keiner Artikel-33-Maßnahme in Bremen als Ziel genannt. Zudem gibt es auch keine Wirkungen in diese Richtung, da auch insgesamt nur geringe Beschäftigungseffekte auftreten. Die Bearbeitung dieses Kriteriums hätte somit zu keinem verwertbaren Ergebnis für die Bewertung des Bremer Entwicklungsplans geführt.

9.6.7 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Das von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsraster hat eine Struktur von Bewertungsfragen, Kriterien und zu quantifizierenden Indikatoren vorgegeben. Einen wichtigen Arbeitsschritt in der Zwischenbewertung der Artikel-33-Maßnahmen hat die Anpas-

sung der Ebene der Indikatoren an die Maßnahmenstruktur des Bremer Entwicklungsplans dargestellt. Dazu wurden die von der EU-Kommission vorgegebenen Interventionslogiken kritisch im Hinblick auf die Ziele und Wirkungen der Artikel-33-Maßnahmen überprüft und verändert. Dies führte bei einer Vielzahl von Indikatoren zu Veränderungen. Hierbei handelte es sich vor allem um die Veränderung von Maßeinheiten und die Ergänzung um zusätzliche Indikatoren.

Die von der Kommission geforderten Indikatoren bezogen sich vor allem auf quantitative Aussagen mit unterschiedlichsten Maßeinheiten. Diese Angaben sind bei den im Rahmen dieses Kapitels angebotenen Maßnahmen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Erhebungsaufwand ermittelbar. Daher fand in einigen Fällen eine Veränderung hin zu qualitativen Beschreibungen statt. Zusätzlich wurden einige Indikatoren neu eingeführt, wenn sie zu einer besseren Beantwortung der Bewertungsfragen beitragen. Zu anderen Indikatoren werden wiederum keine Angaben gemacht, da sie für die Maßnahmen dieses Kapitels nicht relevant sind. Die einzelnen Veränderungen sind im Materialband jeweils genau beschrieben und begründet.

Insgesamt wurde das von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsraster somit an die besondere Maßnahmenstruktur des Bremer Entwicklungsplans angepasst. Diese angepasste Struktur bildet die Grundlage für die vorliegende Halbzeitbewertung und für die weiteren Bewertungen des Bremer Entwicklungsplans. Einschränkend muss jedoch gesagt werden, dass ein umfangreiches Bewertungsraster für einen von der Anzahl der Projekte und der eingesetzten Finanzmittel her kleinen Artikel-33-Maßnahmenbereich überdimensioniert erscheint. Die Beantwortung der Bewertungsfragen anhand der Indikatoren ist möglich, führt aber aufgrund der geringen Anzahl von Projekten zu einer überschaubaren Anzahl von Ergebnissen und Wirkungen. Diese ließen sich in einem weniger formalisierten Bewertungsraster sachgerechter darstellen.

9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Die Artikel-33-Maßnahmen in Bremen sind insgesamt durch einen bisher sehr geringen Umsetzungsstand gekennzeichnet. Bis 2002 wurden nur acht Prozent der ursprünglich für diesen Bereich eingeplanten Mittel in Anspruch genommen. Dabei sind es auch nur wenige der angebotenen Maßnahmen, bei denen die umgesetzten Projekte verortet sind. Bei insgesamt vier der sieben angebotenen Maßnahmen wurden noch keine Projekte umgesetzt (Flurbereinigung, Wegebau, Diversifizierung, Küstenschutz). Dies ist auch auf den vorsorgenden Charakter des Programms zurückzuführen, dass ein Angebot an Fördermöglichkeiten schafft, die nicht immer einen konkreten Bedarf widerspiegeln. Trotzdem sollte von Seiten des Landes kritisch geprüft werden, ob durch eine proaktivere Hand-

lungsweise der Verwaltung und Beratung möglicher Zuwendungsempfänger die Umsetzung nicht verbessert werden kann.

Die bisher durchgeführten Projekte bieten durchaus Ansatzmöglichkeiten für eine verstärkte Förderung in den nächsten Jahren. Allen voran ist hier die AEP Weser- und Ochtmuniederung zu nennen, in der sich zahlreiche Hinweise und Empfehlungen für Förderprojekte aus den Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung, Diversifizierung und Wegebau finden. Darüber hinaus können auch durch die Dorfplanung im Ortsamt Borgfeld neue Projektideen, vor allem für die Maßnahmen Dorferneuerung entstehen.

Ein Problem bei allen Projekten der Artikel-33-Maßnahmen stellt die Kofinanzierung durch den nationalen Haushalt Bremens dar. Da im Haushalt für die Kofinanzierung von Projekten nur sehr eingeschränkt Mittel zur Verfügung stehen, wird die Umsetzung zusätzlich erschwert. Bei der Maßnahme Dorferneuerung wird dieser Umstand umgangen, dass die nötigen Kofinanzierungsmittel über die Stiftung Wohnliche Stadt eingebracht werden. Allerdings können so auch nur Projekte umgesetzt werden, die mit den Zielen der Stiftung einhergehen.

Die Ergebnisse und Wirkungen im Hinblick auf die Bewertungsfragen sind aufgrund der wenigen Projekte bisher gering. Sie konzentrieren sich zudem auf wenige Aspekte der gesamten Bewertungsfragen.

Durch die Projekte der Dorferneuerung, die bisher vor allem gestalterischer Natur waren, ergeben sich Wirkungen auf die Wohnzufriedenheit, die Wohnstandortqualität und die Standortfaktoren im ländlichen Raum. Durch die geförderten Projekte kann die Funktionalität der Gebäude erhalten und verbessert werden. Dies trägt in direktem Maße zur Verbesserung der Wohnzufriedenheit der Nutzer der Gebäude bei. Darüber hinaus wird durch die Erhaltung von ortstypischer Bausubstanz auch das Wohnumfeld insgesamt erhalten, was sowohl auf die Wohnbevölkerung als auch auf Naherholungssuchende positiv wirkt. Wirkungen in den Bereichen Einkommen, Beschäftigung und Umwelt haben gestalterische Projekte nicht als Hauptziel und daher ist zu vermuten, dass solche Effekte bisher auch nicht eingetreten sind.

Die AEP Weser- und Ochtmuniederung hat zu einem ländergrenzen- und verwaltungsübergreifenden Dialog- und Diskussionsprozess geführt. Hierdurch war es möglich, verschiedene Interessen die den Planungsraum betreffen offen zu legen und zu diskutieren. Im Rahmen dieses Prozesses sind auch vielfältige Ideen und Ansätze entstanden und dargestellt worden, die für die zukünftige Entwicklung des Planungsraums genutzt werden können.

Die Projekte der Maßnahme Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Wasserressourcen sind in den Bereichen naturnaher Gewässerausbau sowie Neubau und Erweiterung von

Abwasseranlagen in ländlichen Gebieten angesiedelt. Im Hinblick auf den naturnahen Gewässerausbau wurden bisher Planungskosten und eine Wiederherstellung eines ehemaligen Gewässerverlaufs eines Baches gefördert. Hiervon gehen erste positive Wirkungen auf die Artenvielfalt und Landschaft aus, die durch die Umsetzung der gesamten Rahmenkonzeption für die drei Bremer Geestbäche noch deutlicher zu erwarten sind. Im Bereich der Abwasseranlagen wurden drei Druckrohrentwässerungen fertiggestellt, weitere sind in Planung und Bau. Hierdurch wird der Anschlussgrad an Kläranlagen in Bremen weiter erhöht und die hygienische Situation verbessert.

9.8 Schlussfolgerungen

Die Artikel-33-Maßnahmen sind sich durch einen sehr geringen Umsetzungsstand gekennzeichnet. Allerdings gibt es gute konzeptionelle Voraussetzungen für eine verstärkte Umsetzung bis zum Ende der Förderperiode. Durch die AEP WON, die Dorfplanung im Ortsamt Borgfeld sowie die Rahmenkonzeption für die Geestbäche liegen umfangreiche konzeptionelle Grundlagen vor, die Projektideen für die Maßnahmen liefern und ihre abgestimmte Umsetzung ermöglichen. Dieses Potential sollte in den nächsten Jahren genutzt werden, um die Situation des Vorhandenseins von EU-Mitteln zu nutzen.

Literatur

- Bredemeier, K.; Allhusen, J., Programmkoordination in Bremen, mündliche/schriftliche Mitteilung am 19.2.2003.
- 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, Senator für Wirtschaft und Häfen (2003): 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.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	IV
Kartenverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	V
10 Kapitelübergreifende Bewertungsfragen	1
10.1 Untersuchungsdesign und Datenquellen	1
10.1.1 Organisation der Kapitelübergreifenden Bewertung	1
10.1.2 Untersuchungsdesign - Methodisches Vorgehen	2
10.1.3 Datenquellen	6
10.1.4 Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung	8
10.2 Thematische kapitelübergreifende Fragen	11
10.2.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag des Bremer Entwicklungsplans zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen	11
10.2.1.1 Kriterium 1-1. (neu): Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	15
10.2.1.2 Kriterium 1-2. (neu): Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	15
10.2.1.3 Kriterium 1-3. (neu): Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion (Landschaftsbild)	17
10.2.1.4 Fazit	18
10.2.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag des Bremer Entwicklungsplans zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben	19
10.2.2.1 Querschnittskriterium 2-1.: Erhalt oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben	22
10.2.2.2 Querschnittskriterium 2-2.: Erhalt oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Sektoren im ländlichen Raum	23
10.2.2.3 Querschnittskriterium 2-3. (neu): Befristete/ vorübergehende Beschäftigungseffekte	23
10.2.2.4 Fazit	23
10.2.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag des Bremer Entwicklungsplans zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung	24
10.2.3.1 Kriterium 3-1.: Erhalt oder Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung	25

10.2.3.2	Kriterium 3-2.: Erhalt oder Verbesserung des Einkommens der nicht in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung des ländlichen Raums	26
10.2.3.3	Fazit	26
10.2.4	Querschnittsfrage 4 - Beitrag des Bremer Entwicklungsplans zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse	27
10.2.4.1	Kriterium 4-1.: Steigerung der Produktivität oder Kostensenkung auf den wichtigsten Stufen der Erzeugung	29
10.2.4.2	Kriterium 4-2.: Verbesserung der Marktposition	29
10.2.4.3	Kriterium 4-3.: Positive Umsatzentwicklungen	30
10.2.4.4	Fazit	30
10.2.5	Querschnittsfrage 5 - Beitrag des Bremer Entwicklungsplans zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	31
10.2.5.1	Relevanz für Bremen	31
10.2.5.2	Kriterium 5-1.: Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch den EPLR positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.	34
10.2.5.3	Kriterium 5.2.: Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen	36
10.2.5.4	Kriterium 5-3.: Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen	36
10.2.5.5	Kriterium 5-4.: Erhalt oder Verbesserung der Landschaften des ländlichen Raums	37
10.2.5.6	Fazit	38
10.2.6	Zusatzfrage: Chancengleichheit	39
10.2.7	Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen	41
10.2.8	Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen	42
10.3	Einfluss der Durchführungsbestimmungen auf die Umsetzung des Bremer Entwicklungsplans - Querschnittsfrage 6	43
10.3.1	Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie	44
10.3.1.1	Interne Synergien	44
10.3.1.2	Externe Synergien	47
10.3.2	Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen	48
10.3.3	Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)	50
10.3.4	Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte	50
10.3.5	Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen	53
10.3.6	Fazit	53
10.4	Zusätzliche Aspekte mit Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung	54
10.4.1	Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen	54

10.4.1.1	Programmgenese	54
10.4.1.2	Organisation der Durchführung	55
10.4.1.3	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes	57
10.4.2	Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen	58
10.4.2.1	Finanztechnische Regelungen	58
10.4.2.2	Verwaltungs- und Kontrollvorschriften	59
10.4.2.3	Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten	60
10.4.2.4	Fazit	61
10.4.3	Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	61
10.4.3.1	Publizität	61
10.4.3.2	Partnerschaft	62
10.4.3.2.1	Aspekte der vertikalen Partnerschaft	62
10.4.3.2.2	Aspekte der horizontalen Partnerschaft	70
10.4.4	Fazit	71
10.5	Begleitsystem	72
10.6	Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post Bewertung	72
Literaturverzeichnis		73

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 10.1:	Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung	1
Abbildung 10.2:	Ziele der kapitelübergreifenden Bewertung	2
Abbildung 10.3:	Entstehung der verschiedenen Programmebenen und ihre Bedeutung für die Evaluierung	8
Abbildung 10.4:	Problemlage bei der Verdichtung von Untersuchungsergebnissen der Kapitel auf einen Querschnittsindikator	10
Abbildung 10.5:	Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen auf die „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	18
Abbildung 10.6:	Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	24
Abbildung 10.7:	Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	27
Abbildung 10.8:	Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	31
Abbildung 10.9:	Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen auf den „Erhalt und die Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	39
Abbildung 10.10:	Wirkungsrichtungen und öffentliche Aufwendungen im Bereich sonstiger programmspezifischer Ziele	42

Kartenverzeichnis

Karte 10.1:	Stadtteile in Bremen	16
-------------	----------------------	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 10.1:	Verwendete Datenquellen	7
Tabelle 10.2:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld - Zielanalyse	14
Tabelle 10.3:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld - Wirkungsanalyse	15
Tabelle 10.4:	Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des Bremischen EPLR	20
Tabelle 10.5:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Zielanalyse	21
Tabelle 10.6:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungsanalyse	21
Tabelle 10.7:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Zielanalyse	25
Tabelle 10.8:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungsanalyse	25
Tabelle 10.9:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Zielanalyse	28
Tabelle 10.10:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungsanalyse	28
Tabelle 10.11:	Überblick über den Zustand der Umweltmedien in Bremen	32
Tabelle 10.12:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Zielanalyse	32
Tabelle 10.13:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Wirkungsanalyse	33
Tabelle 10.14:	Förderung der Chancengleichheit - Zielanalyse	40
Tabelle 10.15:	Sonstige Ziele - Zielanalyse	41

Tabelle 10.16:	Sonstige Ziele - Wirkungsanalyse	41
Tabelle 10.17:	Kriterien der Querschnittsfrage 6	43
Tabelle 10.18:	Methodische Schwierigkeiten in der Erfassung von Nettowirkungen	51
Tabelle 10.19:	Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?	63
Tabelle 10.20:	Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)	65
Tabelle 10.21:	Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)	67

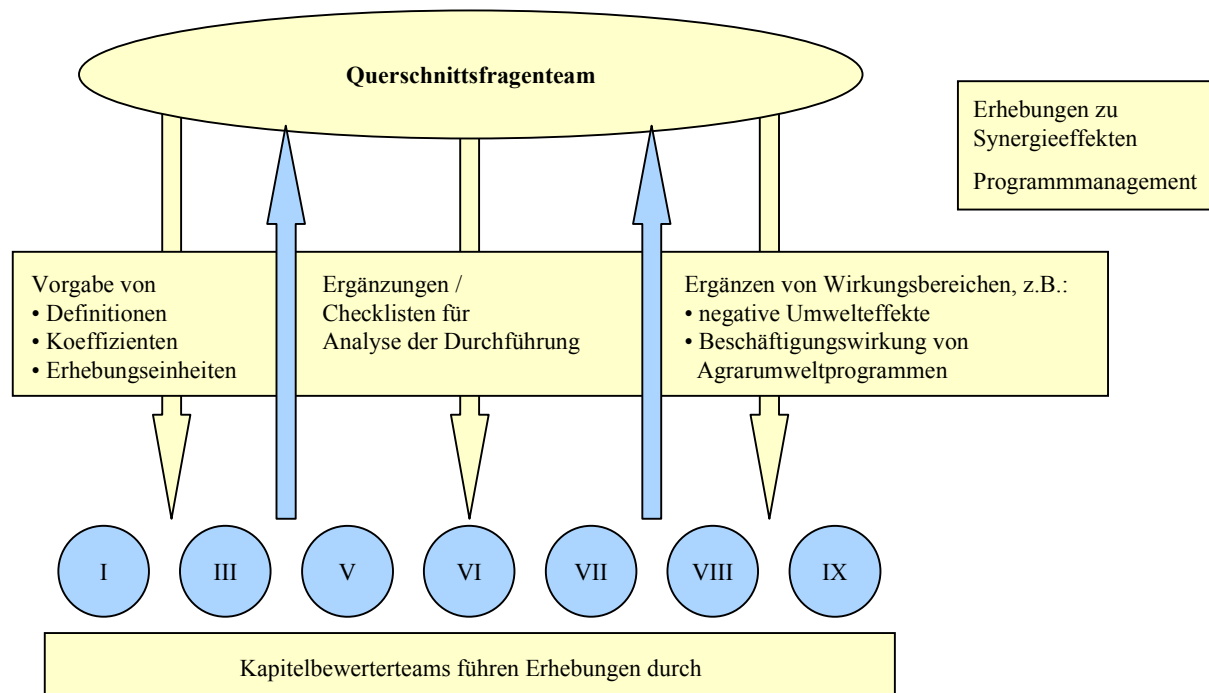
10 Kapitelübergreifende Bewertungsfragen

10.1 Untersuchungsdesign und Datenquellen

10.1.1 Organisation der Kapitelübergreifenden Bewertung

In Kapitel 2.1.2 wurden die Organisation der Halbzeitbewertung beschrieben und die Bezüge zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen dargestellt (siehe Abbildung 2.1). Abbildung 10.1 verdeutlicht das inhaltliche und fachliche Zusammenspiel zwischen der Kapitelbewertung und der Programmbewertung (Querschnittsfragenteam).

Abbildung 10.1: Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Vorgaben und Ergänzungen der kapitelspezifischen Erhebungen sowie die Analyse der Durchführung auf Programmebene wurden zentral durch die ProgrammbewerterInnen erarbeitet, die Erhebungen zu den einzelnen Wirkungsbereichen jedoch größtenteils dezentral von allen (auch von den bundesweiten Bewerterteams) vorgenommen.

10.1.2 Untersuchungsdesign - Methodisches Vorgehen

Grundsätzlich verfolgt die kapitelübergreifende Bewertung des Programms die in Abbildung 10.2 dargestellten Ziele. Mit den vier Zielausrichtungen sind verschiedene grundsätzliche Probleme und darüber hinaus spezifische Probleme zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung verbunden. Diese liegen in der begrenzten Aussagemöglichkeit aufgrund der lückenhaften Datenlage und des geringen Programmfortschritts (siehe Abbildung 10.2 und Kapitel 10.1.4).

Abbildung 10.2: Ziele der kapitelübergreifenden Bewertung

1	Mehrwert durch Programmansatz? Die klassische Frage nach der Synergie
2	Systematische Betrachtung der Wirkungen auf indirekt Begünstigte - Was bleibt in der Region ?
3	Ermittlung unbeabsichtigter positiver oder negativer Wirkungen einzelner Förderbereiche auf die Programmziele Oder: zu Risiken und Nebenwirkungen fragen Sie die kapitelübergreifenden Bewerter
4	Zusammenfassung der wichtigsten Wirkungen des Programms Von Erbsen und dicken Bohnen

Quelle: Eigenen Darstellung nach EU-KOM, 2000, S. A-5.

Inhaltlich und methodisch sind die vier Bedeutungsfelder (siehe Abbildung 10.2) zur Halbzeitbewertung folgendermaßen aufbereitet worden:

Synergie

Wie Synergiewirkungen entstehen und welche Rahmenbedingungen gegeben sein müssen, ist ausführlich in MB-X-Text 1.1 beschrieben.

- Herausarbeiten und Überprüfen möglicher Synergien einzelner Maßnahmen im EPLR aufgrund ähnlicher Zielausrichtung durch die Kapitelbewerter,
- Analyse von Synergiewirkungen aufgrund räumlich, zeitlich inhaltlich-strategischer Ausrichtung im Rahmen der Programmdurchführung,
- Herausarbeiten möglicher externer Synergieeffekte mit anderen Strukturfondsmaßnahmen,

- Entwicklung einer Methodik für die Ex-post-Bewertung zur Ermittlung externer und interner Synergiewirkungen.

Eine Quantifizierung eines möglichen Mehrwertes von Wirkungen auf Programmebene ist zu diesem Zeitpunkt nicht möglich, da zum einen für einzelne Maßnahmen noch keine Wirkungen ermittelt werden können. Zum anderen liegt der Schwerpunkt der Halbzeitbewertung zunächst im Aufbau eines förderkapitelspezifischen Bewertungssystems. Dies wurde im Angebot bereits festgehalten: „Bis zur Zwischenevaluierung sind die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen [...] getrennt für die einzelnen Kapitel zu beantworten, ohne dass die oben genannten Wechselwirkungen zwischen den Kapiteln Berücksichtigung finden (BAL, 2001, S. 80).“

Betrachtung der Wirkungen auf indirekt Begünstigte – regionaler Ansatz:

Indirekte Wirkungen durch Anstoßeffekte von Fördermaßnahmen für sozio-ökonomische Wirkungsketten in Regionen stellen sich erst langfristig ein, somit ist für eine umfassende Behandlung dieser Thematik ein langfristig angelegter regionaler bzw. lokaler Fallstudienansatz erforderlich. Eine solche Fallstudie ist im Rahmen der Ex-post-Bewertung durchzuführen (siehe Kapitel 10.6).

Ermittlung unbeabsichtigter Nebenwirkungen der einzelnen Maßnahmen auf die Programmziele:

Da bei den kapitelbezogenen Bewertungsfragen die intendierten Wirkungen im Vordergrund stehen, liegt ein Beitrag der kapitelübergreifenden Bewertung in der Ermittlung positiver und negativer Nebenwirkungen von Maßnahmen.

Hierfür wurden in Teilbereichen die Untersuchungsansätze der Kapitel um Aspekte ergänzt, z.B.:

- Beschäftigungseffekte von Agrarumweltmaßnahmen,
- Umweltwirkungen investiver Maßnahmen.

Zusammenfassung der wichtigsten Wirkungen des Programms anhand der Beantwortung der thematischen Bewertungsfragen

Auch für diesen Bereich gelten die Einschränkungen, dass in weiten Teilen des Programms noch keine Wirkungen ermittelt werden konnten. Einige Kapitelaussagen zu Wirkungen sind aufgrund bislang nicht quantifizierbarer Tendenzen, unzureichender Datenlage (Kapitel I) oder verhaltener bzw. fehlender Inanspruchnahme (Kapitel VII, IX) eher als Ex-ante-Aussagen zu werten. So wird sich bei der Bearbeitung der kapitelübergreifenden Fragen die Analyse überwiegend auf die Ergebnisebene reduzieren (EU-KOM, 1999a).

Zur Strukturierung und Bearbeitung dieses Aufgabenkomplexes wurden folgende Methoden angewandt:

- Relevanzanalyse der Bewertungsfragen und –kriterien (siehe auch BAL, 2001, S. 80) und Ergänzung um landesspezifische Ziele:
 - Standardisierte Relevanzabfrage¹ bei den Kapitelbewertern (siehe MB-X-Tabelle 1.5); in diesem Zusammenhang wurde auch überprüft, inwieweit die Erhebungsbögen der einzelnen Förderkapitel ergänzt werden müssen, um eine sinnvolle Beantwortung der Fragen zumindest für die Ex-post Bewertung zu ermöglichen,
 - Zielanalyse auf Programmebene (siehe MB-X-Tabelle 2.1),
 - Auswertung sozio-ökonomischer Kennziffern (Kontextindikatoren).
- Vereinheitlichende Vorgaben und Checklisten für die Erhebungs- und Fragebögen der Kapitelbewerter, um die Vergleichbarkeit und Vollständigkeit der Ergebnisse zu verbessern. Dabei muss die Verhältnismäßigkeit gewahrt werden, da jeder zusätzliche Aspekt das Untersuchungsdesign in den einzelnen Förderkapiteln aufbläht, ohne dass die hier gewonnenen Aussagen für die Förderkapitel zwingend relevant sind.
- Wirkungsstromanalyse
Ausgehend von der Methodik der Entwicklungspfadanalyse bzw. Wirkungspfadanalyse, die bereits im Rahmen mehrerer Evaluierungsberichte (z.B. ECOTEC, 1998; IfS, 2000) Anwendung gefunden haben, wurden die fünf themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkungsbereiche aufgefasst. Diesen wurden jeweils die Wirkungen auf Ebene der Haushaltlinien/Maßnahmen zugeordnet. Dabei sollte die Wirkungseinschätzung auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen erfolgen. In verschiedenen Tabellen (siehe MB-X-Tabellen 1.3 und 1.4) wurden die Wirkungsrichtungen und –stärken sowie Wirkungseigenschaften² von den Kapitelbewertern eingetragen. Beispielhaft dargestellt sind die Tabellen für das Förderkapitel I - AFP. Die ausgefüllte Wirkungstabelle ist MB-X-Tabelle 2.2 zu entnehmen.

Hierdurch soll auf Programmebene eine plakative Übersicht der aufgrund des Maßnahmenvollzugs tatsächlich relevanten Programmwirkungen gegeben werden. Die Ergebnisse werden bei den jeweiligen Fragen (Kapitel 10.2) angeführt.

¹ Auf die Ergebnisdarstellung wird verzichtet, da es vor allem um eine interne Diskussionsgrundlage handelte, die dann in die weiteren Arbeitsschritte und -ergebnisse eingeflossen ist.

² Deren Definitionen (direkt, indirekt, kurzfristig, langfristig, dauerhaft und vorübergehend) erfolgte in Anlehnung an die EU-KOM (1999e).

Zusätzlich wird zur vereinfachten Illustration der Wirkungsschwerpunkte des Programms eine Gewichtung der Wirkungen durch die Verknüpfung mit der finanziellen Ausstattung (tatsächlicher Mittelabfluss) der Haushaltslinien vorgenommen³.

Folgende Aussagen können getroffen werden:

- Welche Maßnahmen sind auf welche Ziele ausgerichtet?
- Wie groß sind die Anteile am Gesamtbudget, mit denen bestimmte Wirkungen verbunden sind?
- Mit welchen Maßnahmearten werden welche Wirkungen erreicht?
- Welche Ziele und Handlungsfelder finden keine oder zu wenig Berücksichtigung?

Zwei wesentliche Grenzen dieser Methode sind aufzuführen:

- Aufgrund des stark vereinfachenden Charakters dieser Strukturierungsmethode (z.B. wird für die finanzielle Gewichtung die Annahme getroffen, dass ein Euro Fördermittel in allen Maßnahmenschwerpunkten derselben Wirkungsmenge entspricht) sind die Ergebnisse nur als Tendenzen oder Größenordnungen zu verstehen.
- Die Einschätzungen auf der Ebene der einzelnen Haushaltslinien beruhen auf sehr unterschiedlicher Datenlage, -qualität und Förderfallzahlen. Während in einigen Bereichen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen) bereits mit statistisch auswertbarem Material gearbeitet werden kann, ist z.B. das Wissen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht über das Ex-ante-Stadium hinausgegangen. Die vertikale Vergleichbarkeit der Aussagen ist somit äußerst gering. Dieses Problem wird sich aber mit weiterem Fortschreiten des Programms verringern.

Die genaue Methode ist in MB-X-Text 1.2 beschrieben. Grundsätzlich geht es hierbei nicht um eine Bewertung der Effizienz von Maßnahmen untereinander.

