

Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum

Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	II
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	6
2.2 Beschreibung des Programms	6
2.2.1 Prioritäten	6
2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen	8
2.2.3 Finanzielle Programmstruktur	9
2.2.4 Förderhistorie der hessischen EPLR-Maßnahmen	11
2.2.5 Überblick über Förderpolitiken in Hessen	11
2.2.6 Externe Kohärenz	13
2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele	15
2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung des hessischen EPLR	16
2.3.1 Institutioneller Rahmen	17
2.3.2 Rechtlicher Rahmen	25
2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen: Partnerschaft und Publizität	35
2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen	36
2.3.5 Politische Rahmenbedingungen	38
2.4 Finanzieller Vollzug	40
2.5 Monitoring-Systeme	44
2.5.1 EU-Monitoring	47
2.5.2 GAK-Monitoring	47
2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor	48
2.5.4 Zahlstellendaten	48
Literaturverzeichnis	49

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 2.1: Organisation der Halbzeitbewertung in Hessen	4
Abbildung 2.2: Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung	5
Abbildung 2.3: Zielsystem des hessischen EPLR	7
Abbildung 2.4: Öffentliche Mittel im Verhältnis zu privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006	10
Abbildung 2.5: Aufteilung der EU-Mittel in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2006	12
Abbildung 2.6: Rahmenbedingungen für die Umsetzung des hessischen EPLR	17
Abbildung 2.7: Zeitlicher Verlauf der Programmstehung und Genehmigung	18
Abbildung 2.8: Organigramm der Programmabwicklung (Stand bis April 2003)	21
Abbildung 2.9: Monitoring-Systeme für Maßnahmen des hessischen EPLR	45

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 2.1: Förderschwerpunkte und Maßnahmen des hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum	9
Tabelle 2.2: Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte (in %)	11
Tabelle 2.3: Regelungen des EAGFL-Garantie und Maßnahmen des hessischen EPLR - Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien	33
Tabelle 2.4: Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006	42
Tabelle 2.5: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Hessen 2000 bis 2006	43
Tabelle 2.6: Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002	44
Tabelle 2.7: Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme	47

2 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es, die Rahmenbedingungen der Halbzeitbewertung des hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum zu skizzieren. Gleichzeitig werden ein Überblick über das Programm und den Förderkontext gegeben, der Programmvollzug analysiert sowie die Durchführungsbestimmungen und die Begleitsysteme auf Programmebene beschrieben. 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 Entwicklungspläne für den ländlichen Raum (EPLR) der sechs Bundesländer **Hessen**, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Bremen und Hamburg beauftragt. Die genannten Bundesländer hatten zuvor ihre Halbzeitbewertungen gemeinsam ausgeschrieben.

Ein Vorteil für diesen gemeinsamen Bewertungsansatz wurde darin gesehen, dass „gleichartige“ Maßnahmen in gleicher bzw. in ähnlicher Form evaluiert werden können. Die Ergebnisse können so zwischen den Ländern besser übertragen werden (MLR, 2001). Formal und inhaltlich orientiert sich die Ausschreibung der so genannten 6-Länder-Evaluation an den Kommissionsvorgaben.

2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens

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

In den Ausschreibungsunterlagen für den Evaluierungsauftrag 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 Länder 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 Untersuchungsfelder näher spezifiziert werden (EU-KOM, 2002) (siehe MB-Einl-Text 1). Untersuchungsfelder im Einzelnen sind:

- Einrichtung eines Bewertungssystems,
- Eignung der Programmstrategie,
- Vollzugskontrolle sowie
- Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle.

2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung

Die Halbzeitbewertung des hessischen EPLR 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. Das Bewerterteam ist zuständig für die Programmbewertung insgesamt und die Kapitel III „Berufsbildung“, Kapitel VI „Agrarumweltmaßnahmen“, Kapitel VIII „Forstwirtschaft“ (Art. 30 und 32) sowie Kapitel IX „Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten“ (Artikel 33) der VO (EG) Nr. 1257/1999 (siehe Abbildung 2.1).

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.

Die Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“, Kapitel II „Niederlassung von Junglandwirten“, Kapitel V „Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten“, Kapitel VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ und Kapitel VIII „Forstwirtschaft“ (nur Artikel 31) der VO (EG) Nr. 1257/1999 werden bundesweit evaluiert.²