Ein Beispiel soll dies verdeutlichen. Eine Agrarumweltmaßnahme ist mit einer hohen Ressourcenschutzwirkung, aber neutralen bis negativen Beschäftigungswirkungen verbunden. Da Beschäftigungswirkungen in das Zielsystem der Agrarumweltmaßnahmen gar nicht integriert sind, kann man die erreichten Beschäftigungswirkungen auch nicht als Messlatte nutzen, um Empfehlungen zu einer Ausdehnung oder Einschränkung der betreffenden Maßnahme zu formulieren. Es handelt sich bei den Darstellungen in Kapitel 10.3

³ Dabei wurden die Angaben aus Tabelle 2.6 über tatsächlich getätigte Ausgaben zugrundegelegt. Folgende Annahmen wurden getroffen: Haushaltslinie e, f und q verteilen sich zu je 50 % auf die jeweiligen Maßnahmen. Dabei handelt es sich nur um Näherungswerte, da Informationen über die maßnahmenbezogene Aufteilung der Auszahlungen in den Haushaltslinien nicht vorlagen.

also um eine rein thematische Verdichtung von erzielten Ergebnissen, ohne dass daraus Rückschlüsse auf die Zielerreichung oder Effizienz von einzelnen Maßnahmen zu ziehen sind.

10.1.3 Datenquellen

Tabelle 10.1 gibt einen Überblick über die verwendeten Datenquellen und ihre Bedeutung für die verschiedenen Aspekte der Bewertung. Die Datenquellen sind nach der EU-KOM-Systematik unterteilt in Primärdaten, die wir selbst im Rahmen der Evaluierung erhoben haben, sowie bereits an anderer Stelle vorhandene Sekundärdaten. Hierzu zählen in diesem Falle auch die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen.

Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden im Materialband näher erläutert.

Tabelle 10.1: Verwendete Datenquellen

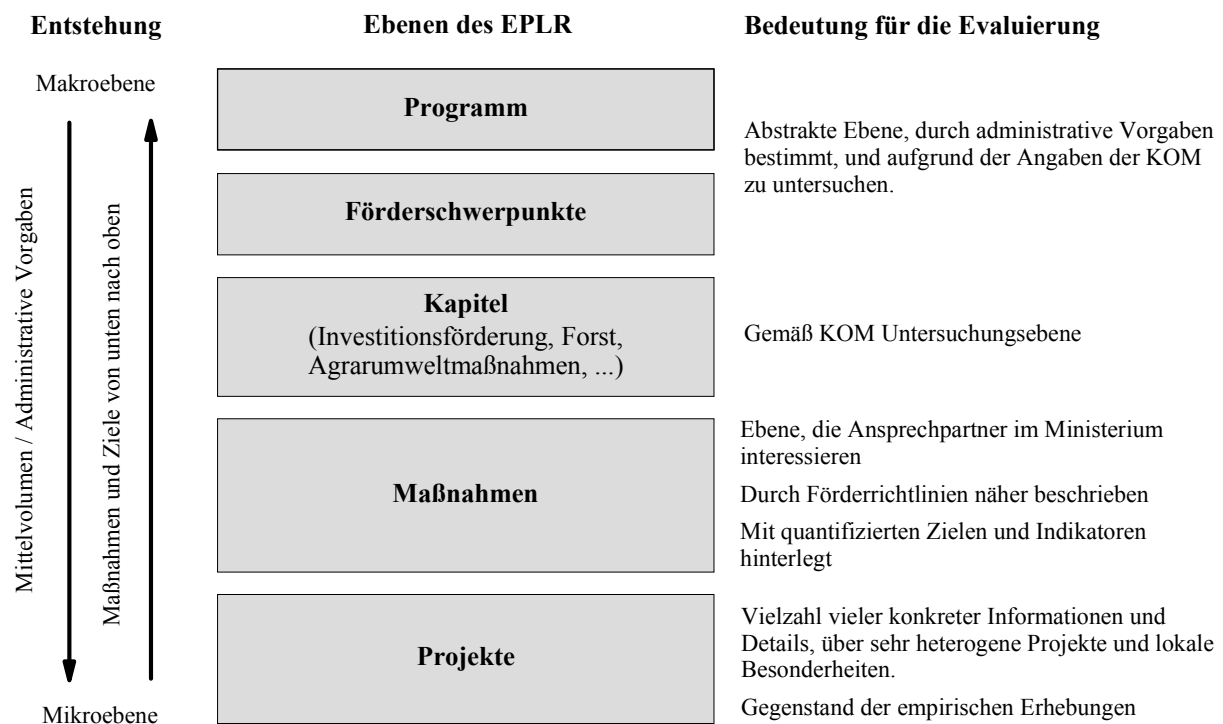
Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatz- beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des						
		qualitativ	quantitativ		Relevanz der Bewertungsfragen	administrativen Umsetzung	Rahmen- bedingungen	Vollzugs	Kontextes	Wirkungen	
Primär	standardisierte Relevanzabfrage bei den Kapitelbewertern siehe MB-X-Tabelle 1.5	X	X	Abfragematrix zu Relevanz von Bewertungsfragen und Datenverfügbarkeit 9 Datensätze	X						
	Standardisierte Fragebögen Letztempfänger u. Bewilligungsstellen der Kapitelbewerterteams siehe jeweilige MB	X	X	siehe dort		X					X
	Leitfadengestützte Befragung des Programmkoordinators MB-X-Text 6.2	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X			
	Leitfadengestützte Befragung von Vertretern der Kommission MB-X-Text 6.1	X		protokolliertes Gespräch		X	X				X
Sekundär	Zahlstellendaten		X	Rechnungsabschlüsse, 2000, 2001, 2002					X		
	Programmkoordination			Monitoring, 2000, 2001, 2002					X		
	Programmkoordination			Indikative Finanzpläne					X		
	Daten aus Landesstatistiken		X	Sozioökonomische Daten auf Ebene des Bundeslandes (Bevölkerung, Beschäftigung, Wirtschaftskraft, Landwirtschaft)	X		X				X
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	X	X	Bewertungskapitel Beiträge zur programmbezogenen Ziel- und Wirkungsanalyse, Einschätzungen	X	X					X X
	Literatur		X				X			X	X

Quelle: Eigene Darstellung.

10.1.4 Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung

Aufgrund der Programmgenese (siehe Kapitel 2.3.1.1), der verschiedenen Ebenen des EPLR (Abbildung 10.3) und des vorgegebenen Bewertungsrasters der Kommission ist eine kapitelübergreifende Bewertung mit grundsätzlichen Problemen verbunden.

Abbildung 10.3: Entstehung der verschiedenen Programmebenen und ihre Bedeutung für die Evaluierung



Quelle: Eigene Darstellung.

Bewertung von komplexen Programmplanungsansätzen

Eine der größten Schwierigkeiten besteht bei der Zusammenführung von Zielen der Makro- und der Mikroebene. Nur in idealisierten Betrachtungen stellt eine Landesregierung oder ein Ministerium einen kleinen Katalog von Zielen auf und leitet von diesen eine konsequente Strategie ab. Dies würde voraussetzen, dass die Politiker ein kohärentes Modell der regionalen Entwicklung in allen ihren Facetten haben müssten. Eine Entwicklung von Förderprogrammen verläuft meist eher in multiplen und parallelen Prozessen: Ziele werden dabei ausgehend von fachreferatsspezifischen Interessen (diese liegen auf der Maßnahmenebene) häufiger von unten nach oben festgelegt (Schubert, 2002). Hier geht es um Zuständigkeiten und Ressourcen, politische Einflussnahme und auch um die Wahrung der Planungssicherheiten und Zusagen gegenüber den Fördermittelempfängern. Die

Programmebene an sich hat keine Lobby und induziert keine unmittelbare Betroffenheit. Diese Ebene ist eher ein „geduldiges“ Artefakt.

Laut EU-KOM liegen die häufigsten Schwächen der EPLR in der fehlenden übergeordneten Strategie und in fehlenden oder unzureichend quantifizierten Programmzielen. Bei der EU-KOM herrscht der Eindruck vor, dass einzelne zumeist bereits praktizierte Maßnahmen gut geplant und mit operationellen Zielen hinterlegt sind. Um ausgewogen zu erscheinen, wurde noch „Beiwerk“ aus anderen Bereichen hinzugefügt und eine breite Strategie, die alle von unten angemeldeten Maßnahmen abdeckt, darum herumgesponnen. Dieser breite Ansatz tritt anstelle einer stimmigen Ausrichtung der Förderung auf eine Vision/Konzept: Statt - Was wollen wir im ländlichen Raum? - ging es den Ländern schwerpunktmäßig um die Förderfähigkeit bestimmter Tatbestände und die Auseinandersetzung in diesem Zusammenhang mit der Kommission (EU-KOM, 2003).

Bewertungskonzept der Kommission

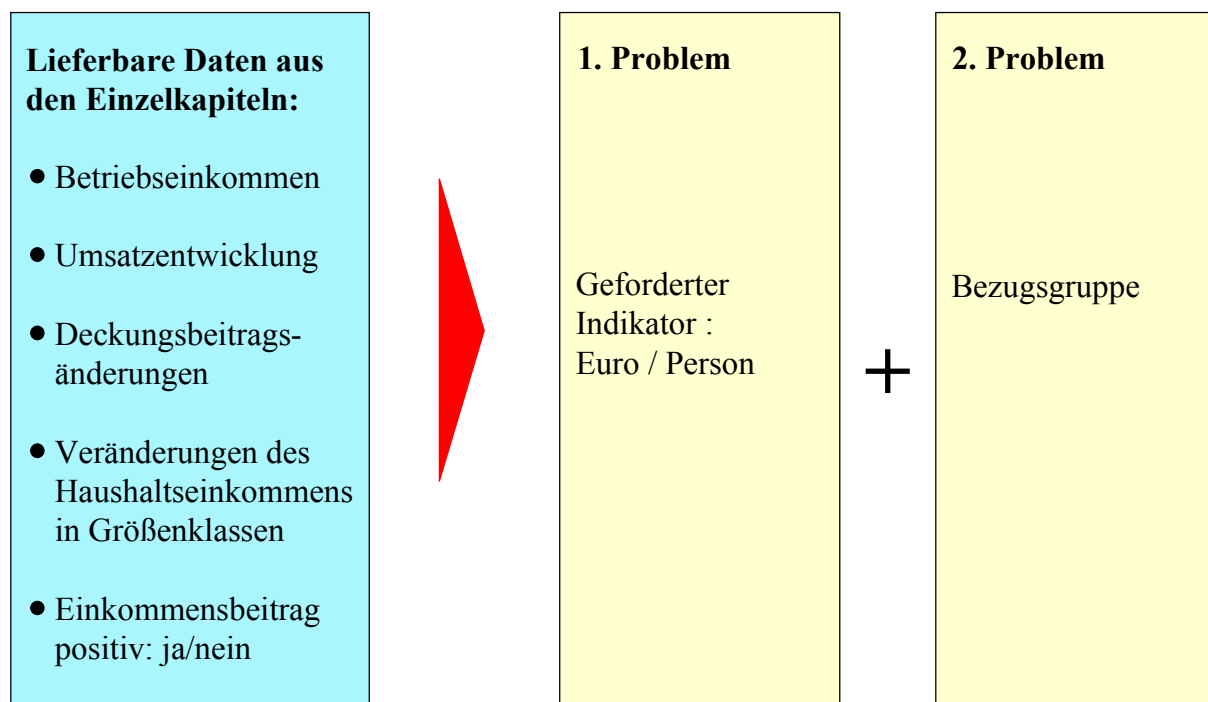
Durch das Bewertungskonzept der EU werden durch die Querschnittsfragen zusätzliche Zielkategorien in den Evaluationsfragestellungen der Einzelmaßnahmen eingeführt. Mit jeder neuen Zielkategorie müssen neue Wirkungsbeziehungen geprüft werden. Durch die zu erwartenden Interdependenzen – beispielsweise positive Wirkungen bestimmter Investitionsvorhaben auf die wirtschaftliche Entwicklung versus Inanspruchnahme der Umwelt – wird der Analyseaufwand überproportional erhöht. Die Gewichtung der Ergebnisse aus den verschiedenen Zieldimensionen wird immer komplizierter: Wie viel Umweltbelastung sollte toleriert werden, um eine Maßnahme im Bereich der Produktionsausweitung als erfolgreich zu werten. Solche Fragestellungen wären von den Evaluatoren nur zu beantworten, wenn diese Querschnittszielsetzungen konsequent in das Zielsystem der Interventionen auf allen Ebenen integriert wären und ihre politische Gewichtung von den Trägern der Förderung klargestellt wurde (Schwab et al., 2000). Dass dem nicht so ist, wurde in Kap. 2.2 dargelegt.

Makro-ökonomische Zielgrößen und Indikatoren (Verringerung der Arbeitslosenquote, Veränderungen des BIP oder der BWS) sind aufgrund der marginalen Einflussgrößen des Programms (geringes Programmvolumen gemessen an der Bedeutung anderer Förderprogramme, siehe Kapitel 2.2.5, Überlagerung von Einflüssen der gesamtwirtschaftlichen Situation gerade in einem Stadtstaat wie Bremen) nicht messbar. Des Weiteren gibt es keine so differenzierten Modelle, mit denen die Wirkungen der doch sehr heterogenen EPLR-Maßnahmen messbar wären. Methoden, die auf makro-ökonomischen Modellen basieren, sind somit nicht anwendbar. Es bleibt allein der Rückschluss bei der Bewertung der Programmwirkungen von Mikro- auf die Makroebene durch Aggregation der Einzelergebnisse.

Diese Zusammenschau wird durch den unterschiedlichen Vollzug in den einzelnen Förderkapiteln bzw. unterschiedliche Datenlage und Bearbeitungsstände erheblich erschwert und verzerrt. Ungenauigkeiten und Annahmen auf dieser Ebene werden hierdurch noch aufsummiert. Eine zusätzliche Schwierigkeit ergibt sich durch den teilweise subjektiven Charakter von qualitativen Einschätzungen, denen zumeist eine rein ordinale Skalierung ohne äquidistante Intervalle zugrunde liegen.

Abschließend ist die Problematik der einseitig quantitativen Ausrichtung der Evaluierung anhand der vorgegebenen Indikatoren (Schwab et al., 2000) zu nennen. Dieser aus dem Wunsch zur europaweiten Zusammenfassung der Wirkungen geborene Ansatz, wird den multiplen Effekten der sehr heterogenen EPLR nicht gerecht, da es viele Effekte gibt, die sich gar nicht quantifizieren lassen (Ausstrahlungseffekte etc.) Aber auch bei scheinbar leicht quantifizierbaren Indikatoren im Zusammenhang mit direkten Wirkungen (Einkommens- oder Beschäftigungseffekte), können die möglichen Erfassungsgrößen, die den einzelnen kapitelspezifischen Evaluierungen zu Grunde liegen, stark variieren. Abbildung 10.4 verdeutlicht diese Schwierigkeiten bei der für die Programmbewertung erforderlichen Zusammenfassung der Ergebnisse der Mikroevaluierung. Dazu kommt, dass die Förderkapitelbewerter vor großen Schwierigkeiten standen, überhaupt zu belastbaren Aussagen für ihre Förderkapitel zu kommen. Solche Defizite können auf Programmebene nicht „ausgebügelt“ werden.

Abbildung 10.4: Problemlage bei der Verdichtung von Untersuchungsergebnissen der Kapitel auf einen Querschnittsindikator



Quelle: Eigene Darstellung.

Fazit

Vorrangig dient die in diesem Kapitel zu diesem Zeitpunkt vorgenommene Bewertung der Einschätzung der Relevanz der Bewertungsfragen und Kriterien sowie der Entwicklung weiterer Fragen und z.T. von Ersatzindikatoren. Teilweise können bereits erste Ergebnisse und Tendenzen der Gesamtwirkungen dargestellt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt können aufgrund der bisher geringen Inanspruchnahme des Bremer EPLR und der Datenlage die häufig quantitativen Indikatoren der gemeinsamen Bewertungsfragen nicht abgebildet werden. Auf die noch weitere Untergliederung der Indikatoren wurde generell verzichtet. Häufig ist nur eine Beschreibung von Veränderungen und bestimmten Sachverhalten möglich, was für die Programmebene durchaus den Anforderungen der MEANS-Methoden entspricht. Hier werden folgende Untersuchungstiefen unterschieden:

- (1) Simple description of the observable changes,
- (2) Comparative study of changes - observation of groups- field studies,
- (3) Inductive analysis of causal relations: understanding of the mechanisms of impact production is required and when numerous interdependencies exist with the socio-economic context,
- (4) Quantitative estimation of impacts.

For an overall evaluation of a program it is just the first level attainable (EU-KOM, 1999b).

Darüber hinaus werden Hinweise für die Ex-post-Bewertung gegeben.

10.2 Thematische kapitelübergreifende Fragen

10.2.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag des Bremer Entwicklungsplans zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen

Bezogen auf die demographische Situation wird im bremischen Entwicklungsplan die bisherige sowohl wohnstandorientierte als auch arbeitsplatzinduzierte Abwanderung der Bevölkerung genannt. Unter Einbeziehung eines anhaltend negativen natürlichen Bevölkerungswachstums hat die Einwohnerzahl des Landes Bremen seit 1990 im Durchschnitt um rund 3.000 Personen pro Jahr abgenommen (WuH, 2000a). Auch in der Bevölkerungsprognose der BBR wird für das Land Bremen eine weitere Abnahme der Bevölkerung bis 2020 um 11,3 % geschätzt (BBR, 2003).

Die Stabilisierung der Bevölkerungszahlen ist wegen des stark einwohnerorientierten bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems für die Sanierung des Landes Bremen von besonderer Bedeutung (Wehling, 2003). Je mehr EinwohnerInnen und Arbeitsplätze das Land Bremen in seinen Grenzen halten und dazugewinnen kann, desto größer sind die

Chancen, die Selbstständigkeit des Stadtstaates auf Dauer zu sichern (Wehling et al., 2002). Bremen kann einen Bevölkerungszuwachs nur dann erzielen, wenn die Einwohnerverluste, die durch das anhaltende Geburtendefizit und die Abwanderung in das Umland entstehen, durch Zuzugsüberschüsse in der Fernwanderung überkompensiert werden. Zentral dafür sind Arbeits- und Studienplätze am Standort. Nur durch sie lässt sich das überregional mobile Arbeitskräfte- und Studierendenpotential für die Region gewinnen. Diese Zuwanderer dauerhaft als Einwohner in Bremen zu halten, erfordert darüber hinaus entsprechend attraktive Wohn- und Lebensverhältnisse als hinreichende Bedingung für eine positive Einwohnerentwicklung. Attraktive Wohn- und Lebensverhältnisse sind auch für die Beeinflussung der Nahwanderung ausschlaggebend (Wehling, 2003).

Wie sollte die Frage interpretiert werden?

Die EU-KOM unterlegt ihre Frage nach dem Beitrag des Programms zum Erhalt der Bevölkerung im ländlichen Raum mit den Kriterien „Altersprofil“, „Geschlechterprofil“ und „Abwanderungsrate“ (EU-KOM, 2000).

Den Focus auf die ländliche Bevölkerung zu legen, macht in einem Stadtstaat wie Bremen wenig Sinn. Im Sinne der o.g. Ausführungen ist die EU-KOM-Frage weiter zu fassen. Es geht in erster Linie um eine Beeinflussung des Wanderungsverhaltens, indem sowohl wettbewerbsfähige Standorte als auch attraktive Lebensverhältnisse geschaffen werden.

Wehling et al. (2002) skizzieren die Struktur der Strategien und Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsplatz- und Einwohnerentwicklung. Zu wettbewerbsfähigen Standorten tragen die Bereiche Arbeiten und Wohnen bei (direkte Einflussfaktoren). Attraktive Lebensverhältnisse/Image, darunter u.a. die Bereiche Freizeit/Sport, Umwelt/Natur sind als indirekte Einflussfaktoren zu werten.

Dabei ist auf Programmebene zu untersuchen, welchen Beitrag die einzelnen Förderkapitel des bremischen EPLR zu den genannten Einflussfaktoren leisten können. Wir nutzen hier den Begriff der Lebensqualität. Lebensqualität im weiteren Sinne beeinflussende Faktoren sind in erster Linie (Neander, 2002):

- die Verfügbarkeit und Qualität von Beschäftigungsmöglichkeiten;
- die Wohnbedingungen;
- das Wohnumfeld (Landschaftsbild).

Die Frage der EU-KOM nach dem Beitrag des Programms zum Erhalt der Bevölkerung auf dem Lande wird von uns folgendermaßen interpretiert und dementsprechend durch neue Kriterien ergänzt:

Welchen Beitrag leistet der Bremer Entwicklungsplan zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld?

Der sektoral ausgerichtete Programmbestandteil (**Förderschwerpunkt A**) ist angesichts der Bedeutung, die die Land- und Forstwirtschaft in Bremen sowohl bezogen auf ihre Wertschöpfung wie auch als Arbeitgeber hat, in seiner Wirkung auf die Stabilisierung der Bevölkerungszahlen zu vernachlässigen. 1997 waren rund 0,6 % der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft und Fischerei tätig (WuH, 2000b).

Der bremische EPLR will durch den **Förderschwerpunkt B** v.a. die Funktionen des ländlichen Raums in einem Verdichtungsraum stärken. Die hohe Attraktivität der ländlichen Räume in Bremen resultiert im Wesentlichen aus den historischen Dorfstrukturen, die in ihrer Geschlossenheit z.T. noch weitgehend vorhanden sind (Beispiel: das Blockland) und aus der erlebnisreichen, weil naturnahen Erholungslandschaft (WuH, 2000b).

Förderschwerpunkt C beinhaltet die Agrarumweltmaßnahmen, die Ausgleichszulage und die Ausgleichszahlungen sowie die forstliche Förderung. Er ist also, wie der Förderschwerpunkt A, sektoral ausgerichtet. Damit kann er in einem geringen Maße auf die Bevölkerungsstruktur und -entwicklung über den Erhalt bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen wirken (s.o.). Zum anderen könnten die Maßnahmen über den Erhalt bzw. die Verbesserung von Landschaften indirekt auf die Bevölkerung und die Attraktivität des Raums als Wohnstandort und Erholungsraum wirken. So wird im EPLR festgestellt, dass ein wesentlicher Folgeeffekt die Bewahrung und Pflege der großstadtnahen Erholungslandschaft ist (WuH, 2000b).

Die Zielanalyse des bremischen EPLR zeigt, dass der Erhalt und die Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld sowohl Haupt- wie auch Nebenziel von Maßnahmen ist. Schwerpunkt liegt auf den Maßnahmen, die auf die Attraktivitätssteigerung der Landschaft abzielen (siehe Tabelle 10.2).

Tabelle 10.2: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld - Zielanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung							C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft							
	Kapitel			IX							V	VI		VIII				
	VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5		
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	●		●									●					
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen							●				●						
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion					○	●		●	○			○	●	○			

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkungsanalyse spiegelt die z.T. nicht vorhandene bzw. mäßige Inanspruchnahme des EPLR wider. Die bislang feststellbaren Wirkungen sind zumeist auf Programmebene zu vernachlässigen oder es handelt sich um Wirkungen, die zwar in eine bestimmte Richtung tendieren, aber aufgrund geringer Fallzahlen oder fehlender Daten nicht näher quantifiziert werden können (siehe Tabelle 10.3).

Tabelle 10.3: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld - Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung							C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
		Kapitel	I/II	III	VII	IX							V	VI		VIII	
		VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5	
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	(-) ¹⁾			0							(+)	0	0	0		
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	0			++							+++					
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion				+		++			(+)	0	++					

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht. (siehe Kapitel 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

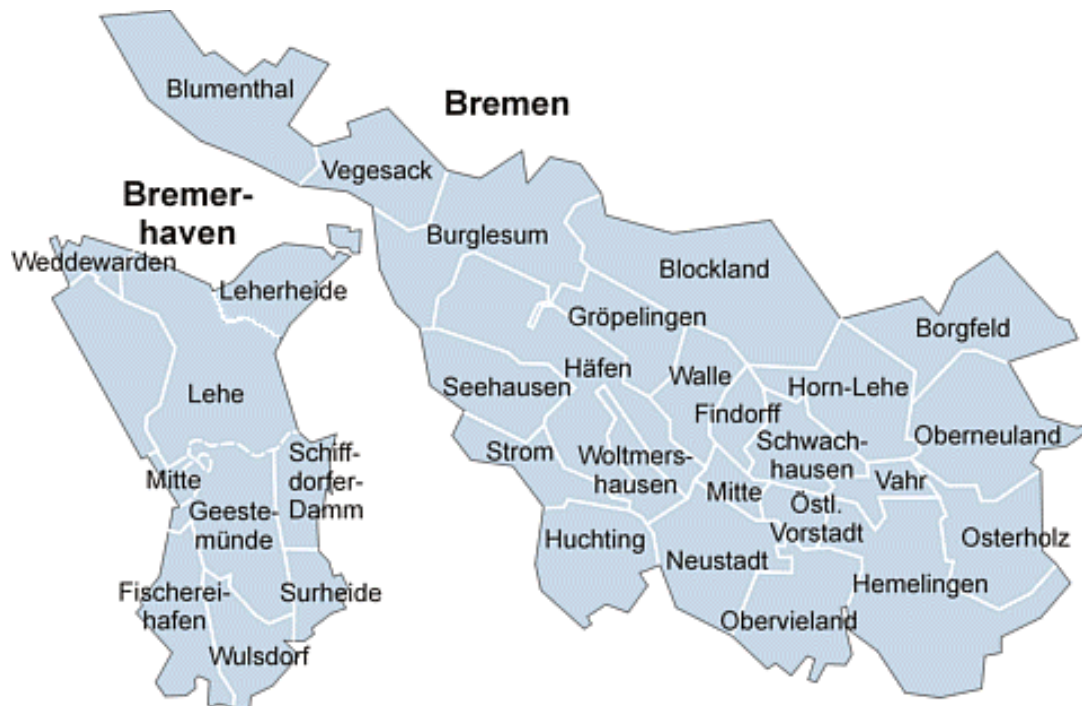
10.2.1.1 Kriterium 1-1. (neu): Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten

Hier wird auf die Beantwortung der Querschnittsfrage 2 verwiesen.

10.2.1.2 Kriterium 1-2. (neu): Schaffung attraktiver Wohnbedingungen

Relevanz im Kontext Bremens

Ländliche Siedlungsgebiete und landwirtschaftliche Nutzflächen finden sich v.a. in den Randgebieten der Stadt Bremen (z.B. in den Stadtteilen Blockland, Borgfeld, Seehausen Hemelingen, Burglesum und Strom) (siehe Karte 10.1). Die Ex-ante-Bewertung bescheinigt diesen Gebieten ein beachtliches Kulturerbe mit wertvoller (chem.) bäuerlicher Bausubstanz, Kirchen und alten technischen Anlagen (z.B. Schöpfwerke) (WuH, 2000a). Es handelt sich hier weitgehend um historische Siedlungsstrukturen aus der Zeit der Landkolonisierung und des Deichbaus sowie alte Dorflagen in den Randgebieten der heutigen Siedlungsentwicklung.

Karte 10.1: Stadtteile in Bremen

Quelle: <http://www.bremen.de/info/statistik/>

Das Niveau der Zufriedenheit mit Wohnbedingungen kann anhand von drei Bereichen gemessen werden:

- (1) Zufriedenheit mit der Wohnung,
- (2) Zufriedenheit mit der Wohngegend,
- (3) Zufriedenheit mit Verkehrsverhältnissen.

In diesen Bereichen kann v.a. die Dorferneuerung (B3) ansetzen⁴ (siehe Kapitel 9).

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Schaffung attraktiver Wohnbedingungen ist Hauptziel der Förderung über die Dorferneuerung (siehe Tabelle 10.2) und der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen (v.a. Neubau und Erweiterung von Abwasseranlagen).

Hier sind auch positive Wirkungen eingetreten, wobei dies noch keine Aussage über die Intensität der Wirkungen erlaubt, da die Zahl der zugrundeliegenden Projekte sehr gering ist (siehe Tabelle 10.3).

⁴ In der AEP Weser-Ochtum-Niederung wird beispielsweise für die betroffenen Bremischen Gemeinden Strom und Seehausen ein hoher Handlungsbedarf im Bereich Ortsbild/Bausubstanz gesehen, Einzelmaßnahmen werden im Bereich der Infrastruktur vorgeschlagen, im Bereich Verkehr ist der Handlungsbedarf hoch bis mittel (GfL & LWK et al., 2003).

10.2.1.3 Kriterium 1-3. (neu): Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion (Landschaftsbild)

Relevanz im Kontext Bremens

Das Landschaftsbild kann sowohl die Wirtschaftskraftfunktion, wie auch die Siedlungs- und Wohnfunktion als auch die Freizeit- und Erholungsfunktion ländlicher Räume positiv wie auch negativ beeinflussen. Empirisch lassen sich hier allerdings noch keine eindeutigen Befunde vorweisen, zumindest bezogen auf den Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und Wirtschaftskraftfunktion und Siedlungs- und Wohnfunktion (Neander, 2002).

Der Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und **Freizeit- und Erholungsaktivitäten** ist Gegenstand vieler Untersuchungen. Die Ergebnisse der empirischen Freizeitforschung zeigen in der Tat zunehmende Präferenzen der Bevölkerung, insbesondere der städtischen Bevölkerung, in Richtung Freiraumerholung (Brocksieper, 1987). Das Landschaftsbild wird u.a. maßgeblich vom gegenseitigen Verhältnis zwischen besiedelten und Freiflächen und bei letzteren zwischen Wald, Grünland, Ackerland und naturnahen Landschaftselementen sowie ihrer Verteilung im Raum bestimmt. Besonders Wald genießt eine außergewöhnliche Stellung (Volk, 1985). Der Freizeit und Erlebniswert von Wald wird neben dem von Grünland, extensiver Bodennutzung, naturnaher Vegetation, Moor und Gewässern als sehr hoch eingeschätzt (Steinmetz, 1996). Der Waldanteil ist in Bremen mit 1,8 % der Gesamtfläche insgesamt sehr gering.

Bremen besitzt eine reichhaltig gegliederte Niederungs- und z.T. Geestlandschaft mit den Flussläufen von Weser, Wümme und Ochtum, Stillgewässer, Grabensysteme sowie andere Landschaftskulissen, die gerade deswegen einen hohen Wert für die naturnahe Erholung und Freizeitgestaltung für die Stadtbevölkerung und für die Nachbargemeinden besitzen. In einem Verdichtungsraum wie Bremen kommt der Landschaft eine wichtige Rolle in der stadtnahen Erholung und Freizeitgestaltung zu.

Im EPLR wird allerdings auch auf mögliche Konflikte verwiesen: „Im stadtnahen Bereich stellt der Kurzzeittourismus (Fahrradfahrer und Inline-Skater) in der Vegetationszeit eine erhebliche Behinderung für landwirtschaftliche Betriebe bei der Bewirtschaftung der Flächen dar“ (WuH, 2000b, S. 116).⁵

⁵ Siehe auch <http://www.tachauch.de/stadttour/pudding/blockland.html> „Wir sind kein Museumsdorf“.

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

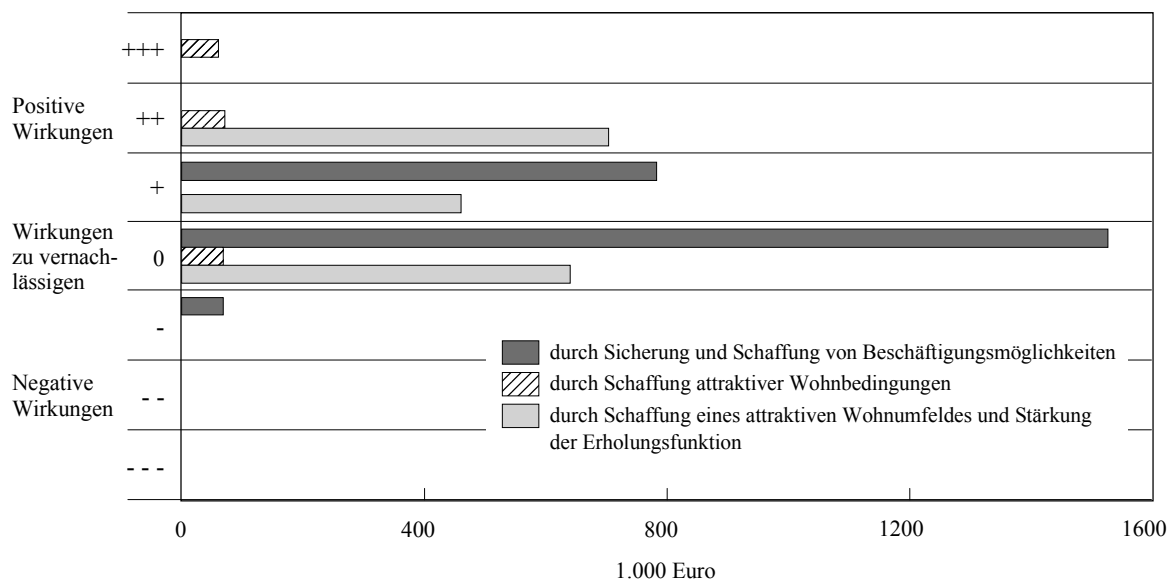
Die Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und die Stärkung der Erholungsfunktion ist ein Nebenziel vieler Maßnahmen. Bei den Maßnahmen Dorferneuerung, Anlage von Gewässerrandstreifen/naturnaher Gewässerausbau und die Agrarumweltmaßnahmen ist dies ein Hauptziel bzw. Nebenziel, wobei bei der Dorferneuerung eher die Einbindung der Siedlungsgebiete in die Landschaft im Vordergrund steht, bei den beiden anderen Maßnahmen das Landschaftserleben.

Die bislang feststellbaren Wirkungsrichtungen sind in der Mehrzahl positiv, bei den Maßnahmen q1/B6 und C4 wird die positive Wirkung sogar mit „mittel“ angegeben.

10.2.1.4 Fazit

Abbildung 10.5 gewichtet die Wirkungsrichtungen mit den in den Maßnahmen, für die eine bestimmte Wirkungsrichtung angegeben wurde, bislang eingesetzten öffentlichen Aufwendungen⁶.

Abbildung 10.5: Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen auf die „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in einem städtisch geprägten Umfeld“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

⁶ Hier bestand das grundsätzliche Problem, dass die finanziellen Angaben aus den Förderkapiteln und den Angaben auf Programmebene nicht in allen Fällen übereinstimmten. Es wurde versucht, die Finanzdaten aufeinander abzustimmen.

Der Großteil der öffentlichen Aufwendungen hat Wirkungen vorrangig bezogen auf Landschaft und die Erholungseignung der Landschaft. Dies spiegelt auch den bisherigen Vollzug des Bremischen EPLR (siehe Kapitel 2.4). Es sind Ansatzpunkte für eine zukünftig stärkere Bedeutung des Kriteriums 1-2. zu erkennen (siehe auch Kapitel 9).

10.2.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag des Bremer Entwicklungsplans zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird ausgeführt, dass „die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums [...] auf die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete ausgerichtet sein und daher zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten beitragen [sollte]“⁷.

Im Einklang mit dieser Zielsetzung hat auch der bremische EPLR die Schaffung von Arbeitsplätzen und den Abbau der hohen Arbeitslosigkeit als ein wichtiges Ziel auf Programmebene benannt (siehe Kapitel 2.3.4).

Insgesamt verfügt das Land Bremen immer noch über eine hohe Arbeitslosenquote im Vergleich zu anderen Bundesländern. Vergleicht man Bremen und Bremerhaven mit anderen westdeutschen Großstädten, so wird deutlich, dass sich Bremen im Mittelfeld behaupten kann, während sich Bremerhaven immer noch deutlich von Vergleichsstädten abhebt (Wehling, 2003).

Der bremische EPLR bzw. die einzelnen Maßnahmen können in unterschiedlicher Weise Beschäftigungswirkungen erzielen (siehe EU-KOM, 1999c). Die erwarteten Wirkungen sind im Programmplanungsdokument beschrieben (WuH, 2000b).

Im Rahmen der Halbzeitbewertung werden folgende Beschäftigungswirkungen unterschieden (siehe MB-X-Text 3.1):

- (1) Entstehung von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten gemessen in Vollzeitäquivalenten ausgelöst durch Fördergelder, die für die Erstellung oder die

⁷ Es gibt durchaus kritische Stimmen bezüglich der Verknüpfung von regionaler Wirtschaftspolitik und Beschäftigungszielen. So argumentiert Frankenfeld (2002), dass Regionalpolitik zuallererst Standort- und Wettbewerbspolitik ist. In Prozessen aufholender wirtschaftlicher Entwicklung einzelner Regionen können durch regionale Wirtschaftspolitik sowohl Arbeitsplätze vernichtet wie neue geschaffen werden. Arbeitsplätze dienen also nicht als Maßstab, ob eine Politik erfolgreich ist (zumindest kurz- oder mittelfristig). Messlatte hierfür ist, ob sich eine Region im Standortwettbewerb behauptet. Dies kann auch auf die Frage, ob eine Sektorpolitik erfolgreich ist, übertragen werden.

- Nachfrage einer Leistung eingesetzt werden (z.B. in der Bauphase, im Projektmanagement, in der Beratung);
- (2) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in FTE) als Folge, direkter betrieblicher Investitionen;
 - (3) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in FTE) als indirekte Folge von Maßnahmen zur Verbesserung
 - der Standortattraktivität
 - des Humankapitals.

Bei der synoptischen Wirkungsdarstellung auf Programmebene sollen jedoch - in Abweichung zur Systematik der EU-KOM - nur die **dauerhaften**, strukturwirksamen Effekte dargestellt werden. Befristete Wirkungen z.B. durch die Auftragsvergabe, die konjunkturpolitisch relevant sind, werden in Kapitel 10.2.2.5 gesondert dargestellt.

Tabelle 10.4 zeigt die Zusammenhänge zwischen vorübergehenden/befristeten Wirkungen und dauerhaften direkten und indirekten Wirkungen, die kurz- bis langfristig entstehen.

Tabelle 10.4: Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des Bremischen EPLR

	Vorübergehend/ befristet, unmittelbar wirksam	Kurz-, mittel- bis langfristige Wirkungen (dauerhaft)	
		direkt	indirekt
Auslösendes Kriterium	Leistungserstellung	Verbesserte einzelbetriebliche Situation	Standortattraktivität, verbessertes Humankapital, verbesserte Wettbewerbssituation von Unternehmen
Investitionstätigkeit; Zahlung von flächenbezogenen Zuwendungen für Landwirte	Öffentliche und private Investitionen, im wesentlichen Bauinvestitionen, Zahlungen für bestimmte Art der Flächennutzung (*)	Private und öffentliche Investitionen in Gewerbe, Produktionsausweitung, Diversifizierung, Rationalisierung	Private und öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Gebäude, Ausbildung
Beschäftigung	An die Leistungserstellung gebundene Beschäftigung	Standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste	Standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste
Wirtschaftspolitische Relevanz	Konjunkturpolitisch relevant	Wachstums- und regionalpolitisch relevant	Wachstums- und regionalpolitisch relevant
Messbarkeit	Quantifizierung (nur) mit Einschränkungen möglich	Bruttowirkungen (**) quantifizierbar	Quantifizierung kaum möglich
Methodisches Instrumentarium	Befragung bei Zuwendungsempfängern, Auswertung der vorhandenen Literatur	Befragung bei Zuwendungsempfängern	Modellrechnungen, vertiefende Untersuchungen in Gemeinden

(*) Ob hier vorübergehend ein Beschäftigungseffekt resultiert, hängt von der jeweiligen Referenznutzung ohne Förderung ab.

(**) Nettowirkungen sind nicht zu ermitteln, da weitgehend Angaben über Vergleichsgruppe fehlen. Verdrängungs- und Verlagerungseffekte können nicht ermittelt werden.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIW, 1998.

Der Bremische EPLR verfolgt überwiegend eine sektorale Zielsetzung. Nur im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung wird angestrebt, auch außerlandwirtschaftliche Beschäftigung zu sichern oder zu schaffen (siehe Tabelle 10.5).

Tabelle 10.5: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Zielanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung							C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	Kapitel	I/II	III	VII	IX							V	VI	VIII			
VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5	
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	●	○	●	●							●					
	außerhalb der Landwirtschaft	●															

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Wirkungsanalyse spiegelt sich die bisher geringe bis fehlende Inanspruchnahme einzelner Maßnahmen wider. So sind bei den meisten Maßnahmen die bislang feststellbaren Wirkungen auf Programmebene zu vernachlässigen. Für das AFP wird eine negative Wirkung auf die Beschäftigtenzahl festgestellt, wobei aus qualitativer Sicht eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen gesehen wird.

Tabelle 10.6: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungsanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung							C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	Kapitel	I/II	III	VII	IX							V	VI	VIII			
VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5	
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	(-) ¹⁾			0							(+)	0		0		
	außerhalb der Landwirtschaft	0															

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht. (siehe Kapitel 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.2.1 Querschnittskriterium 2-1.: Erhalt oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben

Relevanz für im Kontext Bremens

In einem städtischen Verdichtungsraum wie Bremen besitzt die Landwirtschaft gemessen an der Zahl der Beschäftigten eine relativ geringe Bedeutung. Insgesamt liegt der Anteil im Jahr 2000 bei 0,4 % (Stadt Bremen: 0,34 %, Bremerhaven: 0,48 %). Der landwirtschaftliche Strukturwandel führt nach Aussagen des Senats zu keinen nennenswerten Auswirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt, da bei Betriebsaufgaben die nachwachsende Generation in der Regel einen außerlandwirtschaftlichen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz gefunden hat (Bremische Bürgerschaft, 2000).

Eine Förderung, die im land- und forstwirtschaftlichen Bereich ansetzt, kann aufgrund der geringen Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei (LFF) für den ländlichen Arbeitsmarkt nicht die zentrale Rolle für die Lösung von Beschäftigungsproblemen spielen. Aber letztlich ist heute kein Politikbereich allein in der Lage, zu grundsätzlich beschäftigungsrelevanten Lösungen zu kommen (Stoll et al., 1998). So führt auch die arbeitsmarktpolitische Initiative für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum (BML, 1999) aus, dass „Land- und Forstwirtschaft [...] nicht allein die wirtschaftliche Dynamik einer Region aufrechterhalten oder gar neu begründen [können].“ So ist die wirtschaftliche Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft nach Regionen und Produktionsbereichen differenzierter zu betrachten. Sonderkulturbereiche und der Gartenbau können in ländlichen Räumen eine erhebliche arbeitsmarktpolitische Wirkung entfalten. Für positive Beschäftigungseffekte können auch regionale Arbeitsmärkte, wie etwa im Bereich der Direktvermarktung agrarischer Produkte, des ländlichen Tourismus, der Umweltpädagogik oder ganz allgemein beim Angebot von Dienstleistungen nutzbar gemacht werden. Gerade im einem Verdichtungsraum wie Bremen bieten sich hier vielfältige Chancen (WuH, 2000b, S. 31 f.).

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft ist ein Ziel in allen Förderschwerpunkten und wird bei vier Maßnahmen explizit als Hauptziel genannt (siehe Tabelle 10.5). Nennenswerte Wirkungen können allerdings zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht festgestellt werden (siehe Tabelle 10.6). Der ökologische Landbau löst insgesamt einen positiven Beschäftigungseffekt aus. Angesichts von nur zwei Teilnehmerbetrieben in Bremen ist dieser Effekt auf Programmebene zu vernachlässigen und wäre aufgrund der neueren Untersuchungsergebnisse auch eher den befristeten/ vorübergehenden Beschäftigungseffekten zuzurechnen.

10.2.2.2 Querschnittskriterium 2-2.: Erhalt oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Sektoren im ländlichen Raum

Relevanz im Kontext Bremens

Außerlandwirtschaftliche Sektoren sind, angesichts der geringen Erwerbstätigkeit in der LFF, bedeutender für die Beschäftigtenentwicklung sowie die wirtschaftliche Entwicklung und Dynamik Bremens, auch in den ländlichen Räumen Bremens. Der Beitrag, den das Programm zur Stabilisierung oder Verbesserung der Beschäftigtenzahlen leisten kann, ist aufgrund der schwerpunktmäßig sektoralen Ausrichtung gering.

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft ist Hauptziel der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung. Da hier noch keine Projekte gefördert wurden, ist bislang auch noch keine Wirkung feststellbar.

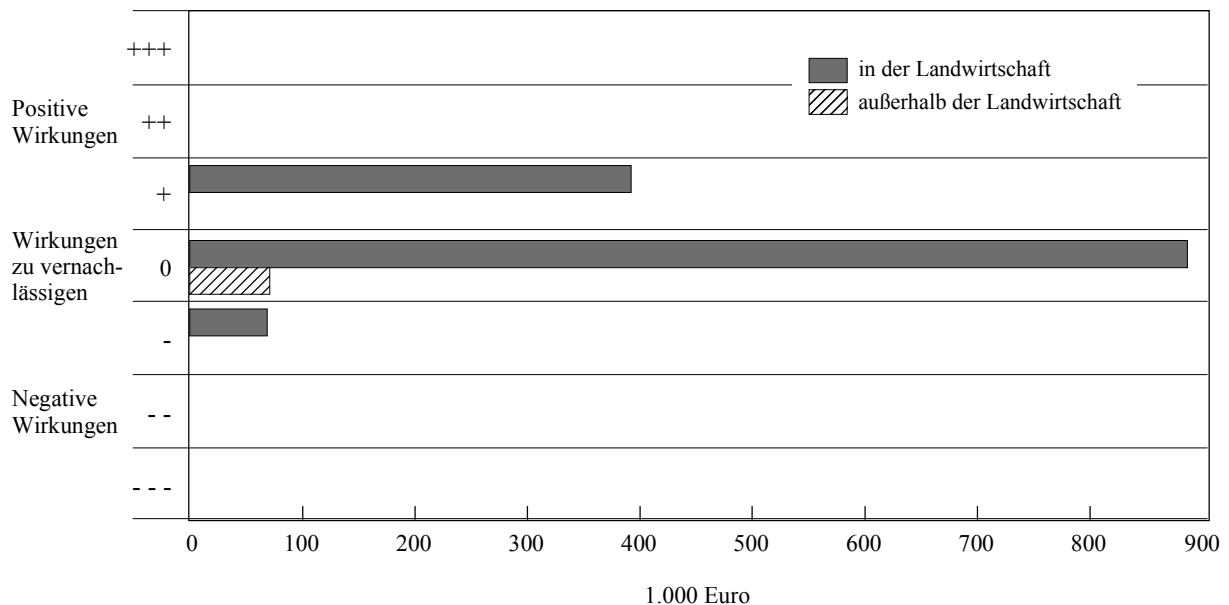
10.2.2.3 Querschnittskriterium 2-3. (neu): Befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte

Dieses Kriterium wurde zusätzlich eingeführt, um eine klare Trennung zwischen den verschiedenen Ebenen der Beschäftigungseffekte und deren wirtschaftspolitischen Relevanz zu erhalten. Bislang wurden im investiven und planerischen Bereich rund 1.000.000 Euro investiert. Nach Überschlagsberechnungen ergeben sich befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte von ca. neun Personenjahren. Eine eindeutige Aussage zur Beschäftigungswirkung von AUM ist nicht möglich. Bei extensiver Grünlandnutzung können sowohl positive als auch negative Effekte ausgelöst werden, dies ist von der Anpassungsstrategie der Betriebe abhängig. Hinsichtlich der Ausgleichszulage gibt es Hinweise auf positive Beschäftigungswirkungen aufgrund des Erhalts von Betrieben, die allerdings nicht belastbar sind. Die Ausgleichszahlung ändert nichts an der Beschäftigungslage, da die Flächen ohnehin unter Schutz stehen und nur unter den bestehenden Auflagen bewirtschaftet werden dürfen. Es sei denn, man würde als Referenzsituation eine Nutzungsaufgabe annehmen.

10.2.2.4 Fazit

Bislang sind nur sektorale Beschäftigungswirkungen zu vermuten. Die in Abbildung 10.6 dargestellte positive Wirkungsrichtung ist auf die Gewährung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete zurückzuführen. Die Ergebnisse sind zwar vermutlich positiv, aber nicht quantifizierbar.

Abbildung 10.6: Wirkungsrichtungen der bremsischen EPLR-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag des Bremer Entwicklungsplans zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung

Hier sollen gemäß EU-KOM alle direkten und indirekten Wirkungen der Maßnahmen auf das Einkommen der ländlichen Bevölkerung, insbesondere das Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung, zusammenfassend dargestellt werden.

Die Sicherung und Verbesserung des Einkommens in der Landwirtschaft ist Hauptziel in allen Förderschwerpunkten. Auf das Einkommen außerhalb der Landwirtschaft zielt nur die Maßnahme g (A4, A5) ab.

Tabelle 10.7: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Zielanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung							C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	Kapitel	I/II	III	VII	IX							V	VI		VIII		
VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5	
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	●	●	●	○	●	●	●				●	●	○			
	außerhalb der Landwirtschaft			●													

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Wirkungsanalyse drückt sich im Wesentlichen die bislang geringe Inanspruchnahme des bremschen EPLR in den Förderschwerpunkten A und B aus, während der Förderschwerpunkt C in Anspruch genommen wird. Hier werden einzelnen Maßnahmen auch positive Einkommenswirkungen zuerkannt.

Tabelle 10.8: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungsanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung							C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	Kapitel	I/II	III	VII	IX							V	VI		VIII		
VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5	
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	(+)			0							++	(+)	0	0		
	außerhalb der Landwirtschaft				0												

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.3.1 Kriterium 3-1.: Erhalt oder Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung

Relevanz im Kontext Bremens

Die Wirtschaftskraft der Land- und Forstwirtschaft ist ähnlich wie ihre Bedeutung als Arbeitgeber im Bremer Gesamtkontext gering. Der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung lag im Jahr 2000 bei gerade einmal 0,24 %. (1,2 % im Bundes-

durchschnitt). Durch die geringe Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft relativiert sich der Einfluss, den der Erhalt oder die Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung auf das regionale Einkommensniveau in Bremen haben könnte. Die Wertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft lag im Jahr 2000 bei 32.667 Euro und damit bei 62 % der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in der Nichtlandwirtschaft. Die Landwirtschaft in Bremen ist damit vergleichsweise produktiv im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (MUNL, 2003).

Der EPLR führt aus, dass es im Rahmen des weiteren Strukturwandels und unter Beachtung anhaltender Flächenverluste für Siedlungs- und Infrastrukturvorhaben v.a. darum geht, eine Kernsubstanz entwicklungsfähiger Agrarbetriebe zu erhalten und den Erfordernissen entsprechend zu entwickeln (WuH, 2000b).

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Sicherung und Verbesserung des Einkommens in der Landwirtschaft steht im Vordergrund aller Förderschwerpunkte. Wirkungen sind bislang, wie schon oben ausgeführt, nur im Förderschwerpunkt C festzustellen.

10.2.3.2 Kriterium 3-2.: Erhalt oder Verbesserung des Einkommens der nicht in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung des ländlichen Raums

Relevanz im Kontext Bremens

Für den Bremer EPLR ist dieses Kriterium schon aufgrund der geringen Mittelausstattung nicht relevant. Das Programm zielt schwerpunktmäßig, und dies ist im EPLR auch dargestellt, auf die Förderung des landwirtschaftlichen Sektors.

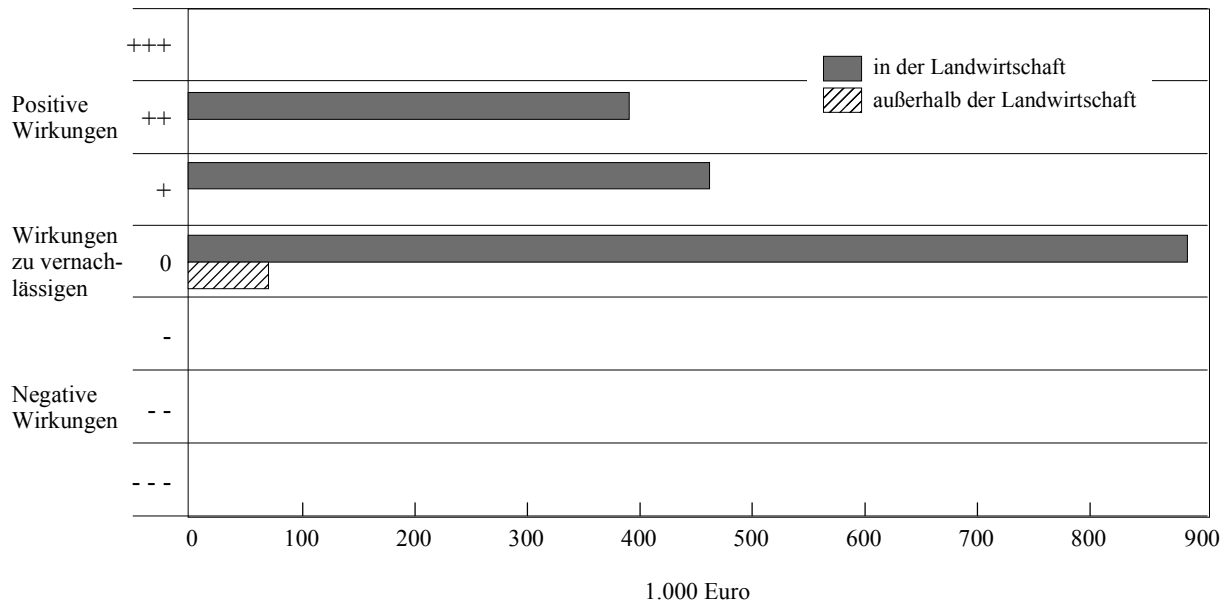
Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Einzig die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung kann direkt unternehmensbezogene Investitionen fördern und dadurch direkt einkommenswirksam werden. Allerdings fanden hier bislang noch keine Investitionen statt.

10.2.3.3 Fazit

Schwerpunktmäßig entfaltet das Programm positive Wirkungen im landwirtschaftlichen Bereich, auf dem auch die Hauptzielsetzung liegt.

Abbildung 10.7: Wirkungsrichtungen der bremschen EPLR-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag des Bremer Entwicklungsplans zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse

Die Frage nach der Verbesserung der Marktposition für land- und forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse beinhaltet folgende Kriterien:

- Verbesserung der Produktivität, Senkung der Kosten auf den Ebenen der Erzeugung;
- Verbesserung der Marktposition durch Qualitätsverbesserung oder Änderungen der Wertschöpfung;
- Positive Entwicklung von Umsatz und Preisen.

Gerade bei dieser Frage ist der Fokus auf Bremen, und hier v.a. auf die Stadt Bremen schwierig zu gewährleisten und auch nicht sachgerecht, weil es enge Verflechtungen zum niedersächsischen Umland gibt und die Wirkungen schwer zu separieren sind. Des Weiteren entscheiden die außerlandwirtschaftlichen Nutzungsansprüche über die Entwicklung der Landwirtschaft in der Stadt Bremen, auch wenn es partiell gelingen sollte, die Marktposition der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu verbessern. Gerade bei der hinter dieser

Frage stehenden Förderlogik wäre auch ein Ansatz über die Stadtgrenzen Bremens hinaus sinnvoll (siehe auch Kapitel 7).

Auf den Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Märkte zielen vorrangig der Förderschwerpunkt A und die sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen.

Tabelle 10.9: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Zielanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur				B: Ländliche Entwicklung								C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	Kapitel	I/II	III	VII	IX								V	VI	VIII				
VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i		
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5			
Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	●	○	●		●												●	
	durch Verbesserung der Marktposition	○	○	●															●
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	○		●															●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bislang konnte eine positive Wirkungsrichtung, allerdings nicht quantifizierbar, im Bereich des AFP festgestellt werden.

Tabelle 10.10: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungsanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur				B: Ländliche Entwicklung								C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
	Kapitel	I/II	III	VII	IX								V	VI	VIII			
VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i	
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5		
Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	(+) 0												0				
	durch Verbesserung der Marktposition	(+) 0												0				
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	(+) 0												0				

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen: 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.4.1 Kriterium 4-1.: Steigerung der Produktivität oder Kostensenkung auf den wichtigsten Stufen der Erzeugung

Relevanz im Kontext Bremens

Gerade vor dem Hintergrund einer Landwirtschaft im Verdichtungsraum ist die Produktivitätssteigerung oder Kostensenkung ein wesentlicher Baustein, um wettbewerbsfähig bleiben zu können. Ein Teil der Betriebe hat keine Möglichkeit des Flächenwachstums; der Steigerung der Flächenproduktivität sind schon natürliche Grenzen gesetzt. Daher soll gerade das AFP zur Rationalisierung und Kostensenkung beitragen (WuH, 2000b).

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Außer im Bereich des AFP wurden bislang noch keine Maßnahmen umgesetzt. Hier ist die Zahl der Maßnahmen aber zu gering und der zeitliche Abstand zur Fertigstellung der Investitionen zu kurz, als dass man belastbare Aussagen über die Produktivitätsentwicklung oder Kostensenkung treffen könnte (siehe Kapitel 3).

10.2.4.2 Kriterium 4-2.: Verbesserung der Marktposition

Relevanz im Kontext Bremens

Im EPLR wird ausgeführt, dass für die stadtnahe Landwirtschaft die Verarbeitung und Vermarktung der agrar- und gartenbaulichen Erzeugnisse eine hohe Priorität besitzt. Der EPLR führt dazu aus, dass die land- und gartenbaulichen Erzeugnisse unmittelbar in der Region verarbeitet werden und größtenteils auf kurzem Weg zum Verbraucher kommen. Für regionale, ökologische und fair gehandelte Produkte wurde eine Potentialstudie für den Teilraum „Stadt Bremen und angrenzende Umlandgemeinden“ erarbeitet. Danach kann derzeit von einem Marktvolumen für das o.g. Segment von mindestens 30 Mio. Euro pro Jahr, verteilt auf Discounter, S-Märkte, Wochenmärkte und andere Direktvermarkter ausgegangen werden (siehe auch Alle Nordlichter, 2002). In Bremen gibt es eine dichte Struktur der Direktvermarktung, was sich beispielsweise an einer hohen Wochenmarktdichte ablesen lässt (Alle Nordlichter, 2002). Allerdings sind einem weiteren Ausbau der Direktvermarktung gerade bei Futterbaubetrieben produktionstechnische Grenzen gesetzt (Barthel et al., 1995). In Bremen spielen neben den gartenbaulichen Erzeugnissen aufgrund der dominierenden Grünlandwirtschaft v.a. Milch und Fleisch (Rind und Schaf) eine Rolle. Der ökologische Landbau ist bislang im Bremer Stadtgebiet unbedeutend. Es gibt erst seit 2002 Förderanträge. Hier besteht ein großes Problem der bislang problemati-

schen Vermarktung v.a. für Milch⁸ und Fleisch (WuH, 2000b). Allerdings, und darauf verweist auch Kapitel 7, konzentrierten sich die Förderabsichten auf die vier in Bremen vorhandenen Schlacht- bzw. Verarbeitungsbetriebe, obgleich der Gartenbau durchaus eine gewisse Rolle spielt. Daneben soll die Bildung/Förderung von mind. zwei Erzeugerzusammenschlüssen im Öko-/Regionalbereich vorangetrieben werden einschließlich verschiedener Studien für diesen Bereich.

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Einige Maßnahmen zielen auf die Verbesserung der Marktposition ab. Wirkungen konnten aufgrund geringer bis fehlender Inanspruchnahme bislang aber noch nicht festgestellt werden.

10.2.4.3 Kriterium 4-3.: Positive Umsatzentwicklungen

Relevanz im Kontext Bremens

Dieses Kriterium ist zwar relevant, die dazugehörigen Indikatoren sind aber schwierig zu ermitteln, weil die Förderung einzelner Erzeugungsketten seine Wirkungen nicht allein in Bremen entfaltet, sondern v.a. in Niedersachsen. So wird schon im Programmplanungsdokument aufgeführt, dass die beabsichtigte Förderung im Bereich Vieh und Fleisch v.a. niedersächsischen Fleischerzeugern zugute kommt. Die Wirkungen entsprechend zu trennen und Vergleichsgruppen zu finden, ist schwierig.

Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

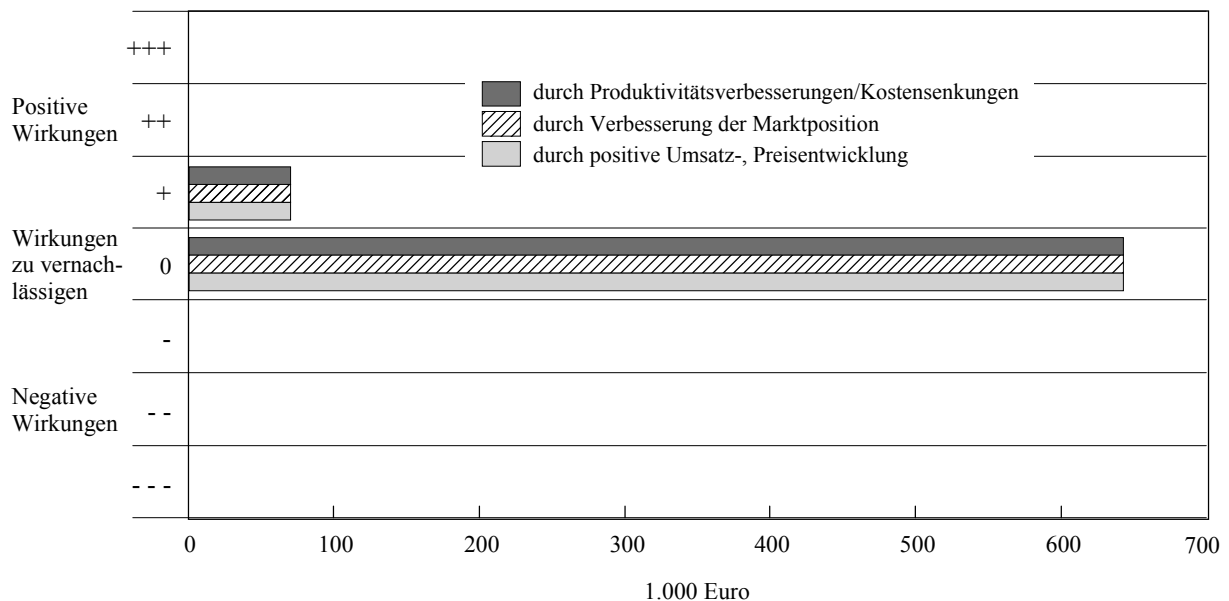
Die Maßnahmen Verarbeitung und Vermarktung sowie die sonstige forstliche Förderung zielen auf dieses Kriterium ab. Wirkungen konnten bislang noch nicht festgestellt werden

10.2.4.4 Fazit

Bislang konnte nur für den Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung eine positive Wirkung aufgezeigt werden, die allerdings bislang nicht quantifizierbar ist. Im Bereich der MSL-Maßnahmen gibt es einen Wirkungszusammenhang, der aber auf Programmebene zu vernachlässigen ist.

⁸ Die Nordmilch bietet bislang keine eigene Bio-Linie an. Es fehlt damit eine entsprechende Verarbeitungseinrichtung im Bereich ökologisch erzeugter Milch in vertretbarer Nähe zu den Betrieben.

Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des Bremer Entwicklungsplans zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

10.2.5.1 Relevanz für Bremen

Die Situation der Umwelt in Bremen und die hieraus resultierenden Stärken und Schwächen sind im EPLR beschrieben (WuH, 2000b, S. 21 ff). Tabelle 10.11 fasst die wesentlichen Aspekte, bezogen auf mögliche Handlungsansätze des EPLR, nach den von der Kommission vorgegebenen Kriterien und Indikatoren zusammen⁹.

Als wesentlicher Punkt ist herauszustellen, dass der Stadtstaat Bremen zu zwei Dritteln überbaut ist und die verbleibenden Freiräume und die LF einen hohen ökologischen Wert haben. Deren Sicherung ist für die Lebensqualität in der Stadt von zentraler Bedeutung.

⁹ Auf der Programmebene spielt der biotische Ressourcenschutz (Lebensräume, Arten und Lebensgemeinschaften) sowie der Bodenschutz nur eine untergeordnete Rolle. Diese Aspekte werden unter dem allgemeinen Kriterium 5-1 subsumiert. In einzelnen Kapiteln nehmen diese Schutzgüter jedoch eine zentrale Stellung ein (vgl. hierzu Kapitel 6).

Tabelle 10.11: Überblick über den Zustand der Umweltmedien in Bremen

Schutzgüter / Umweltmedien	Stärken	Wesentliche Gefährdungen und Schwächen
Lebensräume, Arten und Lebensgemeinschaften (L)	Überwiegender Teil der Freiräume besteht aus extensiv genutztem nass- und Feuchtgrünland Hohe Bedeutung der LF für den Arten- und Biotopschutz Hoher Anteil geschützter Flächen	In Gebieten ohne Schutzstatus Abnahme seltener Arten Mangel an Kleinbiotopen
Wasser (Grundwasser und Oberflächengewässer) (W)	Hoher Anteil an Gewässern und Grabenstrukturen mit hohem Entwicklungspotential	Nitratbelastung und Eintrag von Pflanzenschutzmitteln aus der Landwirtschaft und Altlasten auch in Grund- und Oberflächengewässer. Naturferner Zustand von Gewässern
Klima / Luft (KL)		Ausstoß klimarelevanter Emissionen: CO ₂ (Landwirtschaft, Gewerbe, Hausbrand), Lachgas, Methan, Ammoniak (Landwirtschaft)
Landschaft / Erholung (LE)	Besondere Bedeutung der landwirtschaftlichen Freiräume für die stadtnahe Erholung	Geringer Waldanteil Disparitäten in der Versorgung mit Freiflächen der Stadtbezirke – hoher Erholungsdruck auf die Landschaft

Quelle: Eigene Darstellung nach WuH, 2000b.

Ein Schwerpunkt des Programms liegt auf der Sicherung der natürlichen Ressourcen durch der Entwicklung einer umweltgerechten und naturverträglichen Flächennutzung (siehe Abbildung 2.3). Insgesamt ist ein Großteil der Maßnahmen des Bremischen EPLR mit Haupt- oder Nebenzielen im Bereich der Verbesserung der Umweltsituation im ländlichen Raum verbunden.

Tabelle 10.12: Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung								C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
		I/II	III	VII	IX								V	VI	VIII			
		a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5		
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	●	●	○	●	●			●	●		●	●	●	●	●	● ¹⁾	●
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen												●	●	●	●	○	
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs			○														○
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften			○	○	●				●			●	○	●	○	○	○

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

1) Bei der Erstaufforstung wird das Hauptziel der Waldbildung zu den allgemeinen Umweltwirkungen gerechnet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.13 fasst die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten ersten Wirkungen der Maßnahmen entsprechend ihrer Inanspruchnahme, bezogen auf die Kriterien der Kommission, zusammen. Das erste Kriterium „Maßnahmen mit allgemein positiven Umweltwirkungen“ ist hierbei als allgemeinstes Wirkungskriterium aufzufassen, das durch die Kriterien „umweltfreundliche Bodennutzungsformen“, „Ressourcenverbrauch“ und „Landschaftserhalt“ spezifiziert wird.

Tabelle 10.13: Erhalt und Verbesserung der Umwelt – Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung								C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
		Kapitel	I/II	III	VII	IX								V	VI		VIII	
		VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5		
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	(+)					+			++	++		(+)	+	++	+++		0
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	(+)											(+)	+	++	+++		
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs	(+)													++	++		
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften							+			++		(+)	+	(+)	++		
Belastung der Umwelt durch	Flächenverbrauch	(-)																
	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs																	
	Sonstiges																	

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

Es wird deutlich, auf Grund des Stands der Umsetzung und der gegenwärtigen Inanspruchnahme erst wenige Maßnahmen ausschlaggebende Wirkungen zugewiesen bekommen können. Dies sind vor allem die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage, sowie die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen (q).

10.2.5.2 Kriterium 5-1.: Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch den EPLR positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.

Das Kriterium 5-1 zielt auf die Ermittlung der Anteile des Programms, die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen (5-1.1), die hauptsächlich mit ökonomischer Zielausrichtung konzipiert sind, jedoch auch positive Umweltwirkungen induzieren (51.2) und Anteile des Programms, die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind (51.3). Das Verhältnis dieser Komponenten zueinander lässt Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums zu.

Anteil der Fördermaßnahmen, die völlig den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben (Indikator 5-1.1.)

Hierunter wurden die Maßnahmen gefasst, die in der ausschließlichen Ziele im Bereich der Umwelt verfolgen. Dies sind im Wesentlichen die MSL-Maßnahmen, der Vertragsnaturschutz, die Erweiterung und der Neubau von Abwasseranlagen sowie die Anlage von Gewässerrandstreifen. MB-X-Tabelle 4.1 gibt einen Überblick über den Umfang und die Ausprägung der Maßnahmen, mit denen bereits Wirkungen erzielt wurden.

Mit 1,408 Mio. Euro umfassen die Maßnahmen mit ausschließlicher Umweltzielsetzung 54 % der 2000 bis 2002 im Rahmen des EPLR Bremen verausgabten öffentlichen Mittel. Eine Zielvorstellung wie viel Prozent der Programmmittel hierfür vorzusehen sind, ist im Programm nicht enthalten.

Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekte mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.)

Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse sowohl Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten als auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziel) verfolgen bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden können. Dies sind die Haushaltslinien bzw. Maßnahmen a, c, e, g, i, k und o. Bisher sind nur für a und e nennenswerte Mittel geflossen. Innerhalb dieser Maßnahmen wurden insgesamt 0,854 Mio. öffentlicher Fördermittel umgesetzt. Dies entspricht einem Anteil von 32 % der Programmmittel. Im Rahmen des AFP sind die Wirkungen zur Verbesserung des Ressourcenschutzes nicht quantifizierbar. Bei den beiden Maßnahmen innerhalb der Haushaltslinie e ist von einer eher konservierenden Wirkung auszugehen.

MB-X-Tabelle 4.2 fasst die wesentlichen Informationen über Output und Hauptwirkungen der Maßnahmen zusammen.

Indikator 5-1.1. und 5-1.2. zusammengerechnet, ergeben einen Anteil der für Umweltwirkungen verausgabten Programmmittel von über 80 % der Programmmittel.

Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3, ergänzt durch die neueingeführten Indikatoren 5-5, 5-6, 5-7.):

Während es sich in anderen Wirkungsbereichen um Nettoeffekte auch im Sinne von Verrechnungen, beispielsweise von positiven und negativen Beschäftigungseffekten handelt, werden die negativen Auswirkungen von Vorhaben, v.a. von Bauvorhaben entsprechend der Methodik der Kommission (EU-KOM, 1999c) getrennt dargestellt. Grund hierfür ist, dass eine Verrechnung von eventuell positiven Auswirkungen eines Stallneubaus (Tierschutz, Klima) mit negativen Auswirkungen auf andere Schutzgüter (Bodenversiegelung, Landschaftsbild) nicht sinnvoll ist.

Die Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften ist generell Voraussetzung für die Förderung von Maßnahmen des EPLR. Aber auch bei der Einhaltung dieser Standards findet Umweltverbrauch statt. Dieser soll an dieser Stelle aufgezeigt werden. In diesem Sinne wurde der vorgegebene Indikator analog zur ECOTEC-Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen verändert (MWMTV, 1999).

Hierunter fallen alle Vorhaben, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden sind und deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (sogenannte business as usual Kategorie). Bei diesen Maßnahmen findet die Aushandlung über den tatsächlichen Grad an Umweltneutralität im Genehmigungsverfahren, v.a. über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) statt. Zur Darstellung des möglichen und tatsächlichen Umweltverbrauchs wurden für die Maßnahmen, deren Umsetzung und Genehmigung i.d.R. unter die Eingriffsregelung¹⁰ fallen gesonderte Daten erhoben.

Kriterium 5-5. (neu): Flächenverbrauch

Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und das Freihalten der Landschaftsräume in Bremen ist ein wesentliches Ziel in Bremen (s.o.). Die Flächeninanspruchnahme gehört zum Indikatorenset der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Bundesregierung, 2001) und zu den sieben prioritären Handlungsfeldern. Aufgrund dieser gegebenen Messlatte für die Beurteilung von Auswirkung öffentlich geförderter Maßnahmen, wird die Problematik der Bodenversiegelung durch näher untersucht.

¹⁰ Sowohl nach Naturschutz- als auch nach Baurecht.

Da die naturschutzrechtliche bzw. baurechtliche Eingriffsregelung nur eine approximativ ausgeglichene Bilanz für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild anstrebt, finden hinsichtlich der Inanspruchnahme verschiedener Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima Luft, Tiere und Pflanzen) Verschiebungen statt. Dies gilt insbesondere für das Schutzgut Boden, dessen erhebliche Beeinträchtigung durch Versiegelung in den überwiegenden Fällen durch Aufwertungen anderer Schutzgüter (Pflanzungen etc.) ersetzt, nicht aber durch Entseidelungen ausgeglichen wird.

Dieser Effekt tritt in Bremen bislang nur im Zusammenhang mit dem AFP auf. Die Beraterbefragung ergab, dass die sieben Förderfälle im Schnitt mit 3.000 m² Versiegelung verbunden sind, denen keine Entseidelung als Ausgleich gegenübersteht. Somit sind rund 3 % der verausgabten Programmmittel mit negativen Auswirkungen auf das Schutzgut Boden verbunden.

Die anderen in Tabelle 10.13 aufgeführten Kriterien 5-6. und 5-7. für negative Umweltveränderungen sind bisher nicht relevant.

10.2.5.3 Kriterium 5.2.: Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen

Direkte flächenbezogene positive Auswirkungen sind vor allem mit den Haushaltslinien e (C1 und C2) sowie f (C3, C4), verbunden. Diese umfassen abzüglich der Überlagerung der Maßnahmen rund 6.765 ha der LF Bremens. Dies sind knapp 80 % der LF Bremens¹¹. Mit indirekten Auswirkungen auf die Bodennutzung kann in geringem Maße die Maßnahmen a verbunden sein. MB-X-Tabelle 4.3 fasst die Maßnahmen und ihre wesentlichen Wirkungen nochmals zusammen.

10.2.5.4 Kriterium 5-3.: Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen

Hier werden die Auswirkungen auf die Ressource Wasser und das Schutzgut Klima ermittelt.

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.)

Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen des Bremischen EPLR nur eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind nur im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsför-

¹¹ Bezugsgröße laut Bundesstatistische Daten aus Tabelle MB-VI-Tab.2.

derung zu sehen. Diese Wirkung kann aber nicht quantifiziert werden und ist aufgrund des geringen Umfangs dieser Maßnahme zu vernachlässigen.

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.)

Zum qualitativen Wasserschutz tragen im Wesentlichen die Agrarumweltmaßnahmen bei. Auf einer Fläche von 2.304 ha werden extensive Produktionsverfahren mit verringerten Betriebsmitteleinsatz durchgeführt. Eine Bezugsgröße zu schützenden oder zu verbessernden Wasserressourcen (Grundwasserkörper oder Fließgewässer) gibt es nicht. Der EPLR enthält hierzu auch keine Zielaussagen.

Aspekte des qualitativen Schutzes der Oberflächengewässer sowohl strukturell, als auch bezogen auf die Wasserqualität durch Gewässerrenaturierung und Anlage von Gewässerrandstreifen (Maßnahme q1), fallen unter den allgemeinen Indikator 5-1.1.

Entwicklung der jährlichen Emissionen, von Treibhausgasen, die auf das Programm zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3.)

Der Beitrag von Maßnahmen des EPLR zum Klimaschutz ist sehr gering und auf Basis vorliegender Daten nicht quantifizierbar. Die Förderung von Maßnahmen zur Verringerung des Betriebsmitteleinsatzes tragen direkt und indirekt zur Verringerung von Treibhausgasen und in geringem Umfang von Ammoniak bei¹².

Die Gesamtemission Bremens aus dem Primärenergieverbrauch 2000 betragen 14.143.000 t CO₂ (Iak-Energiebilanzen, 2003) und können als Bezugspunkt für die Beurteilung der Emissionsminderung herangezogen werden. Eine quantifizierte Zielvorgabe für diesen Bereich ist im EPLR nicht enthalten.

10.2.5.5 Kriterium 5-4.: Erhalt oder Verbesserung der Landschaften des ländlichen Raums

Die Beantwortung dieser Frage ist nur sehr bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild unmittelbar vom Ort des Geschehens abhängig sind. Darüber hinaus ist eine Flächenangabe, so wie von der Kommission vorgesehen, von Flächen, auf denen im Rahmen des Programms eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeigeführt wurde, wenig aussagefähig. Viele Maßnahmen, wie z.B. Anpflanzungen, Flussrenaturierungen etc. entfalten mit zunehmender Reifung eine großräumige Wirkung, so dass die Fläche der Durchführung und die visuell veränderte

¹² Zur Bedeutung der Landwirtschaft als Quelle bzw. Senke für Treibhausemissionen siehe MB-X-Text 4.1.

Fläche weit auseinanderfallen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der Fläche selbst, z.B. Erhalt von artenreichem Grünland.

Demzufolge steht hier die Beschreibung der von der EU-KOM vorgegebenen Begriffe zur Charakterisierung Landschaft – Kohärenz, Vielfalt und kulturelle Eigenart – im Vordergrund. Die EPLR-Maßnahmen werden den einzelnen Aspekten zugeordnet. MB-X-Tabelle 4.5 gibt die Logik wieder, mit der die Wirkungen der Maßnahmen den verschiedenen Landschaftskriterien zugeordnet werden.

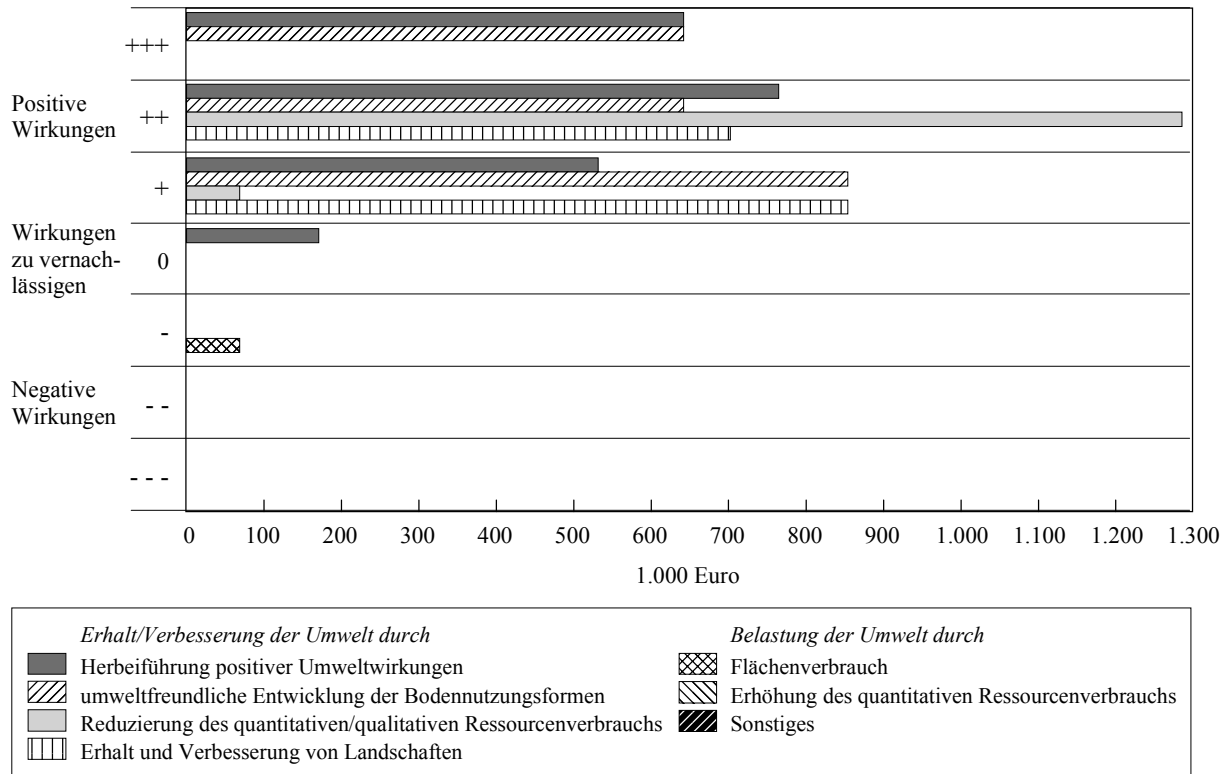
Die Wertschätzung der Landschaft und des Landschaftserlebens wurden im Rahmen der Stärken- und Schwächenanalyse als eine deutliche Stärke des ländlichen Raumes in Bremen herausgestellt. So ist die Verbesserung sowohl des Erscheinungsbildes als auch der Zugänglichkeit bei zahlreichen Maßnahmen ein Hauptziel. Bisher tragen die Maßnahmen C1 bis C4 sowie die investive Naturschutzmaßnahme zur Renaturierung der Beckedorfer Becke zum Landschaftserhalt bzw. ihrer Verbesserung bei. Immerhin werden hierdurch rund 80 % der bremischen LF genutzt.

Andere Maßnahmen, wie die forstwirtschaftlichen Maßnahmen, Dorferneuerungs-, Flurbereinigungs- und Wegebaumaßnahmen werden mit ihrem Potential zur Verbesserung der Vielfalt und kulturellen Eigenart der Landschaft sowie ihrer Verbesserung der Zugänglichkeit bisher nicht genutzt. MB-X-Tabelle 4.4 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs zusammen.

10.2.5.6 Fazit

Die große Bedeutung der Umwelt im Gesamtkontext des bremischen EPLR kann auch am Anteil der Programmmittel mit einer positiven Wirkungsrichtung gemessen werden. Danach fließen rund 80 % der Programmmittel der Jahre 2000 bis 2002 in Maßnahmen, die mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung gebracht werden können.

Abbildung 10.9: Wirkungsrichtungen der bremischen EPLR-Maßnahmen auf den „Erhalt und die Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.6 Zusatzfrage: Chancengleichheit

Im Rahmen der Strukturfondsverordnung (EG) Nr. 1260/1999 wird im Artikel 1 die Förderung der Chancengleichheit zum Querschnittsziel europäischer Fördermaßnahmen verankert.

Gender-Mainstreaming umfasst hierbei zwei Komponenten:

1. die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Politik, in der Ausgestaltung von (Förder-) Maßnahmen, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen und der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung geschlechtsspezifischer Ausgangssituation),
2. Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument bei festgestellten Benachteiligungen zur Behebung von Ungleichheiten.

Bei der Halbzeitbewertung geht es auf Programmebene nicht um die Anwendung der Gender-Mainstreaming-Strategie bei der Erstellung oder Umsetzung, sondern um spe-

zielle frauenpolitische Zielsetzungen und Wirkungen. Da der Aspekt der Chancengleichheit eng mit Beschäftigung verknüpft (EU-KOM, 1999d) und seit 1999 in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU verankert ist (BMFSFJ, 2002), wird vor allem hierauf abgehoben. Nach der EU-KOM (1999d) wird hierbei v.a. unterschieden nach

- Maßnahmen, die der **Entwicklung des Humankapitals** und damit zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen beitragen,
- direkten Investitionsförderungen, die die Beschäftigungssituation von Frauen verbessern und
- Infrastrukturmaßnahmen, die indirekt einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen.

Der Bremer EPLR zielt v.a. auf beschäftigungsrelevante Bereiche ab. Dies beinhaltet eine Förderung von Maßnahmen

- zur Schaffung von Beschäftigungsangeboten durch Diversifizierung im landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Sektor, z.B. in der örtlichen Versorgung einschließlich Direktvermarktung, im Kleingewerbe und in Dienstleistungsbereichen, im Landtourismus u.a. und
- zur verstärkten Einbindung/Beratung von Frauen und Männern in das Unternehmertum (Existenzgründungen) (WuH, 2000b, S. 39).

Tabelle 10.14: Förderung der Chancengleichheit - Zielanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung							C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	I/II	III	VII	IX							V	VI		VIII			
VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h	i
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5	
Verbesserung der Chancengleichheit durch	Verbesserung des Lebensumfeldes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf																
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs sowie der Beschäftigungssituation			○ ○ ○			○										

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein ausdrückliches frauenpolitisches Beschäftigungsziel verfolgt keine Maßnahme; es handelt sich jeweils nur um Nebenziele. Da bislang die Beschäftigungseffekte des Bremer EPLR zu vernachlässigen sind, können auch keine Wirkungen auf die Förderung der Chancengleichheit aufgezeigt werden.

10.2.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen

Im Rahmen der Abfrage des Beitrags der Maßnahmen zu den KüF konnten einzelne Ziele nicht berücksichtigt werden. Diese werden bei der Abfrage genannt (siehe MB-X-Tabelle 1.5) und sind in Tabelle 10.15 zusammengefasst.

Tabelle 10.15: Sonstige Ziele - Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung							C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
		I/II	III	VII	IX							V		VI		VIII		
		VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5		
Sonstiges	Sonstige Ziele	○*			●**	●**						●***						●****
	Aktivierung des endogenen Entwicklungspotenzials				●		●											

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (s. Kapitel 3).

** Lösung von Landnutzungskonflikten (siehe Kapitel 9).

*** Schutz ländlicher Gebiete vor Überflutung.

**** Waldbildung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bislang realisierten Wirkungen werden in Tabelle 10.16 dargestellt. Wirkungen sind mit dem AFP, den durchgeführten AEP und den Dorferneuerungsmaßnahmen verbunden. Ansonsten sind keine Wirkungen feststellbar, was auf die geringe bis fehlende Inanspruchnahme zurückzuführen ist.

Tabelle 10.16: Sonstige Ziele - Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung							C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
		I/II	III	VII	IX							V		VI		VIII		
		VO-Kürzel	a, b	c	g	r1	k	o	p	r2	q1	q2	u	e	e	f	f	h
EPLR-Kürzel	A1, A2	A3	A4, A5	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5		
Sonstiges	Sonstige Wirkungen	+	*		+	**												
	Aktivierung des endogenen Entwicklungspotenzials				+++		+											

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++

Wirkungen zu vernachlässigen : 0

negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---

in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren

Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

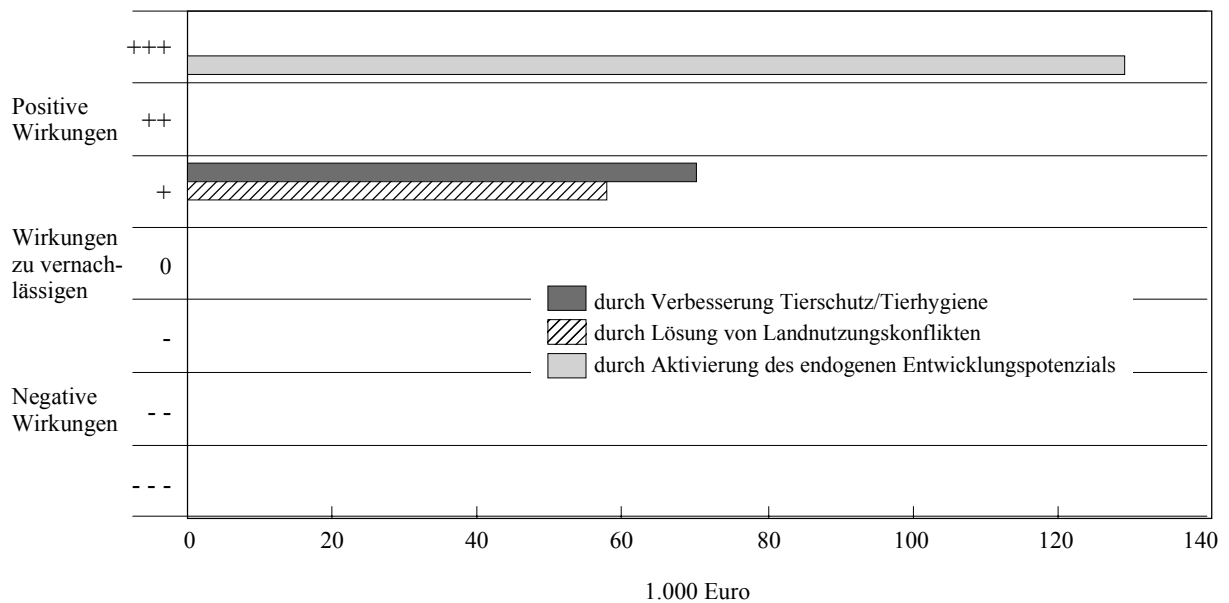
* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3).

** Lösung von Landnutzungskonflikten (siehe Kapitel 9).

Quelle: Eigene Darstellung.

Verschneidet man die bislang feststellbaren Wirkungen mit den eingesetzten Programmmitteln, so wird insgesamt der geringe Stellenwert der zusätzlich genannten Ziele/ Wirkungen deutlich (Abbildung 10.10).

Abbildung 10.10: Wirkungsrichtungen und öffentliche Aufwendungen im Bereich sonstiger programmspezifischer Ziele



Quelle: Eigene Darstellung.

10.2.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen

Die Darstellung der thematischen Querschnittsfragen beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Die zugrundeliegende Methodik mit ihren Stärken und Schwächen wurde in Kapitel 10.1 beschrieben. Zum jetzigen Zeitpunkt, in dem in einigen Maßnahmen noch keine Projekte realisiert wurden und in anderen Maßnahmen Ergebnisse und Wirkungen z.T. immer noch Ex-ante-Charakter haben, ist diese Form der Darstellung angemessen. Bei einer Gewichtung der Wirkungsrichtungen mit den jeweils eingesetzten Programmmitteln wird die entsprechend der Zielsetzung stark sektorale Ausrichtung des Bremer EPLR deutlich. Aufgrund der bisherigen Umsetzung (Förderschwerpunkt C) dominieren v.a. umwelt- und einkommensbezogene Wirkungen.

10.3 Einfluss der Durchführungsbestimmungen auf die Umsetzung des Bremer Entwicklungsplans - Querschnittsfrage 6

Querschnittsfrage 6 zielt gemäß des Leitfadens der EU-KOM darauf ab, den Einfluss der Durchführungsbestimmungen des Programms auf seine Durchschlagskraft und Wirksamkeit zu untersuchen. Die zugehörigen Kriterien gibt Tabelle 10.17 wieder.

Tabelle 10.17: Kriterien der Querschnittsfrage 6

Querschnittskriterium 6-1.	Synergieeffekte	Fördermaßnahmen sind aufeinander abgestimmt und ergänzen einander, so dass Synergieeffekte entstehen.
Querschnittskriterium 6-2.	Treffsicherheit des Programms	Programm wurde v.a. von denjenigen in Anspruch genommen, die den größten Bedarf an der Entwicklung des ländlichen Raums im Programmgebiet haben, und/oder hierfür das größte Potential mitbringen.
Querschnittskriteriums 6-3.	Hebelwirkung (Leverage-Effekt)	Die öffentliche Förderung hat private Ausgaben der Begünstigten ausgelöst.
Querschnittskriterium 6-4.	Dead-Weight-Effekte (Mitnahmeeffekte)	Vermeidung von nicht erwünschten Mitnahmeeffekten, z.B. durch Projektauswahlverfahren, Kriterien der Zuschussfähigkeit
Querschnittskriterium 6-5.	Vorteilhafte indirekte Auswirkungen	z.B. Vorleistungseffekte, Multiplikatorwirkungen

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM, 2000.

Änderungen der Bearbeitungsebene

Im Gegensatz zur Konzeption der EU-KOM sind wir der Meinung, dass - mit Ausnahme der Synergieeffekte - alle anderen Kriterien im Wesentlichen in den Förderkapiteln zu bearbeiten und auch dort darzustellen sind. Aus diesem Grund haben wir die Bearbeitung weiter Teile dieser Frage an die Förderkapitelebene „zurückverwiesen“ (siehe Abbildung 10.1). Dort erfolgen die Darstellungen zur administrativen Umsetzung und zur Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2.). Ebenso wurden mögliche Mitnahmeeffekte, Hebelwirkungen und indirekte Auswirkungen (z.B. konjunkturelle Beschäftigungseffekte) durch die Kapitelbewerter abgeschätzt. Daher findet an dieser Stelle für die Kriterien 6-2. bis 6-5. eine thematische Verdichtung der Aussagen der Förderkapitel statt.

Ergänzung des Fragenkomplexes

Da u.E. die Querschnittsfrage 6 wesentliche (mögliche) Problembereiche der Programmadministration und –umsetzung nicht berücksichtigt, haben wir diese in Kapitel 2.3 beschrieben und in den Förderkapiteln näher untersucht. Die Ergebnisse werden im Anschluss an die Beantwortung der Querschnittsfrage 6 auf Programmebene zusammengefasst und gewertet (siehe Kapitel 10.5 und 10.6).

Dies betrifft folgende Aspekte:

- Institutionelle Rahmenbedingungen (Programmgenese, Organisation der Durchführung, Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes);
- rechtliche Rahmenbedingungen (finanztechnische Regelungen, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, Programmänderungsmodalitäten);
- gesellschaftliche Rahmenbedingungen (Publizität, vertikale und horizontale Partnerschaft);
- Begleitsystem.

10.3.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie

Das Kriterium 6-1. nimmt im Konzept der EU-KOM ausschließlich Bezug auf interne Synergiewirkungen und bewegt sich auf der Ebene der konkreten Maßnahmen/Projekte. Gerade zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sollte aus Sicht der EvaluatorInnen die Analyse einen Schritt früher ansetzen und fragen, ob die notwendigen Voraussetzungen geschaffen wurden, damit überhaupt Synergieeffekte zum Tragen kommen können. Des Weiteren sind mögliche externe Synergien mit anderen Programmen herauszuarbeiten. Die Voraussetzungen für das Entstehen von Synergieeffekten ist MB-X-Text 1.1 zu entnehmen.

10.3.1.1 Interne Synergien

Voraussetzung für interne Synergien ist eine interne Programmkohärenz, die aus drei Elementen besteht (Toepel, 2000):

- (1) gegenseitige Abhängigkeit der Programmziele (die Ziele sind miteinander verbunden);
- (2) Komplementarität von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Ziele (verschiedene Maßnahmen haben das gleiche Ziel bzw. mehrere gleiche Ziele);
- (3) zeitliche und räumliche Koordinierung zwischen Maßnahmen
 - a) durch administrative Abläufe/Organisation,
 - b) durch integrierende Fördermaßnahmen/integrierende Förderinstrumentarien.

Zu (1) und (2): Programm- und maßnahmenbezogene Ziele und die Frage der internen Kohärenz wurden schon in Kapitel 2.2.1 und 2.2.7 diskutiert. Auch wenn hier einige Schwächen in den Zielformulierungen herausgestellt wurden, kann durch die Verflechtung der Maßnahmenziele mit den programmatischen Oberzielen (siehe Abbildung 2.3) davon ausgegangen werden, dass Voraussetzungen für Synergiewirkungen geschaffen wurden. Durch die integrierte Programmgestaltung sollen zudem Synergieeffekte aus dem

Zusammenwirken einzelner Maßnahmen erzielt werden, ebenso bei der Planung und Umsetzung von Projekten durch die Mobilisierung der lokalen Akteure (WuH, 2000b, S. 38).

Zu (3a): Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Die Frage ist, welchen Beitrag der Programmplanungsansatz hier leisten kann. An verschiedenen Maßnahmen teilzunehmen, war auch schon vor 2000 möglich und stellt zunächst kein Spezifikum eines Programmplanungsansatzes dar. Ein Programmplanungsansatz kann nur dann zu verstärkten Synergieeffekten gegenüber maßnahmebezogenen Ansätzen führen, wenn über die o.g. Zielkohärenz hinausgehend auch Veränderungen in der Umsetzungspraxis stattfinden.

Aus Sicht der Programmkoordination in Bremen ist eine Programmplanung in erster Linie ein Instrument der Öffentlichkeitsarbeit und dient der Information der Meinungsbildner. Im Prozess der Programmerstellung konnten Diskussionsprozesse intensiviert werden. Dies weckt auf der einen Seite Begehrlichkeiten; auf der anderen Seite konnte aber auch ein nachhaltiges Interesse und eine Akzeptanzsteigerung erzielt werden (WuH, 2003). Allerdings schlägt sich dieses nachhaltige Interesse bislang nur im Förderschwerpunkt C nieder.

Die Umsetzung der Maßnahmen in Bremen ist auf drei senatorische Dienststellen verteilt (siehe Kapitel 2.3.1.2). In die Umsetzung involviert ist des Weiteren die Landwirtschaftskammer, die sowohl für die Antragsannahme wie auch die Verwaltungskontrolle der Maßnahmen C1, C2, C3 und C4 zuständig ist. Davon unberührt bleibt aber die fachliche Zuständigkeit dieser Maßnahmen bei den senatorischen Dienststellen, so dass zwar aus administrativer Sicht eine Bündelung besteht, aus strategischer Sicht aber nicht zwingend eine Abstimmung erfolgt.

Die Programmkoordination und gleichzeitig die Zahlstellenfunktion liegt beim WuH. Die Koordination beschränkt sich auf finanzielle und administrative Angelegenheiten. Schon hier zeigen sich Defizite hinsichtlich der Organisation von Informationsflüssen und der Herstellung eines gleichen Informationsstandes bei allen Beteiligten. Aus diesem Grund wurden sog. Monatsgespräche institutionalisiert (siehe Kapitel 6.5.1). Die Programmkoordination sieht es allerdings nicht als ihre vorrangige Aufgabe an, eine inhaltliche Koordinierungsaufgabe zu erfüllen. Neben fehlenden Befugnissen gegenüber den anderen Dienststellen fehlen dazu auch die Kapazitäten.

So gibt es kein Gremium auf Ebene der senatorischen Dienststellen, in dem förderstrategische Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Bremer EPLR diskutiert werden. Aus diesem Grund bleibt die Erzielung von Synergieeffekten auch weitgehend dem Zufall überlassen.

Zu (3b): Als Möglichkeit zur Konsensfindung bzw. Problemlösung wird die AEP genannt. U.E. nach ist eine AEP grundsätzlich geeignet, einen abgestimmten und effizientem Einsatz der verschiedenen Förderinstrumente des EPLR Bremen vorzubereiten. Die bisherige Inanspruchnahme der Fördermittel zeigt jedoch, dass gerade die Instrumente, die zur Realisierung von AEP-Konzepten führen würden (Flurbereinigung, Dorferneuerung, Wegebau, AFP etc.) nicht bzw. wenig nachgefragt werden.

Allerdings kann eine AEP aufgrund der räumlichen Begrenzung eine strategische Diskussion auf Programmebene nicht ersetzen. Nur durch diese wird aber erst die Grundlage geschaffen, dass durch die Umsetzung von Maßnahmen in einem Programm tatsächlich ein Mehrwert gegenüber isolierten Maßnahmenansätzen erreicht wird. U.E. dürfte sich eine solche Diskussion auch nicht auf Bremen beschränken, da beispielsweise eine Effekt der kritischen Masse als eine wesentliche Voraussetzung für das Entstehen von Synergien erst bei einem länderübergreifenden Vorgehen zu erzielen ist.

Synergieeffekte auf Ebene der Haushaltlinien/Maßnahmen/Projekte (Indikator 6-1.1)

Im Materialband werden in einer Matrix mögliche Synergien abgebildet (MB-X-Tabelle 1.1). Diese potentiellen Effekte werden einer Matrix (MB-X-Tabelle 1.2) gegenübergestellt, die nur diejenigen Haushaltshaltlinien berücksichtigt, in denen tatsächlich schon Projekte umgesetzt wurden.

Zusammenfassend ist hierzu anzumerken, dass die großen Synergiepotentiale im Bereich der ländlichen Entwicklung verpuffen, da

- der AEP die Umsetzungsmaßnahmen fehlen,
- integrierende Maßnahmen, wie die Flurbereinigung oder die Qualifizierung, nicht in Anspruch genommen werden.

Mögliche Synergieeffekte mit Maßnahmen des AFP (Flächenförderungen, Diversifizierung etc.), sind durch die geringe Inanspruchnahme und die Ausrichtung der Förderfälle kaum gegeben.

Starke Effekte sind lediglich im Bereich der Ausgleichszulage, der Ausgleichszahlungen und der verschiedenen Agrarumweltmaßnahmen zu verzeichnen, da alle Instrumente die gleiche Stoßrichtung verfolgen: Erhalt extensiver, umweltgerecht bewirtschafteter landwirtschaftlicher Nutzflächen. Entweder durch direkte Förderung einer bestimmten Bewirtschaftungsweise oder indirekt durch die Sicherung der derzeitigen Nutzungen und Betriebe (z.B. auch als potentielle Vertragspartner des Naturschutzes) durch Einkommenseffekte.

Die Förderkulissen sind zum Teil deckungsgleich und die Instrumente miteinander kombinierbar.

Ein gutes Zusammenspiel ist auch zwischen der Maßnahme B6 und den Agrarumweltmaßnahmen zu verzeichnen. Die Renaturierungsmaßnahmen der Beckedorfer Becke im Bereich des NSG Hammersbecker Wiesen ist in Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz bzw. der Extensivierung landwirtschaftlicher Nutzung eingebettet.

Synergiewirkungen auf der Ebene der landwirtschaftlichen Produktionsstufen können nicht festgestellt werden, da bislang im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung keine Projekte gefördert wurden.

Des Weiteren muss im Fall des Bundeslandes Bremen einschränkend angemerkt werden, dass aufgrund der Größe des Programmplanungsgebietes eine ausreichende kritische Masse z.B. für den Bereich der ökologischen Erzeugung und Verarbeitung/Vermarktung nur in Zusammenarbeit mit dem niedersächsischen Umland zu erreichen ist. Hier gibt es erste Ansätze, z.B. im Bereich von Region Aktiv.

10.3.1.2 Externe Synergien

Nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 flankieren die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die Ziel-2-Maßnahmen. Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung müssen daher kurzfristige Konsultationen der zuständigen senatorischen Stellen erfolgen und in der Förderperiode aufrecht erhalten bleiben (WuH, 2000a). Gemäß der Ex-ante-Bewertung beinhaltet die Strategie des Bremischen EPLR „die Auffassung der Kommission, wonach städtische und ländliche Gebiete einander ergänzen müssen. Durch den Einsatz der EU-Intervention sind Synergien zu fördern“ (WuH, 2000a). Hier wird auf wechselseitige Synergien und nicht auf asymmetrische Synergien abgestellt. Die Förderkulisse des Bremischen Ziel-2-Programms deckt sich in Teilen auch mit potentiellen Zielflächen des Bremischen EPLR. Das bremische Ziel-2-Programm hat bislang v.a. Finanzierungshilfen für KMU, zu technologie-orientierten Einrichtungen, zur Förderung des Fremdenverkehrs (Kreuzfahrtterminal, touristischer Radwanderweg), zur Förderung angewandter Umwelttechnologien und Infrastrukturprojekten im Umweltbereich umgesetzt (WuH, 2002). Potentiell interessant in Verbindung mit der EAGFL-Förderung erscheint ein Kompetenz- und Koordinationszentrum „Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen“ (<http://www.pronaro.de>). Schaut man sich die Struktur der bremischen Agrarbetriebe an und die Dominanz von Milch- und Fleischerzeugung, so wird deutlich, dass es hier wenig regional wirksame Synergien gibt.

Im Programmplanungsdokument wurde angemerkt, dass seit 1995 die Abnahme der landwirtschaftlichen Flächen an Dynamik gewonnen hat, v.a. aufgrund der landespoliti-

schen Leitlinien zur Erschließung neuer Gewerbe- und Wohngebiete im Ballungskern Stadt Bremen (WuH, 2000b, S. 10). Die Gewerbegebiete werden zwar nicht über das Ziel-2-Programm finanziert; das Ziel-2-Programm ist aber als ein Baustein der Wirtschaftspolitik des Landes Bremen zu sehen. Trotz der Ausrichtung des Ziel-2-Programms auf KMU, Umwelttechnologien und Wiederherrichtung von Brachflächen für Gewerbe bleibt das grundsätzliche Problem bestehen, dass die geförderten Maßnahmen einen Eingriff in Natur- und Landschaft darstellen (können), der dann auch entsprechende Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach sich zieht.

Ein weiterer Baustein der Bremer Wirtschaftspolitik ist das Integrierte Flächenprogramm für Gewerbe und Dienstleistungen in der Stadt Bremen (IFP). Dieses sieht eine jährliche Flächenbereitstellung und Vermarktung von ca. 50 ha Nettogewerbefläche vor (Wehling, 2002). Davon sind auch bislang landwirtschaftlich genutzte Flächen betroffen, sei es als Baugebiet oder als Fläche für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

So hat die Schlussfolgerung weiterhin Bestand, dass die Entwicklung der Landwirtschaft in einem Verdichtungsraum im Wesentlichen von den außerlandwirtschaftlichen Flächennutzungsansprüchen entschieden wird (Barthel et al., 1995). Daher sind im Kontext eines Stadtstaates die Möglichkeiten, positive Synergien zwischen Wirtschaftsförderung und EAGFL-Förderung zu erzeugen, auch begrenzt, da Wirtschaftsförderung (v.a. im infrastrukturellen Bereich und im Bereich von Betriebserweiterungen und -ansiedlungen) den Druck auf landwirtschaftliche Flächen tendenziell erhöht, und auf der anderen Seite v.a. durch die Flächenförderung der Faktor Boden sich verteuert.

10.3.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen

Indikator 6-2.1: Wichtige Arten der direkt Begünstigten und Marktteilnehmer

Hinsichtlich der Zielgruppen des Bremer EPLR profitieren zum überwiegenden Teil landwirtschaftliche Betriebe von der Förderung. Über 80 % der bisher ausgezahlten Fördermittel gingen an Landwirte¹³, schwerpunktmäßig an Futterbaubetriebe. Dabei können Landwirte gleichzeitig an mehreren Fördermaßnahmen teilnehmen. In welchem Umfang dies geschieht, wurde nicht ermittelt¹⁴. Dass überwiegend Landwirte Zuwendungsempfänger

¹³ Auch bei der Fördermaßnahme o können Landwirte Zuwendungsempfänger sein. Dies ist aber, mit Ausnahme der Umnutzung, nicht förderrelevant und wird daher auch nicht erfasst. Bei q (Abwasserbeseitigung) sind Landwirte indirekt begünstigt.

¹⁴ Grundsätzlich müsste es über eine Analyse der Kreuzchenliste der Zahlstelle möglich sein, zu ermitteln, welche Zuwendungsempfänger aus welchen Maßnahmen eine Förderung erhalten.

ger sind, liegt in der Art der bislang umgesetzten Maßnahmen begründet, die zumindest im Förderschwerpunkt C den Status Landwirt als Fördervoraussetzung haben.

Indikator 6-2.2: Hinweis auf die Minimierung von Verzögerungen und Kosten bei den Begünstigten/Marktteilnehmern

Dieser Aspekt wurde förderkapitelbezogen im Rahmen der Primärerhebungen der Zuwendungsempfänger oder im Rahmen von Workshops abgefragt und ist entsprechend den Darstellungen in den Förderkapiteln zu entnehmen.

Indikator 6-2.3. (neu): Treffsicherheit von Maßnahmen

Die Treffsicherheit von Maßnahmen kann durch verschiedene Verfahren erhöht werden, beispielsweise:

- Bildung von Gebietskulissen,
- Differenzierung von Prämien,
- gezielte Projektauswahl anhand von inhaltlichen Auswahl- und Ausschlusskriterien,
- Zugrundelegen fachlicher Planungen und Konzeptionen.

Dabei muss beachtet werden, dass der Versuch, die Treffsicherheit zu steigern, bei den erst genannten Möglichkeiten mit einem Anstieg des administrativen Aufwand korreliert und somit ein Gleichgewicht aus Fördermittel- und Verwaltungseffizienz zu finden ist.

Die Frage der Treffsicherheit wurde für die flächenbezogenen Maßnahmen untersucht. Im Bereich der Ausgleichszahlung wird die Treffsicherheit als hoch bezeichnet, für die Ausgleichszulage wird keine eindeutige Aussage getroffen. Im Bereich des Vertragsnaturschutz gibt es keine Kulissenbildung. Es erfolgt aber eine gezielte Lenkung in aus fachlicher Sicht vorrangig förderwürdige Gebiete. Bezogen auf die MSL-Maßnahmen wird die Treffsicherheit als gut bis mittel bewertet (siehe Tabelle 6.7).

Fachplanungen liegen in erster Linie in Form naturschutzfachlicher Planungen dem Förderschwerpunkt C und der Maßnahme B6 zu Grunde (z.B. Rahmenkonzeption für Maßnahmen zur naturnahen Gestaltung der drei Geestbäche in Bremen Nord). Daneben gibt es die AEP und eine Dorferneuerungsplanung, deren Handlungsempfehlungen bislang aber noch nicht umgesetzt wurden. Es gäbe also die erforderlichen Grundlagen, ein Ranking von Projekten vornehmen zu können.

Derzeit besteht in Bremen allerdings weniger das Problem, bei einem Überhang an Projekten diejenigen auszuwählen, die am besten geeignet sind, die Ziele des Programms zu verwirklichen. Aufgrund der geringen Anzahl von Förderfällen können alle Projekte, die

den formalen Kriterien genügen, auch bewilligt werden, soweit der Landeshaushalt die dafür erforderlichen Kofinanzierungsmittel bereitstellen kann.

10.3.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten für die Fördermaßnahmen zur Kofinanzierung der öffentlichen Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität ab. U.E. greift der Indikator zu kurz, da er die Anstoßwirkung durch private und öffentliche Investitionen auf die weitere private Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt.

Durch die bisherige Schwerpunktsetzung des Bremer EPLR auf die zu 100 % aus öffentlichen Mitteln finanzierten flächenbezogenen Projekte ist die Hebelwirkung gering. Nur bei den Maßnahmen a und o werden private Projekte gefördert, deren Größenordnung z.Z. allerdings vernachlässigbar ist.

10.3.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte

Um von den Brutto- zu den Nettowirkungen zu gelangen, müssen noch Mitnahmeeffekte wie auch unerwünschte Verlagerungs- und Verdrängungseffekte in Abzug gebracht werden. Diesen Effekten gemeinsam ist, dass für ihre Quantifizierung kein geeignetes Instrumentarium vorliegt und daher nur mit Hinweisen gearbeitet werden kann. Die EU-KOM berücksichtigt bei diesem Kriterium nur die Mitnahmeeffekte. Ausführungen zu den Verlagerungs- und Verdrängungseffekten wurden durch uns ergänzt.

Mitnahmeeffekte

Mitnahmeeffekte entstehen, wenn Maßnahmen gefördert werden, die ohnehin zustande gekommen wären. Es handelt sich um den Anteil der Gelder eines Programms, durch die keine Verhaltensänderungen induziert wurden (Isermeyer et al., 1996). Die EU-KOM nennt als Beispiel den Betrieb, der auch ohne staatliche Förderung investiert hätte (siehe auch (EU-KOM, 1999e, S. 79).

Die einzelnen Förderkapitel treffen keine Aussagen zu Mitnahmeeffekten, da es methodisch schwierig ist, die geeignete „policy-off-Situation“ abzubilden. Wie würden sich Betriebe ohne Förderung verhalten?

Die EU-KOM schlägt Vorher-Nachher-, Mit-Ohne- und normative Vergleiche vor. Bereits Vorher-Nachher-Vergleiche sind z.T. schwierig zu konstruieren, da beispielsweise in Bremen ein Großteil der Maßnahmen (Ausgleichszulage, Grünlandextensivierung) schon

im vorangegangenen Programmplanungszeitraum angeboten wurde. Noch anspruchsvoller ist der Mit-Ohne-Vergleich. So lassen sich bei vielen Maßnahmen keine Vergleichsgruppen konstruieren, um den Fördereffekt zu isolieren. Die jeweiligen Probleme wurden förderkapitelbezogen dargestellt und diskutiert. Die Grundprobleme in der Erfassung der Nettowirkungen stellt Tabelle 10.18 anhand einzelner Beispiele dar.

Tabelle 10.18: Methodische Schwierigkeiten in der Erfassung von Nettowirkungen

Einzelbetriebliche investive Maßnahmen	Agrarumweltmaßnahmen	Maßnahmen mit einem lokalen Entwicklungsansatz
<p>Die Förderung hat eine lange Tradition und Reichweite, dass es letztlich keinen Betrieb gibt, der seinen Förderanspruch noch nicht eingelöst hätte. Die Betriebe, die bislang keine Förderung erhalten haben, stellen keine geeignete Vergleichsgruppe dar, weil sie sich grundlegend in ihrer Struktur unterscheiden. Aus diesem Grund sind auch die Testbetriebsnetzdaten nur begrenzt einsetzbar. Auch gibt es das Problem, dass nicht geförderte Unternehmer keiner Auskunftspflicht unterliegen und demnach keine Vergleichszahlen vorliegen (bei Verarbeitung und Vermarktung).</p>	<p>Hier existiert mit den InVeKoS-Daten zumindest ein Grunddatensatz über alle Betriebe, so dass in Teilnehmer und Nichtteilnehmer differenziert werden kann. In der Verbindung mit Primärerhebungen kann zumindest eine erste Abschätzung der erzielten Verhaltensänderung durchgeführt werden.</p> <p>Zur Erfassung ökologischer (Netto-)Wirkungen reichen diese Daten jedoch nicht aus. Allerdings variieren die standörtlichen Voraussetzungen stark und die Flächen unterliegen vielfältigen exogenen Faktoren. Deshalb würde man auch mit dem aufwändigsten naturschutzfachlichen Monitoring kein Mehr an Erkenntnissen erzielen als auf der Grundlage der bislang vorliegenden partiellen Untersuchungsergebnisse. Sinnvoller wäre es, einzelne Fragestellungen, zu denen es bislang nur wenige Ergebnisse gibt, intensiver zu untersuchen.</p>	<p>Bei lokalen Vergleichen, die man v.a. für im Rahmen von Dorferneuerungs- oder Flurbereinigerungsverfahren durchgeführten Maßnahmenbündeln unternehmen müsste, ist es quasi unmöglich, ein Untersuchungsdesign zu entwickeln, mit dem die Nullvariante ohne Förderung darzustellen ist. Dazu sind die externen Einflüsse, die auf die lokale Entwicklung wirken, viel zu heterogen.</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

Die teilweise geringe Zahl von Förderfällen in Bremen setzt noch stärkere methodische Grenzen, da nicht einmal für die Förderfälle statistische Auswertungen durchgeführt werden können, geschweige denn sich sinnvolle Vergleichsgruppen in Bremen bilden lassen.

Grundsätzlich muss angemerkt werden, dass Mitnahmeeffekte sich nicht vermeiden lassen, wenn Administrationskosten¹⁵ und Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit mit berücksichtigt werden.

Verlagerungs- und Verdrängungseffekte

Bei **Verlagerungseffekten** handelt es sich um Wirkungen, die in einem bestimmten Gebiet zum Nachteil eines anderen Gebiets erzielt werden (regionale Betrachtungsweise). Zum Beispiel, wenn in einem geförderten Gebiet ein Arbeitsplatz geschaffen wird, dafür jedoch ein anderer Arbeitsplatz außerhalb dieses Gebietes verloren geht. Dieser Effekt spielt vor allen Dingen für investive und beschäftigungsfördernde Maßnahmen eine Rolle (EU-KOM, 1999a).

Verdrängungseffekte beziehen sich auf Wirkungen, die zugunsten eines Begünstigten erzielt werden, aber zum Nachteil anderer nicht geförderter Personen oder Organisationen (sektorale Betrachtungsweise). Ein Verdrängungseffekt liegt z.B. dann vor, wenn eine Person dank des Programms einen Arbeitsplatz findet, eine andere jedoch gleichzeitig ihren Arbeitsplatz verliert (EU-KOM, 1999a).

Ein Verdrängungseffekt im Bremer EPLR könnte beispielsweise darin bestehen, dass Direktvermarktungsaktivitäten von Bremer Betrieben gefördert werden und dadurch schon in Bremen bestehende Direktvermarkter, die vielleicht sogar ohne Förderung sich diese Vermarktungsschiene aufgebaut haben, Marktanteile verlieren. Solche Effekte sind durch stringente Projektauswahlkriterien zu minimieren, können aber nie ganz ausgeschlossen werden.

Für die Abschätzung von möglichen Verlagerungs- oder Verdrängungseffekten fehlen weitgehend die Informationen über nicht geförderte Sektoren bzw. Regionen, die gegebenenfalls von der EPLR-Förderung betroffen sein könnten.

Aufgrund der bisherigen Maßnahmenumsetzung des Bremer EPLR ist von einer vernachlässigenden Bedeutung des Verdrängungs- bzw. Verlagerungseffekts auszugehen.

¹⁵ Beispielsweise hat sich die EU-KOM selbst im Konsultationsverfahren bezüglich einer Agrarumweltmaßnahme in Niedersachsen, die standörtlich differenzierte Prämien anbietet, sehr kritisch zu Frage des Kontroll- und Verwaltungsgeschehens geäußert. „Es scheint der Kommission nicht möglich, diese Maßnahme im späteren Verfahrensgang zu begleiten und zu kontrollieren. **Die Kommission bittet daher, dass diese Maßnahme aus der Kofinanzierung genommen wird**“.

10.3.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen

Unter diesem Kriterium werden im Rahmen der Evaluierung im Wesentlichen drei Aspekte erfasst:

- (1) Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region, durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister. Dieser Effekt wird hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen herausgestellt. Aufgrund der - mit Ausnahme des Förderschwerpunktes C - bisher verhaltenen Maßnahmenumsetzung können diese indirekten regionalen Auswirkungen für Bremen nur in einem verschwindend geringen Umfang aufgezeigt werden.
- (2) Verbesserung der Absatzwege landwirtschaftlicher (regionaler oder ökologischer) Grunderzeugnisse durch die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinvestitionen und umgekehrt. Im Bereich des Förderschwerpunktes C wurde ausgeführt, dass der Vermarktungsbereich bislang durch die Flächenförderung keine wesentlichen Impulse erhalten hat. Umgekehrt konnte im Bereich der Vermarktung bislang noch kein Projekt gefördert werden.
- (3) Aktivierung endogener Entwicklungspotentiale über die Förderung partizipativer Planungsinstrumente, die zum einen der Analyse der regionalen Stärken und Schwächen dienen und zum anderen auf die regionalen Potentiale abgestimmte Förderinstrumente und Projekte verwirklichen sollen. Tabelle 10.16 stellt die Maßnahmen heraus, die dies ausdrücklich zum Ziel haben und bereits Wirkungen erzielen konnten, wobei es bislang bei der Aktivierung blieb und die Realisierung anhand von konkreten Projekten bislang nicht erfolgte (siehe Kapitel 9).

10.3.6 Fazit

Aus inhaltlich/methodischer Sicht hat es sich als sinnvoll erwiesen, die Beantwortung der Querschnittskriterien 6-2. bis 6-5. an die Förderkapitel zurückzuverweisen und auch dort beantworten zu lassen. Die Programmebene ist hier nicht die relevante Ebene, da die Entscheidung über die Auswahl und Zuschussfähigkeit von Projekten auf Maßnahmenebene getroffen wird und die hierfür herangezogenen Kriterien sehr stark von der Art der Maßnahmen abhängen, so dass eine generelle Aussage auf Programmebene nicht erfolgen kann.

Die Erfassung der Synergiewirkungen konnte bislang noch nicht umfassend erfolgen. Dies hat verschiedene Ursachen, die schon in Kapitel 10.1.2 genannt wurden. Die systematische Erfassung der Wechselwirkungen sowohl intern wie auch extern bleibt daher der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

10.4 Zusätzliche Aspekte mit Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung

In Kapitel 2 wurden die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des ZAL beschrieben. Diese Rahmenbedingungen werden im Folgenden aufgegriffen und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung einer Wertung unterzogen.

Die Datengrundlage für die folgenden Ausführungen bilden u.a. Expertengespräche auf der Ebene der Programmkoordinatoren, mit Vertretern der zuständigen Direktion innerhalb der DG-Agri, die Auswertung und Zusammenfassung der Förderkapitelbewertungen sowie von Rechtstexten und Literatur (siehe Tabelle 10.1). Wir verlassen hier in Teilaspekten die Ebene der Einzelprogrammbewertung und geben einen Überblick über die Einschätzung der von uns untersuchten sechs Bundesländer, um gewisse strukturelle Problemlagen besser herausarbeiten zu können.

10.4.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

10.4.1.1 Programmgenese

Angesichts der geringen finanziellen Mittelausstattung ist der EPLR Bremen sehr breit angelegt. Es wurden nahezu alle Maßnahmen der GAK in die Kofinanzierung genommen, zusätzlich ergänzt um einige landesspezifische Maßnahmen. Aus Sicht des Landes ist dies verständlich, weil möglichst alle potentiellen Förderbereiche abgedeckt und alle Kofinanzierungsmöglichkeiten akquiriert werden sollten. Es ist aber die Frage zu stellen, ob nicht ein schlankeres Programm und die Konzentration auf einige wesentliche Maßnahmen sinnvoller gewesen wäre. Strategie des Landes ist es seit längerem, Mittel vorzuhalten, um einem potentiellen Bedarf entsprechen zu können. Mag diese Strategie bei der GAK noch nachvollziehbar und „nebenwirkungsfrei“ sein, so ziehen „Platzhalter“ bei einem EU-Programm einen administrativen Aufwand auch ohne stattfindende Förderung nach sich. Positiv zu werten sind die vielfältigen informellen Strukturen (Beispiele: Intensiver Austausch mit HH, mit gesellschaftliche Gruppen), die die Erstellung des Programm deutlich erleichtert haben, und die auch bei der Umsetzung weiterhin intensiv genutzt werden sollten (auch auf Sachbearbeitungsebene). Ebenso sollte der Austausch mit Niedersachsen oder anderen Flächenländern intensiviert werden, da hier aufgrund der besseren Personalausstattung ein größeres Spezialwissen vorherrscht.

10.4.1.2 Organisation der Durchführung

Interne Organisation

Die Umsetzung des EPLR in Bremen wird durch die knappe Personalausstattung und die Zersplitterung der Zuständigkeiten behindert. Kommunikationsdefizite zwischen den einzelnen senatorischen Dienststellen, Programmkoordination und Zahlstelle werden in allen Förderkapiteln herausgestellt. Die Bündelung von Zuständigkeiten in der LWK war sicher ein Schritt in die richtige Richtung. Auf der horizontalen Ebene ist aber unbedingt ein intensiverer Austausch erforderlich, um einen annähernd gleichen Informationsstand herzustellen. Lassen sich die internen Kommunikationsstrukturen sicher durch regelmäßiger Dienstbesprechungen, genauere Vorgaben für die Erfassung von Förderdaten oder gemeinsame Verteiler verbessern, so bleibt auf der Ebene der Programmkoordination das Problem bestehen, dass aufgrund der Arbeitsbelastung die externe Koordinationstätigkeit nur unzureichend wahrgenommen werden kann. Es kann auf der einen Seite als Vorteil gewertet werden, dass der Programmkoordinator viele Funktionen abdeckt, die in anderen Bundesländern von mehreren Personen ausgeübt werden. Auf der anderen Seite erfordern die komplexen EU-Regularien ein Spezialistentum und eine ständige zeitnahe Informationsweitergabe an alle beteiligten Stellen, was auf diese Weise nur schwer zu erreichen ist.

Da nicht davon auszugehen ist, dass personelle Aufstockungen erfolgen werden, empfehlen wir, den Austausch mit anderen Bundesländern sowohl auf der Ebene der Programmkoordination wie auch fachbezogen zu intensivieren. Des Weiteren sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, auf die v.a. im benachbarten Niedersachsen und in Hamburg als weiterem Stadtstaat vorhandenen Erfahrungen und Vorgaben einer zahlstellenkonformen Umsetzung, des Begleitsystems, der Erstellung der Lageberichte und der Abfassung von Programmänderungen zurückzugreifen, damit Bremen nicht weiterhin verspätet seinen Berichtspflichten nachkommt und durch erforderliche Nacharbeiten letztlich einen größeren zeitlichen und personellen Aufwand betreiben muss.

Es kann der Eindruck entstehen, dass versucht wird, bestimmte Probleme durch die Zeit lösen zu lassen und auf den Stadtstaatenbonus zu hoffen. So wurde in den Jahren 2001 und 2002 kein Antrag auf Programmänderung gestellt, obgleich eine Anpassung des finanziellen Umfangs der einzelnen Haushaltslinien an den tatsächlichen Bedarf durchaus sinnvoll gewesen wäre. Wäre diese permanente Anpassung des indikativen Finanzplans an die tatsächliche Inanspruchnahme regelmäßig erfolgt, hätte sicher zu einem früheren Zeitpunkt schon auffallen können, dass es gewisse Inkonsistenzen mit den Mittelabflüssen nach Haushaltslinien gibt.

Externe Organisationsstrukturen

Es existieren vielfältige Zusammenarbeitsstrukturen zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Ländern. Für die Programmkoordination am nützlichsten wurde von

den Programmkoordinatoren die Bund-Länder-Koordinierungsreferentengruppe eingeschätzt, die sich nach Bedarf mehrmals im Jahr trifft und alle wesentlichen umsetzungsrelevanten Fragestellungen bespricht (siehe Tabelle 10.21). Den Vorsitz hat das zuständige Referat im BMVEL, das sowohl die Sitzung leitet wie auch Vorlagen einbringt, um Entscheidungsfindungsprozesse entsprechend zu beschleunigen. Bezüglich dieses Gremiums wurde von den Programmkoordinatoren eine straffere Diskussionsführung angeregt. Sinnvoll könnte es u.E. auch sein, stärker in Unterarbeitsgruppen zu bestimmten Themen zu arbeiten, um die Verwaltungspraxis der Bundesländer schon im Vorfeld von Entscheidungen stärker zu berücksichtigen.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit dem BMVEL wurde sehr unterschiedlich bewertet. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern (siehe auch Kapitel 10.5.3.2.1) ist ambivalent. Auf der einen Seite gibt es die Erwartungshaltung der Bundesländer, dass der Bund eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Ansprüchen der EU-KOM einnehmen soll. Dies soll aber auf der anderen Seite ohne Einmischung in Länderangelegenheiten geschehen. Ein häufiger Kritikpunkt liegt darin, dass der Bund seine Vorschläge zu wenig an der Verwaltungspraxis der Länder ausrichtet.

Zusätzlich zu diesen formellen Strukturen finden vielfältige informelle Kontakte auf der Arbeitsebene nicht nur zwischen Bundesländern, sondern auch zwischen den anderen beteiligten Ebenen statt. Für die Umsetzung der Programme wird diesen Strukturen eine zentrale Bedeutung zugemessen. Diese informellen Kontakte dienen dem Informationsaustausch und der Absprache von gemeinsamen Positionen gegenüber den zahlreichen Anliegen, die von außen an die Programmkoordinierungsebene herangetragen werden. Gerade für ein Bundesland wie Bremen ist die Einbindung in ein solches Netzwerk sehr wichtig, da aufgrund der knappen Personalausstattung die Zeit fehlt, sich in alle Aspekte und Neuerungen der Programmumsetzung vertieft einzuarbeiten.

Externe Organisationsstrukturen mit EPLR-Umsetzungsrelevanz

Neben den Abstimmungs- und Zusammenarbeitsstrukturen auf Programmkoordinierungsebene gibt es vielfältige maßnahmenbezogene Strukturen (GAK-orientiert), die Haushalts- und Koordinierungsreferenten (GAK-Rahmenplan) und die Zahlstellenreferenten. Die Konzentration auf die GAK ist aus Sicht des Bundes verständlich, da hier der konkrete Abstimmungsbedarf besteht. Die Länderprogramme beinhalten aber auch Maßnahmen, die ohne finanzielle Beteiligung des Bundes durchgeführt werden. Hier fehlen entsprechende Gremien auf Bundesebene, in dem die mit der Umsetzung verbundenen Probleme (z.B. im Bereich Vertragsnaturschutz) diskutiert werden könnten. Bislang sind solche Diskussionsprozesse eher nach dem Zufallsprozess organisiert. Wir regen an, sie zu verstetigen, indem in regelmäßigen Abständen Treffen organisiert werden.

Die Entscheidungen der HuK-Referenten haben wesentliche Auswirkungen auf die Umsetzung der EPLR, da in allen untersuchten Bundesländern die GAK eine wesentliche Fördergrundlage darstellt. Die Zahlstellenreferenten der Bundesländer halten ebenfalls regelmäßige Treffen unter Beteiligung des BMVEL ab. Hier bestehen enge Anknüpfungspunkte zur Programmkoordination, weil in diesem Gremium die wesentlichen Festlegungen zu den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen getroffen werden, wobei es durchaus zu unterschiedlichen Einschätzungen einzelner Sachverhalte (z.B. bezogen auf Sanktionen) kommen kann.

Das Bundesland Bremen ist in allen Gremien mit der gleichen Person oder gegebenenfalls einer Vertretung repräsentiert. Dies bringt Vorteile, weil ein breites Wissen über alle umsetzungsrelevanten Bereiche vorliegt. Es ist aber auch mit dem Nachteil verbunden, dass aus zeitlichen Engpässen das erforderliche Spezialwissen nicht aufgebaut werden kann.

10.4.1.3 **Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes**

Mit Ausnahme weniger Maßnahmen (A3, C2 und C4) werden alle Maßnahmen auf der Rechtsgrundlage der GAK durchgeführt. Bis auf die MSL-Maßnahmen und die Ausgleichszulage werden die übrigen Maßnahmen verhalten bis gar nicht in Anspruch genommen. Dies kann aber nicht auf die restriktiven Förderbedingungen der GAK zurückgeführt werden, da Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass die einzelnen Fördertatbestände der GAK einen relativ flexiblen inhaltlichen Spielraum lassen. Barthel et al. (1995) argumentieren zwar, dass zur gezielten Entwicklung der Landwirtschaft im Verdichtungsraum Bremen **stadtspezifische** Förderprogramme gebraucht werden, deren Entwicklung zumindest in größerem Umfang bisher aufgrund der angespannten Finanzlage des Haushalts nicht vorangetrieben werden konnte. U.E. sollte aber zunächst das bestehende Instrumentarium ausgeschöpft und gegebenenfalls modifiziert werden.

Die GAK war seit Beginn des Programmplanungszeitraums ständigen Änderungen unterworfen, v.a. um Aspekte des Umwelt- und Tierschutzes sowie Diversifizierungsanliegen stärker zu berücksichtigen. GAK-Änderungen ziehen entsprechend Änderungen der EPLR und die Anpassung von Landesrichtlinien nach sich. Programmänderungsanträge können von den Bundesländern erst dann gestellt werden, wenn der PLANAK seine Beschlüsse gefasst hat und die finanziellen Eckdaten bekannt sind. Dadurch können Anträge erst vergleichsweise spät bezogen auf das EU-Haushaltsjahr nach Brüssel gesandt werden. Abgesehen von den Problemen einer zeitlichen Taktung ist es aus Sicht der EvaluatorInnen auch nicht erforderlich, die Fördergrundsätze ständig zu ändern. So mussten beispielsweise im Bereich des AFP schon mehrfach die Richtlinien angepasst werden. Hier wird vor-

geschlagen (siehe Kapitel 3), durch weniger Änderungen mehr Ruhe und Beständigkeit in das Fördergeschäft zu bringen.

10.4.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen

Unter Kapitel 2.3.3 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen der Bremer EPLR abzuwickeln ist, vorgestellt und analyseleitende Fragestellungen für unterschiedlich von den Regelungen betroffenen Maßnahmenkategorien entwickelt (siehe Tabelle 2.3). In MB-X-Tabelle 5.2 werden die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen zusammengefasst.

10.4.2.1 Finanztechnische Regelungen

Bei der Analyse der finanztechnischen Regelungen standen folgende Aspekte im Vordergrund:

- Jährlichkeitsprinzip;
- Unterschiedlichkeit der nationalen und EU-Haushaltsjahre;
- Mittelumschichtungen;
- Erstattungsprinzip.

Bei den finanztechnischen Regelungen ist es ein Mix aus hausgemachten Problemen des Bundeslandes Bremen und Auswirkungen der EU-Regelungen, die die Umsetzung erschwert. Wir empfehlen, das Auszahlungssystem - soweit wie möglich - EDV-gestützt abzuwickeln und die Verwaltungs- und Kontrolltätigkeiten mit dem EU-Haushaltsjahr zu takten, so dass rechtzeitig ausgezahlt werden kann. Des Weiteren sollte darauf hingewirkt werden, dass die zur Kofinanzierung erforderlichen Haushaltstitel des Landes zur Verfügung stehen und gegenseitig deckungsfähig sind. Die Mittelplanung ist bei einem kleinen Programm wie Bremen schwierig steuerbar, da es nur wenige potentielle Begünstigte gibt und deren Investitionsplanungen nicht immer kompatibel mit den Haushaltsplanungen sind. Die nicht verausgabten Mittel sollten so früh wie möglich, spätestens bis zum 31.07. zurückgemeldet werden. Ansonsten können sie nicht mehr von anderen Maßnahmen aufgenommen werden und verfallen dadurch. Bremen meldet seine Mittel allerdings immer recht frühzeitig an den Bund, um sie anderen Bundesländern mit einem größeren Bedarf zur Verfügung zu stellen.

Eine Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips halten wir nicht für sinnvoll, weil dadurch das Hauptproblem Bremens, die mangelnde Inanspruchnahme, nur nach hinten verlagert wird, ohne dass die Notwendigkeit von (Gegensteuerungs-) Maßnahmen offenbar wird. Grund-

sätzlich sollte die Programmkoordination in Verbindung mit der Zahlstelle eine aktivere Rolle einnehmen, um die einzelnen senatorischen Dienststellen zu einem pro-aktiven Förderverhalten zu animieren. Die mangelnde Inanspruchnahme kann aber auch als positives Indiz dafür gewertet werden, dass ein Bedarf nicht existiert und somit nur ein geringer Problemdruck besteht.

Das Land Bremen hat, dies wurde in Kapitel 2.2.3 dargestellt, für seine Maßnahmen unterschiedliche Kofinanzierungssätze (40 bzw. 50 %) festgelegt. Dies erscheint nicht nachvollziehbar. Eine Umschichtung zwischen den Haushaltslinien ist einfacher möglich, wenn ein einheitlicher Kofinanzierungssatz existiert. Im Sinne der Flexibilität würden wir eine Anhebung des Kofinanzierungssatzes auf generell 50 % empfehlen. Angesichts der schwierigen Haushaltssituation des Landes sind bei Programmerstellung die finanziellen Möglichkeiten überschätzt worden, auch wenn bislang noch kein Projekt aufgrund mangelnder nationaler Kofinanzierung zurückgewiesen werden musste.

Bremen gehört zu den abgebenden Bundesländern. Dass viele Maßnahmen eher Platzhaltercharakter haben, wird schon daran deutlich, dass Bremen im Jahr 2000 keinen Vorschuss gezogen, sondern seine Mittel „verfallen“ lassen hat. Auch in den folgenden Jahren lag die Mittelinanspruchnahme deutlich unter den Planzahlen, wobei Bremen frühzeitig seinen Minderbedarf an den Bund meldet und die geringen Summen ohne Probleme von anderen Bundesländern aufgenommen werden können. Gemäß des von den Bundesländern vereinbarten „Umschichtungsmodells“ kann Bremen durch die frühzeitigen Meldungen Bonuspunkte bekommen und damit zumindest eine Option für spätere Mittelzuweisungen erwerben. Ob Bremen diese zusätzlichen Mittel benötigt, ist angesichts der bisherigen Programmumsetzung allerdings fraglich.

10.4.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften ist gerade für ein kleines Bundesland wie Bremen aufwendig. Für die Förderschwerpunkte A und B lässt sich hier keine abschließende Einschätzung treffen, da es sich bislang im Prinzip um Einzelfallbewilligungen handelte. Des Weiteren gibt es einen gewissen „Stadtstaatenbonus“, indem in Einzelfällen von der strikten Anwendung des Vier-Augen-Prinzips abgewichen werden kann oder eine nicht-EDV-gestützte Antragsbearbeitung zugelassen wird. Diese Abweichung von allgemein gültigen Regelungen ist allerdings noch nicht in einer entsprechenden Zahlstellendienstanweisung fixiert.

Bei der Evaluation der einzelnen Maßnahmen konnte herausgearbeitet werden, dass die detaillierten Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen in der konkreten Verwaltungspraxis keine generellen Probleme aufweisen. In diesem Zusammenhang wirkt sich eine Bündelung von Zuständigkeiten günstig aus. Allerdings sollten einzelne Detailrege-

lungen der EU überdacht werden. Dies betrifft beispielsweise die Prüfung der Guten fachlichen Praxis auf dem Gesamtbetrieb, wenn nur ein Bruchteil der Flächen überhaupt eine Förderung erhalten, oder die Frage der Sanktionsregelungen. Hier sieht die EU-KOM allerdings in der laufenden Programmplanungsperiode wenig Änderungsmöglichkeiten, sondern verweist auf erforderliche politische Änderungen (EU-KOM, 2002a).

Ein Beispiel für die hohen administrativen Kosten, die eine zahlstellenkonforme Abwicklung für ein kleines Bundesland wie Bremen mit sich bringt, ist das „Eintreiben“ und die Verwaltung der durch die Modulation freiwerdenden Mittel, die entsprechend für AUM zur Verfügung stehen. Das entsprechende EDV-Modul, mit dem die Mittel administriert werden, übersteigt die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel um ein Vielfaches (WuH, 2003). Dies ist allerdings u.E. in starkem Maße auch ein Problem des bundesdeutschen Föderalismus, der dazu beiträgt, dass für die gleichen Zwecke in fast jedem Bundesland eigene zahlstellenkonforme EDV-Systeme (oder sogar mehrere je Bundesland) existieren. Gerade ein Stadtstaat wie Bremen sollte mögliche Zusammenarbeitsstrukturen noch intensiver nutzen und gegebenenfalls wie Hamburg, das eng mit Schleswig-Holstein kooperiert, prüfen, ob sich gewisse Abwicklungsroutinen nicht auf Niedersachsen übertragen werden können.

Im Bereich des Förderschwerpunktes C wird eine Vielzahl von Maßnahmen und Verpflichtungen angeboten. Nach einem Wechsel in den Zuständigkeiten zu Beginn des Programmplanungszeitraums ist man jetzt wieder zu den eingespielten Zuständigkeiten zurückgekehrt. Die Bündelung der Zuständigkeiten in Gestalt der LWK ist sinnvoll und sollte auf Ebene der senatorischen Dienststellen und der Zahlstelle durch eine stärkere Abstimmung begleitet werden.

10.4.2.3 Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten

Das Land Bremen hat bislang nur eine Programmänderung im Jahr 2003 beantragt, obwohl es in den zurückliegenden Jahren stark vom indikativen Finanzplan abgewichen ist und einen deutlichen Minderbedarf zu verzeichnen hatte (siehe Kapitel 2.4). Hier zeigen sich Schwächen in der externen Programmkoordination, die sich auf die knappe Personalausstattung zurückführen lassen. Aufgrund des komplexen und zeitaufwändigen Verfahrens allein zum Ausfüllen der erforderlichen Formulare hat das Land Bremen in den Jahren 2001 und 2002 auf Stellen von Änderungsanträgen verzichtet. Die Neuregelung der Änderungsprozeduren und -inhalte wird hier hoffentlich eine Verwaltungsvereinfachung bringen (siehe auch MB-X-Tabelle 5.1). Die nicht beanspruchten Mittel wurden rechtzeitig an den Bund zur Verwendung in anderen Bundesländern gemeldet, inhaltliche Änderungen, die über die GAK-Änderungen hinausgingen, gab es nicht.

10.4.2.4 Fazit

Die mit der generellen Anwendung der EAGFL-Garantieregelungen auf alle Maßnahmen der ländlichen Entwicklung verbundenen Probleme wurden anhand von drei Feldern diskutiert:

- den finanztechnischen Regelungen,
- den Verwaltungs- und Kontrollvorschriften einschließlich der Sanktionen sowie
- den Modalitäten für Programmänderungen.

Die EU-Kommission verweist in ihrem Papier zur Vereinfachung darauf, dass „die Komplexität bei der Durchführung der Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene [...] aber auch im Zusammenhang mit der bereits vorhandenen komplexen Struktur der nationalen Vorschriften, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu sehen [ist], die je nach Mitgliedstaat in Aufbau und Ablauf sehr unterschiedlich sein können“ (EU-KOM, 2002b).

Im Falle Bremens, das bislang schwerpunktmäßig Maßnahmen im Förderschwerpunkt C umgesetzt hat, sind es v.a. Probleme, die in dem geringen Programmvolumen, dem breiten Programmansatz, der knappen Personalausstattung und den - trotz Stadtstaatenbonus - hohen Anforderungen der EU-KOM an die Administration eines EU-Programms resultieren. Diese Probleme lassen sich nur in den Griff bekommen, wenn intensiv mit anderen Bundesländern zusammengearbeitet wird und die internen Verwaltungsabläufe, Informationsflüsse und die Datenhaltung optimiert werden.

10.4.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

In Kapitel 2 wurden unter den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die Aspekte Publizität und Partnerschaft gefasst. Schwerpunktmäßig soll in diesem Kapitel, wie schon in Kapitel 2 ausgeführt, eine Darstellung der vertikalen Partnerschaft erfolgen, und zwar in den Phasen Programmerstellung, Programmgenehmigung und Programmumsetzung mit einem Fokus auf umsetzungsrelevante Aspekte, die z.T. die schon bei der Diskussion der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen eine Rolle spielten.

10.4.3.1 Publizität

Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen beinhalten die Frage nach der Publizität und der Partnerschaft. Fragen der **Publizität** wurden in den Förderkapiteln diskutiert. Es wird z.T. noch Verbesserungsbedarf gesehen. V.a. in den bislang wenig in Anspruch genom-

menen Maßnahmen sollte die Öffentlichkeitsarbeit verstärkt werden, sofern die erforderlichen Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stehen.

Auf Programmebene wird empfohlen, das Programmplanungsdokument auf der Webseite der WuH darzustellen. Auch wenn das Internet von der Zielgruppe „Landwirte“ kaum als Informationsquelle genutzt wird, so kann eine Präsentation im Internet zumindest auf eine interessierte Öffentlichkeit abheben.

10.4.3.2 Partnerschaft

Partnerschaft umfasst die Kooperation im Mehrebenensystem der EU-Politik **vertikal** zwischen Gebietseinheiten (Land – Bund – EU) wie auch **horizontal** auf den einzelnen Ebenen zwischen relevanten öffentlichen und privaten Akteuren (Thielemann, 2002).

10.4.3.2.1 Aspekte der vertikalen Partnerschaft

Im Rahmen der Halbzeitbewertung haben wir bei den sechs Ländern auf Ebene der Programmkoordination Aspekte der Zusammenarbeit sowohl innerhalb des Bundeslandes, mit anderen Bundesländern sowie Bund und EU-Kommission abgefragt. Die Zusammenarbeitsaspekte bezogen sich auf unterschiedliche Phasen:

- Programmerstellung (Einschätzung des Bundes und der EU-Kommission),
- Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife,
- Programmumsetzung.

Die tabellarische Darstellung der Wertungen (siehe Tabellen 10.19 bis 10.21) gibt ein subjektives Bild der Einschätzungen aus Sicht der sechs Bundesländer wieder. In einem Expertengespräch mit VertreterInnen der EU-Kommission¹⁶ wurden diese Aspekte und Einschätzungen diskutiert.

Programmerstellung

Die Erstellung eines komplexen Programms war für alle Beteiligten neu und die äußeren Rahmenbedingungen, was den Zeitrahmen und den Konkretisierungsgrad der Vorgaben betraf, nicht günstig. Hierauf wurde schon in Kapitel 2.3.1.1 eingegangen. In einer solchen Phase sind Informationstransfer und Hilfestellung bei Problemen wesentlich. Grund-

¹⁶ Vertreter der Direktion E: Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der DG-Agri, geographische Zuständigkeit des Referats: Deutschland, Irland, Luxemburg und die Niederlande.

sätzlich wird die Tätigkeit des Bundes positiver bewertet als die der EU-Kommission. Dem Bund kam in der Phase der Programmerstellung v.a. die Aufgabe der Weitergabe von Informationen der EU-KOM an die Länder und der Herstellung eines einheitlichen Informationsstandes zwischen den Ländern zu. Des Weiteren sind strittige Grundsatzfragen durch den Bund mit der EU-KOM zu regeln. Ein Beispiel war die Frage der „Guten fachlichen Praxis“ und der Festlegung von Kontroll- und Sanktionsregelungen. Der Bund hat darüber hinaus für einzelne Begrifflichkeiten verbindliche Definitionen vorgegeben.

Tabelle 10.19: Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?

	trifft zu	trifft vorwiegend zu	trifft vorwiegend nicht zu	trifft überhaupt nicht zu
Informationen werden rechtzeitig weitergegeben.	■ ■ ■ ■ ● ●	■ ■ ● ●	● ●	
Informationen werden eindeutig weitergegeben.	■ ■	■ ■ ■ ● ● ●	■ ● ● ●	
Informationen werden lückenlos weitergegeben.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ● ● ● ●	●	
Es werden einheitliche Vorgaben gemacht.		■ ■ ■ ■ ■ ● ●	■ ● ● ● ●	
Es erfolgt eine ausreichende Unterstützung bei Problemen.	■ ■ ● ● ●	■ ■ ■ ■ ●	● ●	
Ausreichend kompetente Ansprechpartner sind vorhanden.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ● ● ● ●	●	

■ - bezogen auf den Bund

● - bezogen auf die EU-Kommission

Jedes befragte Programmkoordinierungsreferat konnte jeweils eine Wertung für den Bund und die EU-KOM abgeben.

Quelle: Eigene Erhebung.

Die Tätigkeit der EU-Kommission hinsichtlich einzelner Aspekte wurde negativer gewertet. Zwei Aspekte sollen herausgegriffen werden, die eng zusammenhängen:

- die eindeutige Weitergabe von Informationen und
- die Festlegung von einheitlichen Vorgaben.

Hinsichtlich dieser beiden Aspekte ist die Einschätzung der Programmkoordination der evaluierten Bundesländer uneinheitlich. Einige Bundesländer sind der Auffassung, dass die EU-Kommission zu wenig vereinheitlichende Vorgaben macht. Das Probleme liegt dabei z.B. in individuellen, persönlichen Aussagen von MitarbeiterInnen der EU-KOM,

die sich später als nicht haltbar erweisen. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit zwischen Bundesland und EU-Kommission ist daher, dass verlässlich abgestimmte Standpunkte zeitnah weitergegeben werden.

Das Bundesland Bremen vertritt hier eher eine abwartende Position, da es sich in starkem Maße an andere Bundesländer und die GAK als Rahmenregelung anlehnt und das Programm einen geringeren Stellenwert innerhalb des Bundeslandes einnimmt, als es bei den Flächenstaaten der Fall ist, die sich einem wesentlich stärkeren (auch politischen) Druck ausgesetzt sehen, die Programme in der vorgelegten Form schnell genehmigt zu bekommen. Durch diese Position sind viele Sachverhalte schon geklärt, so dass hier keine Reibungsverluste mit der Kommission entstehen.

Programmgenehmigung

Nach Einreichung der Programmplanungsdokumente im Dezember 1999 hat die EU-Kommission sehr viel Zeit für die interne Prüfung der Dokumente benötigt, so dass das Konsultationsverfahren unter einem erheblichen Zeitdruck stattfand. Das Konsultationsverfahren zog die Überarbeitung des Programmplanungsdokuments nach sich. Die bundeslandinterne Zusammenarbeit bei der Überarbeitung wird überwiegend als gut bewertet. Die Zusammenarbeit innerhalb der Bund-Länder-Referenten-AG und dem Bund wird vorwiegend als befriedigend angesehen, während die Zusammenarbeit mit der EU-KOM am schlechtesten abschneidet.

Die EU-KOM hat gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 einen sechsmonatigen Zeitraum zur Prüfung. Die Zeitdauer für die Genehmigung des bremischen EPLR betrug über neun Monate. Angesichts des geringen finanziellen Umfangs des Programms ist dies ein wenig verwunderlich. Allerdings ist der EPLR sehr breit angelegt, so dass trotz des auf die einzelnen Maßnahmen entfallenden geringen Mittelvolumens jede Maßnahme mit ihren Fördervoraussetzungen zu prüfen ist. Der Mittelaufwand eines EPLR alleine ist also kein Kriterium für den damit verbundenen Prüfaufwand. Insgesamt verlief das Genehmigungsverfahren aus zurückschauender Sicht des Bundeslandes Bremen ohne größere Probleme (WuH, 2003).

Tabelle 10.20: Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
bundeslandintern		● ● ● ●				
innerhalb des/der eigenen Hauses/Behörde	●	● ● ● ●	●			
mit anderen beteiligten Häusern/Behörden	●	● ● ● ●				
mit anderen Bundesländern	● ●	● ● ●		●		
in der Bund-Länder-Referenten AG		● ●	● ● ● ●			
mit dem BMVEL		● ●	● ● ● ●			
mit der EU-KOM			● ● ● ● ●	●		

Quelle: Eigene Erhebung.

Der „Learning-by-doing“-Eindruck, der bei einem Teil der Bundesländer hinsichtlich des Vorgehens der EU-KOM entstand, trifft durchaus auch aus Sicht der EU-KOM auf den Charakter des Konsultationsverfahrens zu. Vereinheitlichende Vorgaben wurden erst zu einem Zeitpunkt gemacht, zu dem die ersten Programme anderer Mitgliedstaaten bereits genehmigt wurden. Erst zu diesem Zeitpunkt war der Meinungsbildungsprozess innerhalb der EU-KOM soweit abgeschlossen, dass klarere Positionen vorhanden waren, wie ein EPLR strukturiert sein sollte. Dies galt auch für inhaltliche Fragestellungen, beispielsweise in Zusammenhang mit den Artikel-33-Maßnahmen. Die Herstellung von 100 Prozent Kohärenz zwischen den Programmen der einzelnen Länder wäre allerdings unter dem enormen Zeitdruck nicht leistbar gewesen (EU-KOM, 2003), so dass v.a. im technischen Bereich (z.B. Struktur der indikativen Finanzpläne, Kofinanzierungssätze) schon zwischen den Bundesländern der 6-Länder-Evaluation große Unterschiede erkennbar sind. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- unterschiedlicher Detaillierungsgrad der indikativen Finanzpläne,
- uneinheitliche Darstellung der flankierenden Maßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 und 2080/1992,
- unterschiedliche Kofinanzierungssätze im Rahmen der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung,
- uneinheitliche Zuordnung der Maßnahme Dorferneuerung zu Haushaltslinien,
- unterschiedliche Einschätzung bezüglich der Möglichkeit von vertikalen top-ups bei der Ausgleichszahlung gemäß Art. 16.

Das Empfinden der Bundesländer im Rahmen des Konsultationsverfahrens war davon geprägt, dass sie ein starkes Interesse an einer raschen Genehmigung ihrer Programme hatten und die EU-KOM - aus Sicht der Bundesländer - dies strategisch genutzt hat, um bestimmte Anforderungen durchzusetzen. Im Fall von Bremen mit seiner eher abwartenden Haltung haben diese Konfliktlinien allerdings keine Rolle gespielt.

Die DG-Agri stellt in ihrer rückschauenden Wertung des Konsultationsverfahrens darauf ab, dass ihr Anliegen nicht die Interpretation von Rechtstexten zur Verhinderung oder Verkomplizierung von Maßnahmen war. Vielmehr wollte sie sicherstellen, dass die im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 vorgeschlagenen Maßnahmen auch für die Regelungen anderer Politikbereiche (1. Säule, Wettbewerb, Regionalpolitik) und Generaldirektionen akzeptabel ausgestaltet werden. Damit sieht sich die Direktion E der DG-Agri in der Rolle des Vermittlers zwischen den Bundesländern und den anderen Direktionen sowie Generaldirektionen, deren spezifische Interessenlagen nicht von vorne herein klar definiert sind. Des Weiteren unterliegt die DG-Agri auch unter Kontrolle des EU-Rechnungshofes, der die Genehmigungspraxis von Programmen prüft¹⁷. Im Zusammenhang mit der Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen vertritt die EU-KOM die Auffassung, dass ihr - und nicht den Mitgliedstaaten - als Initiator der Rechtssetzung und Hüterin des europäischen Regelwerks auch die Auslegung dieser Rechtsquellen abschließend obliegt. Eine andere Auffassung bezüglich der Rolle der EU-KOM und ihrer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wäre ein falsches Verständnis von Partnerschaft.

Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Programmerstellungen und Programmgenehmigungsverfahren

In den Gesprächen mit der Programmkoordinationsebene haben wir nach Verbesserungsvorschlägen für zukünftige Programmerstellungen gefragt. Diese sind in MB-X-Text 5.2 synoptisch zusammengefasst. Dabei werden wesentliche Aspekte genannt, die auch Lang et al. (1998) im Rahmen einer Untersuchung über das Management in der EU-Strukturpolitik herausgearbeitet haben.

- Dezentralisierung der Programmplanung

Zukünftig sollte die Allokation von Fördermitteln nur noch bis auf die Ebene der Förderschwerpunkte in Partnerschaft vorgenommen werden, die weitere Suballokation der Fondsmittel auf Maßnahmen sollte den Mitgliedstaaten in Kooperation mit den Begleitausschüssen überlassen werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass der große Teil der Änderungsanträge sich bislang mit finanziellen Mittelumschichtungen beschäftigt hat, wäre dies eine deutlich Flexibilisierung und Arbeitserleichterung.

¹⁷ Mitte 2003 hat der EU-Rechnungshof einen Sonderbericht über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 veröffentlicht.

- Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von Prioritäten der Kommission

Sowohl die EAGFL-Verordnung wie auch die Durchführungsvorschriften müssen rechtzeitig bekannt gegeben werden. Dabei sollten auch die inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der Kommission schon zu Beginn einer Programmplanung auf der Grundlage einer abgestimmten Position aller beteiligten Generaldirektionen festgelegt werden.

- Verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung
Der Fortgang der Programmplanung wird häufig durch interne Abstimmungen der Kommission verzögert. Der dadurch entstehende Zeitdruck wird zu einer Machtressource der Kommission, da die Mitgliedstaaten stärker als die Kommission auf eine rechtzeitige Verabschiedung der Programme angewiesen sind. Lang et al. (1998) bezeichnen dies als „Power by delaying“. Um solche Verzögerungen zu begrenzen, sollte zu Beginn der Programmplanung ein für beide Seiten verbindlicher Zeitplan vereinbart werden. Die in der VO (EG) Nr. 1750/1999 kodifizierten Fristen reichen hierzu nicht aus. Lang et al. (1998) schlagen darüber hinaus vor, dass Entwürfe und Vorschläge einer Seite von der anderen Seite als akzeptiert gelten, wenn von der anderen Seite innerhalb der Frist kein substantieller Gegenvorschlag vorgelegt worden ist.

Programmumsetzung

Im Bereich der Programmumsetzung möchten wir unter dem Aspekt Partnerschaft auf den Begleitausschuss und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM näher eingehen. Die anderen Zusammenarbeitsstrukturen im bundesdeutschen föderalen System wurden bereits im Kapitel 10.5.1.2 gewürdigt.

In den Gesprächen mit der Programmkoordinierungsebene sollte der Nutzen verschiedener Gremien einer Bewertung unterzogen werden (siehe Tabelle 10.21).

Tabelle 10.21: Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
Begleitausschuss				● ●	● ●	● ●
Bund-Länder-Arbeitsgruppe		● ● ● ●	●	●		
Bund	●	●	● ●	● ●		
EU-Kommission		● ●	● ● ● ●			
informelle Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern	● ● ● ●	● ●				

Quelle: Eigene Erhebung.

Begleitausschuss

Der Begleitausschuss wird im Vergleich zu den anderen an der Umsetzung beteiligten Gremien/Institutionen deutlich schlechter bewertet (siehe auch MB-X-Text 5.1).

Nach den in den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnissen ist diese schlechte Beurteilung auf folgende Gründe zurückzuführen:

- die EU-KOM ist nur noch mit beratender Position im Begleitausschuss vertreten und kommentiert daher nur verhalten die Vorschläge und kann keine endgültigen Entscheidungen treffen;
- von den Inhalten unterscheidet sich der Begleitausschuss nur unwesentlich von den Bund-Länder-Koordinierungsreferenten-Treffen (PKR), er ist aufgrund seiner Geschäftsordnung nur formalisierter.

Als Unterschied zu den PKR kann in erster Linie herausgestellt werden, dass im Vorfeld zu den Begleitausschusssitzungen die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner auf Bundesebene erfolgt.

Insgesamt sollte die Managementfunktion des Begleitausschusses gestärkt werden. Lang et al. (1998) schlagen vor, „die Entscheidung über Implementationsschritte und Reprogrammierungen [...] in der Hand der Begleitausschüsse [zu belassen]. Die Kommission soll in den Begleitausschüssen vertreten bleiben, da sie hier überregionale Informationen in die Implementations- und Reprogrammierungsprozesse einfütern kann und gleichzeitig einen Einblick in die Stärken und Schwächen der Programmimplementation erhält.“ Gleichzeitig ist aber u.E. die Funktion des Begleitausschusses aufzuwerten, indem formale Aufgaben entweder entfallen (siehe Diskussion Programmänderungen) oder delegiert werden, und damit mehr Raum für die strategische Funktion dieses Gremiums bleibt.

In seiner aktuellen Form besteht aus unserer Sicht kein Grund, dieses Gremium weiter fortzuführen, da die PKR inhaltlich vergleichbare Themen diskutieren und zu einzelnen Tagesordnungspunkten auch Vertreter der EU-KOM beratend eingeladen werden können.

Zusammenarbeit mit der EU-KOM im Rahmen der Umsetzung

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird von den Programmkoordinatoren auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich auf strukturelle Defizite, die schon bei der Diskussion des Programmerstellungs- und Programmgenehmigungsprozesses problematisiert wurden.

Dazu gehört eine unkontrollierbare Zeitdynamik, die für die betroffenen Länderverwaltungen beträchtliche Konsequenzen nach sich zieht. Die Länderverwaltungen sind bis zum Vorliegen einer formalen Kommissionsentscheidung aus rechtlichen Gründen nicht handlungsfähig, selbst wenn die Entscheidung informell bereits abgestimmt ist. Formale Entscheidungen sollten daher innerhalb der EU-KOM zügiger getroffen werden.

Eine weitere wesentliche Erleichterung bei der Programmabwicklung könnte erreicht werden, wenn die EU-KOM Papiere schneller vorlegen und auf Auskunftersuchen der Länderverwaltungen schnell - mit innerhalb der EU-KOM abgestimmten Antworten - reagieren würde. Wir regen auch an, die in bilateralen Abstimmungsprozessen zwischen EU-KOM und Mitgliedstaaten bzw. Regionen getroffenen Festlegungen allen anderen Beteiligten ebenfalls zur Kenntnis zu geben.

Einzelheiten der Durchführungsbestimmungen werden häufig durch die EU-KOM verändert und verfeinert. Dabei geht eine Vereinfachung und Flexibilisierung in den Durchführungsbestimmungen (z.B. bei der Frage von Programmänderungen) parallel zu einer sehr feinen Detailregulierung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen, wie sie in diversen Dokumenten der EU-KOM niedergelegt sind (EU-KOM, 2002c). Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass die EU-KOM in Übereinstimmung mit Artikel 274 EG-Vertrag die Verwaltung durch die Mitgliedstaaten vor dem Rechnungshof und dem Europäischen Parlament vertritt. Sie trägt damit die alleinige Verantwortung für eine Verwaltung, die ihr in der Praxis per definitionem entzogen ist (EU-KOM, 2002d). Die untersuchten Bundesländer kritisieren in diesem Zusammenhang v.a. das iterative Vorgehen der EU-KOM, die mit jedem Kontrollbesuch die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen stärker präzisiert, so dass ständig nachgebessert werden muss. In den Gesprächen konnten auch z.T. unterschiedliche Einschätzungen zwischen Programmkoordination und Zahlstelle wie auch Bundes- und Landesebene festgestellt werden. Aktuelles Beispiel ist die Frage der Ausgestaltung von Sanktionsregelungen.

Aus Sicht der EU-Kommission sind die o.g. Unzufriedenheiten mit den Regularien, auch denen zur Programmänderung (siehe Kapitel 10.5.2.3) nicht mit der für die EPLR-Umsetzung zuständigen Abteilung der DG Agri, sondern im STAR-Ausschuss zu thematisieren. Damit fordert die EU-Kommission ein größeres Verständnis der Rollen untereinander ein (EU-KOM, 2003). Dies ist u.E. auch ein Problem des föderalen Systems der Bundesrepublik, das bei EU-Angelegenheiten, die im untersuchten Politikfeld zumindest auf der administrativen Ebene hauptsächlich die Bundesländer betreffen, einen hohen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand erfordert, damit im STAR-Ausschuss auch tatsächlich die aus Bundesländersicht relevanten Themen diskutiert und problematisiert werden.

10.4.3.2.2 Aspekte der horizontalen Partnerschaft

Die Intensität der Einbindung regionaler Akteure und Wirtschafts- und Sozialpartner im Rahmen der Erstellung und Umsetzung der EPLR ist aufgrund der Verordnungstexte in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt. Gewollt durch die Kommission ist aber zunehmend eine substantielle Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner: Dies wird nicht zuletzt durch das Vorantreiben der Institutionalisierung des Partnerschaftsprinzips in den Begleitausschüssen dokumentiert.

In Deutschland ist die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Gestaltung der Politik für den ländlichen Raum generell auf eine informelle, konsultative Rolle beschränkt. Auf nationaler Ebene werden sie im Vorfeld der Sitzungen des Begleitausschusses informiert (siehe Kapitel 2.3.1.2). Es gibt Vorstöße der Bundesverbände, bei Änderungen konsultiert zu werden, die Änderungsanträge komplett zu erhalten und als stimmberechtigte Mitglieder an den Sitzungen des Begleitausschusses teilnehmen zu können. Bislang wurde diesem Ansinnen keine Rechnung getragen. U.E. ist der Begleitausschuss, zumindest in seiner derzeitigen Ausgestaltung auch kein Gremium, in dem sich Wirtschafts- und Sozialpartner sinnvoll einbringen könnten. Hier geht es derzeit stärker um finanztechnische und administrative denn um strategische Fragestellungen. Zudem werden Entscheidungen über die programmatische Ausrichtung (mit Ausnahme der GAK) im Vorfeld auf Bundesländerebene beschlossen, so dass auf der Ebene des Bundeslandes ein Engagement der WiSo-Partner sinnvoller sein kann. Allerdings besteht ein grundsätzliches Problem darin, dass nur wenige WiSo-Partner sich mit allen Facetten der vielgestaltigen EPLR auskennen.

In Bremen ist die Beteiligung zur Erstellung des EPLR als sachgerecht zu bewerten, da unter anderem ein Einfluss der Beteiligung auf die Programmgestaltung zu erkennen (siehe Kapitel 2.3.1.1) ist. Im Rahmen der Umsetzung auf Programmebene gibt es keine weiteren Aktivitäten hierzu. Für einzelne Fördermaßnahmen gibt es aber durchaus spezifische Beteiligungsverfahren (allerdings auf wenig formalisierte Weise).

Gründe hierfür sind:

- in einem Stadtstaat ist die Programmkoordinierungs- und Umsetzungsebene direkter Ansprechpartner für alle Interessierten und gleichzeitig z.T. auch personell involviert in Institutionen, Verbände und Initiativen, die Ziel von formalen Beteiligungsverfahren sind;
- das ganze Programm ist zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen Auseinandersetzung schwer handhabbar: Betroffenheit und damit Wille zur Beteiligung entsteht eher durch Maßnahmen.

Eine Erfordernis zur Beteiligung wäre aus unserer Sicht aber auch in einem Stadtstaat gegeben:

- formalisierte und öffentliche Beteiligungsverfahren sind für die Transparenz von Einflussgrößen erforderlich;
- zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung ist eine Beteiligung ratsam, um gemeinsam Konsequenzen zu ziehen und Kenntnis über den Stand zu vermitteln;
- ein Vorteil gemeinsamer Veranstaltungen besteht für die Programmkoordinierungsebene in der Auseinandersetzung der Verbände und Vertreter untereinander, in einer größeren Einsicht in andere Interessengruppen und den Wegfall bilateraler „sternförmiger“ Diskussionsprozesse.

Zukünftige Möglichkeiten und Verbesserungen sind aus unserer Sicht:

- Nutzen bestehender Foren und Aktivitäten (AK AEP o.ä. für Information, Stimmungen und Anregungen für den EPLR);
- Abfrage von Interessen bei den WiSo;
- die gemeinsame Bearbeitung bestimmter Fragestellungen, wie z.B. „Wie ist das Grünland zu erhalten?“, „Wie kann der Konflikt Landwirtschaft – Erholung - Naturschutz aufgelöst werden?“ im Zusammenhang mit dem EPLR kann zur Aufhebung des rein maßnahmenbezogenen Blickwinkels führen. Eine Zusammenschau von Maßnahmen wird möglich, ohne die TeilnehmerInnen zu überfordern. Eventuell könnten solche Veranstaltungen durch den Extensivierungsbeirat durchgeführt werden.

10.4.4 Fazit

Unter dem Stichwort „vertikale Partnerschaft“ wurde v.a. die Funktion des Begleitausschusses und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM thematisiert. In seiner derzeitigen Ausgestaltung steht der Begleitausschuss unter starker Kritik sowohl der Bundesländer wie auch der EU-KOM. Dieser Kritik können sich die BewerterInnen anschließen. Entweder schafft man es, den Begleitausschuss von formalen Inhalten zu „entrümpeln“ und damit strategisch-inhaltlichen Diskussionen mehr Platz einzuräumen, oder man verzichtet auf dieses Gremium.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich eher auf strukturelle Defizite, die sowohl während der Programmerstellung, der -genehmigung und der -umsetzung problematisiert wurden. Dazu gehört eine unkontrollierbare Zeitdynamik, bis formale Entscheidungen getroffen werden, wie auch das Problem der Schwerfälligkeit der internen Abstimmungsprozesse in-

nerhalb der EU-KOM, so dass es teilweise lange dauert, bis die EU-KOM auf Auskunftsersuchen der Länderverwaltungen mit Antworten reagiert.

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 im Sinne einer wirklichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Schwerpunkt sollte auf maßnahmenbezogene Diskussionen gelegt werden. Bei Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollte ein inhaltlicher Aufhänger im Vordergrund stehen.

10.5 Begleitsystem

Das Begleitsystem setzt sich aus verschiedenen Modulen zusammen. Auf Programmebene wurden sie in Kapitel 2.5 beschrieben; daneben wurden die spezifischen maßnahmenbezogenen Systeme noch in den Förderkapiteln dargestellt.

Es besteht das Problem, dass die Daten, die die verschiedenen Begleitsysteme liefern, nicht aufeinander abgestimmt sind. So passen die Daten, die auf Programmebene vorliegen, nicht mit den maßnahmenbezogenen Informationen über den Vollzug zusammen.

Welches die Ursachen sind, konnten wir nicht klären. Wir regen aber an, die unterschiedlichen Erfassungssysteme besser aufeinander abzustimmen und die Anforderungen genauer zu spezifizieren.

Des Weiteren empfehlen wir, stärker mit anderen Bundesländern und dem BMVEL zusammenzuarbeiten, um die bestehenden Defizite hinsichtlich der Interpretation der in den unterschiedlichen Begleitsystemen geforderten Indikatoren abzubauen. Das auf diese Weise generierte Wissen ist dann auch an die senatorischen Dienststellen entsprechend weiterzugeben.

10.6 Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post Bewertung

In der Ex-post-Bewertung sollte es aus Sicht der Programmbewertung schwerpunktmäßig darum gehen, v.a. das Zusammenwirken der verschiedenen Maßnahmen in ihrem lokalen Kontext zu untersuchen.

Die Matrix der Synergiewirkungen (siehe MB-X-Tabellen 1.1 und 1.2) bietet hierfür die geeignete Grundlage für weitere empirische Untersuchungen. Ein Kriterium zur Auswahl

der Fallstudienregion ist ein möglichst vielfältiges Maßnahmenspektrum, der in der betreffenden Region zum Einsatz kommt. Aus unserer Sicht bieten sich für Fallstudien v.a. die beiden Regionen an, die Gegenstand von AEP waren. In dieser Fallstudienregion kann ein Mix verschiedener Untersuchungsinstrumente zum Einsatz kommen. Vorrangig sollen vertiefende Interviews mit Vertretern der Zielgruppen und anderen Betroffenen durchgeführt werden, um die Annahmen, die der Matrix zugrunde liegen, empirisch zu bestätigen oder zu widerlegen. Die zugrundeliegenden Annahmen und die Ergebnisse dieser qualitativen Einschätzungen sollen im Rahmen von Workshops mit Vertretern der Fallstudienregion wie auch der beteiligten senatorischen Dienststellen rückgekoppelt werden. Eine so durchgeführte Fallstudie liefert Informationen über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge sowohl auf Maßnahmen- wie auch Programmebene und ist angesichts des geringen Umfangs des Bremer EPLR ein sinnvolles Vorgehen.

Literaturverzeichnis

- Alle Nordlichter (2002): Regionales Entwicklungskonzept "Nordlichter-Region Weserland". Bremen.
- BAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (2001): Angebot für die Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Braunschweig.
- Barthel, E.; Bredemeier, K. (1995): Flächenverlust, ökologische Ausgleichsmaßnahmen und Naturschutzgebiete als Einflussfaktoren auf die Landwirtschaft in Bremen. In: KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (Hrsg.): Umweltverträgliche Landbewirtschaftung in Verdichtungsräumen. Arbeitspapier, H. 213. S. 55-83.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR Pro, Raumordnungsprognose Bevölkerung. Bonn. CD-ROM.
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.
- BML, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Arbeitsmarktpolitische Initiative des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum. Bonn.
- Bremische Bürgerschaft, Landtag 15. Wahlperiode (2000): Landwirtschaft und Naturschutz in Bremen: Nachhaltige Entwicklung im Europa der Regionen, Mitteilung des Senats vom 21. März 2000. Bremen.
- Brocksieper, R. (1987): "Der ländliche Raum - Ein ökologischer Ausgleichsraum?". Beiträge der ARL, H. 101. Hannover.

- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.
- ECOTEC (1998): The ex-ante stage: Guidance for those compiling new regional development programmes.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999a): 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.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Evaluation design and management. MEANS Collection, H. 1. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999c): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999d): Evaluating socio-economic programmes, Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. MEANS Collection, H. 2. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999e): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002a): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Diskussionspapier für den STAR-Ausschuss, Abschnitt B: Überblick über die Einzelbestimmungen der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten die Verfahren komplizieren und deshalb vereinfacht werden sollten. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. (2002b): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums - Diskussionspapier für den STAR-Ausschuss, Abschnitt A: Hintergrund und Umfang der Diskussion über die Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Brüssel.

- EU-KOM, Europäische Kommission (2002c): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates - Aus dem EAGFL-Garantie finanzierte Maßnahmen - VI/10535/99 - DE Rev. 7. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, GD Regio (2002d): Ministertreffen am 7. Oktober 2002, Vermerk über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000-2006 [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/document/simpl_de.pdf>. [zitiert am 15.5.2003].
- EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agriculture, Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, mündlich am 10.4.2003.
- Frankenfeld, P. (2002): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten [online]. DeGeE-val, zu finden in <http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge>. [zitiert am 15.5.2003].
- GfL & LWK, Planungs- und Ingenieurgesellschaft; Landwirtschaftskammer Weser-Ems (2003): Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) Weser- und Ochtumniederung. Bremen.
- IfS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000): Ex-ante Evaluierung zu Teil 2 des Gemeinschaftsinitiativprogramms Interreg III A Sachsen. Berlin.
- Isermeyer, F.; Nieberg, H. (1996): Zur Problematik der Mitnahmeeffekte bei Agrarumwelt- und Extensivierungsprogrammen. FAL BAL Braunschweig.
- lak-Energiebilanzen, Länder Arbeitskreis Energiebilanzen (2003): CO₂-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch (Quellenbilanz) in ausgewählten Bundesländern 2000 [online]. zu finden in <www.lak-energiebilanzen.de/co/tab.1.htm>. [zitiert am 15.5.2003].
- Lang, J.; Naschold, F.; Reissert, B. (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin.
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003): Agrarreport Schleswig-Holstein 2003. Kiel.
- MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11. Trier.
- Neander, E. (2002): Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft für die Funktionen ländlicher Räume. In: v.Urff, W.; Ahrens, H.; Neander, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungsberichts- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. Hannover, S. 45-61.

- Schubert, A. (2002): Das Evaluierungskonzept der Strukturfonds und die deutsche Verwaltung - ein nicht spannungsfreies Verhältnis. In: Bundesamt für Raumordnung (Hrsg.): Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7. Bonn.
- Schwab, O.; Toepel, K. (2000): Strukturfondsreform 2000 - Evaluation im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik [online]. zu finden in <www.degeval.de/koeln/1998/toepel.htm>.
- Steinmetz, D. (1996): Erstaufforstungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen in Schleswig-Holstein. Bewertungsansätze für eine standortbezogene Honorierung der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, H. 35. Kiel.
- Stoll, R.; Müller, K. (1998): Ländliche Räume und die Entwicklung ihrer Arbeitsmärkte (Themeneinführung). In: IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.): Literaturdokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Sonderheft 18. Nürnberg, S. 7-21.
- Thielemann, E. (2002): Nationale Anpassung an Europa: Institutionelle Kompatibilität und Vetopunkte. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 165-190.
- Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.
- Volk, H. (1985): Wie viel Wald gehört zur Erholungslandschaft? Natur und Landschaft 60, H. 12, S. 500-904.
- Wehling, H.-W. (2002): Strategien zur Verbesserung der Arbeitsplatz- und Einwohnerentwicklung im Land Bremen, Bericht der Steuerungsgruppe Arbeitsplätze/Einwohner. BAW-Diskussionsbeiträge, H. 7. Bremen.
- Wehling, W.; Peters, P.; Wiebe, S. (2002): Arbeitsplätze schaffen - Einwohner gewinnen, Analysen und Strategien für einen Stadtstaat. In: BAW, Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): BAW-Monatsbericht, H. 10. Bremen, S. 1-7.
- Wehling, W. (2003): Regionalbericht Bremen/Bremerhaven 2002. BAW-Monatsbericht, H. 1. Bremen.
- WuH, Senator für Wirtschaft und Häfen Abteilung Regionale Wirtschaftsförderung (2000a): Ex-ante-Evaluation zum "Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes" gemäß VO 1257/1999.
- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2000b): 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 (2002): Ziel 2 (2000-2006), Jährlicher Durchführungsbereich für das Jahr 2001, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), K(2001)774. Bremen.

WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen, Programmkoordination in Bremen, mündlich am 19.02.2003.

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 11

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Projektkoordination

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

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	3
11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem	5

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 über eine gewisse Relevanz auf Ebene des Gesamtprogramms verfügen. Zum Anderen handelt es sich um Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die auf der Analyse der Querschnittsfragen und der Durchführungsregularien auf Programmebene beruhen. Diese wurden in einem Workshop am 09.10.2003 vorgestellt und mit den Verantwortlichen in Bremen 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 Bremen, 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 jedoch nur im Einzelfall konkretisiert werden. Sofern sich Vorschläge mit bereits gefassten Beschlüssen Bremens decken, wird dies vermerkt.

11.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Programmebene

- (1) Die zusammenfassende Ergebnisdarstellung auf Programmebene kann einen Überblick über die Gesamtwirkung des Programms geben. Die fünf thematischen Querschnittsfragen sind jedoch auf Programmebene nicht mit entsprechend konkretisierten Zielen unterlegt, sodass aus der Ergebnisdarstellung vorrangig qualitative Hinweise für die zukünftige programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung abgeleitet werden können. Um dieses Problem zukünftig zu vermeiden, wäre es aus unserer Sicht sinnvoll, die Ergebnisse der Halbzeitbewertung zu nutzen, um im Vorfeld der Erstellung eines ländlichen Entwicklungsprogramms für die Zeit nach 2006 dessen strategische Ausrichtung intensiver zu diskutieren und die damit angestrebten Ziele konkreter zu fassen.

Förderschwerpunkte und Maßnahmen

- (2) Vergleicht man die bisherige Umsetzung mit der in Abbildung 2.3 dargestellten Zielhierarchie des Bremer EPLR, so wird deutlich, dass das Programm bislang überwiegend die „Gewährleistung eines schonenden Umgangs mit Ressourcen und des Schutzes der Natur“ anspricht. Die Konzentration auf die flächenbezogenen Maßnahmen schafft eine Planungssicherheit für die Betriebe und ist unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten, v.a. bezogen auf die Naturschutzflächen, sinnvoll. Hier gibt es mit der LWK eine Beratungsinstitution, die neben den zuständigen senatorischen Dienststellen eine pro-aktive Beratung anbietet. Dieser Unterbau fehlt für die anderen Maßnahmen weitgehend, sodass angesichts der knappen Personaldecke der senatorischen Dienststellen es auch auf das Engagement einzelner Personen ankommt, ob Maßnahmen in Anspruch genommen werden oder nicht.
- (3) Im Bereich der sektorbezogenen Maßnahmen steht Bremen vor dem Problem, dass die potentielle Zielgruppe klein und dadurch der Mittelabfluss wenig steuerbar ist. Die Bereitschaft zur Durchführung von Investitionen ist seitens der Verwaltung nur begrenzt zu beeinflussen. Es ist aber grundsätzlich zu überlegen, ob die zur Verfügung stehenden Mittel nicht beizeiten umgeschichtet werden sollten, wenn sich bei anderen Maßnahmen ein konkreter Mehrbedarf abzeichnet.
- (4) Der Umsetzungsstand hat bislang nur zu finanziellen Anpassungen im Rahmen des Änderungsantrags 2003 geführt. Außer der Maßnahme „Berufsbildung“ wurde noch keine Maßnahme aus dem Programm genommen. Das Land Bremen möchte sich die Flexibilität erhalten, auch einem sich zukünftig eventuell abzeichnenden Bedarf in allen Bereichen des Programms entsprechen zu können.

Synergiewirkungen

- (5) Deutliche Effekte sind lediglich im Bereich der Ausgleichszulage, der Ausgleichszahlungen und der verschiedenen Agrarumweltmaßnahmen zu verzeichnen, da alle Instrumente die gleiche Stoßrichtung verfolgen: Erhalt extensiver, umweltgerecht bewirtschafteter landwirtschaftlicher Nutzflächen, entweder durch direkte Förderung einer bestimmten Bewirtschaftungsweise oder indirekt durch die Sicherung der derzeitigen Nutzungen und Betriebe (z.B. auch als potentielle Vertragspartner des Naturschutzes) durch Einkommenseffekte. Die Förderkulissen sind zum Teil deckungsgleich und die Instrumente miteinander kombinierbar. Ein gutes Zusammenspiel ist auch zwischen der Maßnahme B6“Anlage von Gewässerrandstreifen, naturnaher Gewässerausbau“ und den Agrarumweltmaßnahmen zu verzeichnen. Die Renaturierungsmaßnahmen der Beckedorfer Beeke im Bereich des NSG Hammersbecker Wiesen ist in Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz bzw. der Extensivierung landwirtschaftlicher Nutzung eingebettet. Alle anderen Maßnahmen zeichnen sich durch einen geringen bis fehlenden Vollzug aus, sodass keine Synergien feststellbar sind.

11.3 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen

Programmkoordination

- (6) Die Programmkoordination in Bremen hat wesentliche Aufgabenbereiche im Zusammenhang mit der EU-Förderung, die in Flächenländern arbeitsteilig organisiert sind, auf sich vereint. Dies bringt Vorteile mit sich, weil keine aufwändigen Abstimmungsprozesse erforderlich sind. Es schafft aber Informationsmonopole und ein geringeres Spezialwissen, das in der komplexen EU-Materie erforderlich sein kann. Auch auf der operativen Ebene macht die Umsetzung der EU-Maßnahmen nur einen geringen Teil des Aufgabengebietes aus, sodass hohe Lernkosten entstehen, weil dadurch häufiges, intensives Einarbeiten erforderlich ist. U.E. sollten die Kooperationsstrukturen zwischen den verschiedenen senatorischen Dienststellen intensiviert werden. Die Programmkoordination sollte ihrer koordinierenden Aufgabe stärker gerecht werden und ein stärker pro-aktives Förderhandeln einfordern, um die Inanspruchnahme des Programms zu verbessern.

Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen

- (7) Bremen ist in hohem Maße auf funktionierende Zusammenarbeitsstrukturen mit anderen Bundesländern, dem Bund und der EU-KOM angewiesen. Diese sollten nicht nur auf Programmebene genutzt und gepflegt werden, sondern auch auf der Sachbearbeitungs- und Maßnahmenebene. Mit Hamburg und Berlin sollten gegenüber der EU-KOM die spezifischen Probleme eines Stadtstaates beispielsweise bezüglich einer zahlstellenkonformen Abwicklung erörtert und nach spezifischen Lösungen gesucht werden. Da die EU-KOM aber nicht gehalten ist, die bundesdeutschen Spezifika des Föderalismus in all seinen Facetten zu berücksichtigen, sollte Bremen überlegen, in welcher Form die Zusammenarbeit mit Niedersachsen, auch auf der Umsetzungsebene, intensiviert werden könnte.

Finanztechnische Regelungen

- (8) Ausgangspunkt der Untersuchung der Durchführungsbestimmungen war die Fragestellung, ob sowohl die finanztechnischen Regelungen wie auch Verwaltungs- und Kontrollvorschriften einen Einfluss auf die Umsetzung von Maßnahmen haben. Bei den finanztechnischen Regelungen ist es ein Mix aus hausgemachten Problemen und EU-Regelungen, die die Umsetzung im Bundesland Bremen z.T. erschwert. Wir empfehlen, die Datenerfassung - soweit wie möglich - EDV-gestützt durchzuführen und die Verwaltungs- und Kontrolltätigkeiten entsprechend mit dem EU-Haushaltsjahr zu takten, sodass rechtzeitig ausgezahlt werden kann. Des Weiteren sollte darauf hingewirkt werden, dass die zur Kofinanzierung erforderlichen Haushaltsmittel des Landes zur Verfügung stehen und die Haushaltstitel auch gegenseitig deckungsfähig sind.

- (9) Im Zusammenhang mit den Finanzierungsregelungen des EAGFL-Abt. Garantie wird immer wieder das Jährlichkeitsprinzip kritisiert. Eine Abkehr vom Jährlichkeitsprinzip halten wir nicht für sinnvoll, weil dadurch das Problem Bremens, die mangelnde Inanspruchnahme, nur nach hinten verlagert wird.
- (10) Das Land Bremen hat für seine Maßnahmen unterschiedliche Kofinanzierungssätze (40 bzw. 50 %) festgelegt. Dies erscheint uns nicht nachvollziehbar. Eine Umschichtung zwischen den Haushaltslinien ist einfacher möglich, wenn ein einheitlicher Kofinanzierungssatz existiert. Im Sinne der Flexibilität würden wir eine Anhebung des Kofinanzierungssatzes auf generell 50 % empfehlen. Angesichts der schwierigen Haushaltssituation des Landes sind bei Programmerstellung die finanziellen Möglichkeiten überschätzt worden, wobei bislang noch kein Projekt aufgrund mangelnder nationaler Kofinanzierung zurückgewiesen werden musste.

Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen

- (11) Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften ist gerade für ein kleines Bundesland wie Bremen aufwändig. Allerdings verläuft im Förderschwerpunkt C trotz der Vielzahl an Fördermöglichkeiten die Umsetzung weitgehend reibungslos, da man nach einem Wechsel in den Zuständigkeiten zu Beginn des Programmplanungszeitraums jetzt wieder zu den eingespielten Zuständigkeiten zurückgekehrt ist. Die Bündelung der Zuständigkeiten in Gestalt der LWK ist sinnvoll und sollte auf Ebene der senatorischen Dienststellen und der Zahlstelle durch eine stärkere Abstimmung begleitet werden.
- (12) Für die Förderschwerpunkte A und B lässt sich hier keine abschließende Einschätzung treffen, da es sich bislang im Prinzip um Einzelfallbewilligungen handelte. Des Weiteren gibt es einen gewissen „Stadtstaatenbonus“, indem in Einzelfällen von der strikten Anwendung des Vier-Augen-Prinzips abgewichen werden kann oder eine nicht-EDV-gestützte Antragsbearbeitung zugelassen wird.

Horizontale Partnerschaft

- (13) Nach der Programmerstellung fanden keine Aktivitäten auf Programmebene mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern mehr statt. Wir halten auch in einem Stadtstaat wie Bremen formalisierte Beteiligungsverfahren für sinnvoll, weil damit die Exklusivität der verschiedenen existierenden Strukturen aufgebrochen werden kann. Wir halten jedoch die Programmebene nicht für die richtige Ebene einer Beteiligung, da eine Betroffenheit und damit auch ein Engagement eher auf einer thematischen Ebene erzeugt werden kann. Wir regen an, Diskussionsrunden zu ausgewählten Themen vor dem Hintergrund des möglichen Beitrags des EPLR anzubieten.

11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Begleitsysteme auf Programmebene

- (14) Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene sollten besser aufeinander abgestimmt werden. Die geringe Größe des Bundeslandes Bremen führt dazu, dass bei den einzelnen BearbeiterInnen wenig Zeit vorhanden ist, sich mit den komplexen und sich z.T. ständig ändernden Vorgaben bezogen auf die Datenerfassung und Weitergabe auseinanderzusetzen. Um so wichtiger sind daher einheitliche Vorgaben der Programmkoordinationsebene und ein Austausch mit anderen Bundesländern. Auf Programmebene gilt dies für den indikativen Finanzplan, die Tabelle 104 und das EU-Monitoring. Die Informationen aus dem indikativen Finanzplan, der Tabelle 104, den Meldungen der einzelnen senatorischen Dienststellen und der finanzielle Vollzug sollten übereinstimmen. Auch wenn das EU-Monitoring im Gegensatz zu den beiden anderen Begleitsystemen auf das Kalenderjahr und auf Bewilligungen abstellt und damit die Vergleichbarkeit eingeschränkt ist, sollte zumindest die Grundtendenz stimmig sein.
- (15) Bezogen auf das EU-Monitoringsystem, in dem ständig nachgebessert wurde, sind die Anpassungen v.a. auf eine unzureichende Diskussion des ersten Entwurfs und fehlenden Ausfüllhinweisen für die Tabellensätze zurückzuführen. Darüber hinaus ist eine unzureichende interne Abstimmung zwischen den einzelnen KOM-Dienststellen feststellbar. Da die Erfassung der Daten zeitaufwändig ist, sollte für den nächsten Programmplanungszeitraum mit den Mitgliedsstaaten im Vorfeld intensiver diskutiert werden, welche Daten tatsächlich benötigt werden und wie diese am effizientesten bereitgestellt werden können. Dabei ist u.E. der STAR-Ausschuss nicht das richtige Arbeitsgremium. Sinnvoller wäre die rechtzeitige Einrichtung einer Arbeitsgruppe mit entsprechenden Experten der EU-KOM und der Mitgliedsstaaten, in dem ein praktikables und für den Zeitraum verbindliches Vorgehen als Entscheidungsvorlage für den STAR-Ausschuss abgestimmt wird.

Begleitsysteme und Evaluation

- (16) Maßnahmenbezogen unterscheiden sich Datenqualität und daraus resultierende Verbesserungsvorschläge. Für den Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung wird empfohlen, die entwickelte Variablenliste stringent anzuwenden. Gartenbaubetriebe sollten verpflichtet werden, an der Datenerhebung des Arbeitskreises Betriebswirtschaft für einen Zeitraum von zehn Jahren teilzunehmen. Soweit Projekte im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung zukünftig umgesetzt werden, ist das Ausfüllen des Erfassungsbogen entsprechend der Absprachen der Marktstrukturreferenten zur Bewilligungsaufgabe zu machen.

Bewertungsansatz

- (17) Die Durchführung einer 6-Länder-Bewertung hat sich aus Sicht der EvaluatorInnen als sinnvoll erwiesen. Auch wenn sich Skaleneffekte z.B. bei der Auswertung von Sekundärdaten aufgrund unterschiedlicher Datenbankstrukturen in den Bundesländern und aufwendig durchgeführte Primärerhebungen aufgrund im Detail unterschiedlicher inhaltlicher Maßnahmengestaltungen nicht in dem geplanten Maße realisieren ließen, haben die Unterschiede in Programmgestaltung und -umsetzung den Blickwinkel erweitert und das Herausarbeiten von Problemen und möglichen Lösungsansätzen erleichtert. Auch die Zusammenarbeit mit der evaluierungsbegleitenden Lenkungsgruppe und der länderübergreifenden Artikel-33-Arbeitsgruppe hat zusätzliche Impulse gegeben.
- (18) Der zweigleisige Evaluationsansatz (länderbezogene Evaluation und zentrale Evaluation ausgewählter Förderkapitel mit entsprechenden Modulen für die Länderberichte) erforderte einen großen Abstimmungsaufwand, der mit den gegebenen zeitlichen und personellen Ressourcen der Evaluatorenteams nicht in dem erforderlichen Umfang leistbar war. Sofern dieser Ansatz auch in der Ex-post-Bewertung fortgesetzt werden sollte, ist der erforderliche Abstimmungsbedarf in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen. Das BMVEL sollte des Weiteren eine stärker koordinierende Funktion der verschiedenen Evaluationsaktivitäten übernehmen, da diese Aufgabe nicht von den verschiedenen Evaluatorenteams neben ihren eigentlichen Evaluationsaufgaben geleistet werden kann.
- (19) Der Evaluationsansatz der EU-KOM ist förderkapitel- und programmbezogen einer kritischen Würdigung unterzogen worden. Grundsätzlich ist die Strukturierung nach Fragen, Kriterien und Indikatoren sachgerecht und schafft eine Grundlage, die verschiedenen Bewertungsberichte vergleichen und zusammenfassen zu können. Verschiedene Problembereiche wurden herausgearbeitet. Dazu gehören die Schaffung einer geeigneten Datengrundlage zur Ermittlung der Indikatoren, das weitgehende Fehlen von quantifizierten Zielen oberhalb der Outputebene oder die Erfassung von Nettowirkungen. Die EU-KOM hat die Fragen innerhalb der einzelnen Förderkapitel nach Wirkungsbereichen gegliedert. Bei in sich homogenen Förderkapiteln ist dies sachgerecht. V.a. für die Förderkapitel „Agrarumwelt“ und „Artikel 33“ entsteht hier aber das Problem, dass die eigentliche Handlungsebene Maßnahmen und Teilmaßnahmen sind. Hier muss der Spagat zwischen den Vorgaben des Leitfadens nach einer wirkungsbezogenen Darstellung und den Interessen der im Bundesland Zuständigen gefunden werden, die einen Fokus auf „ihre“ Maßnahme haben. 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.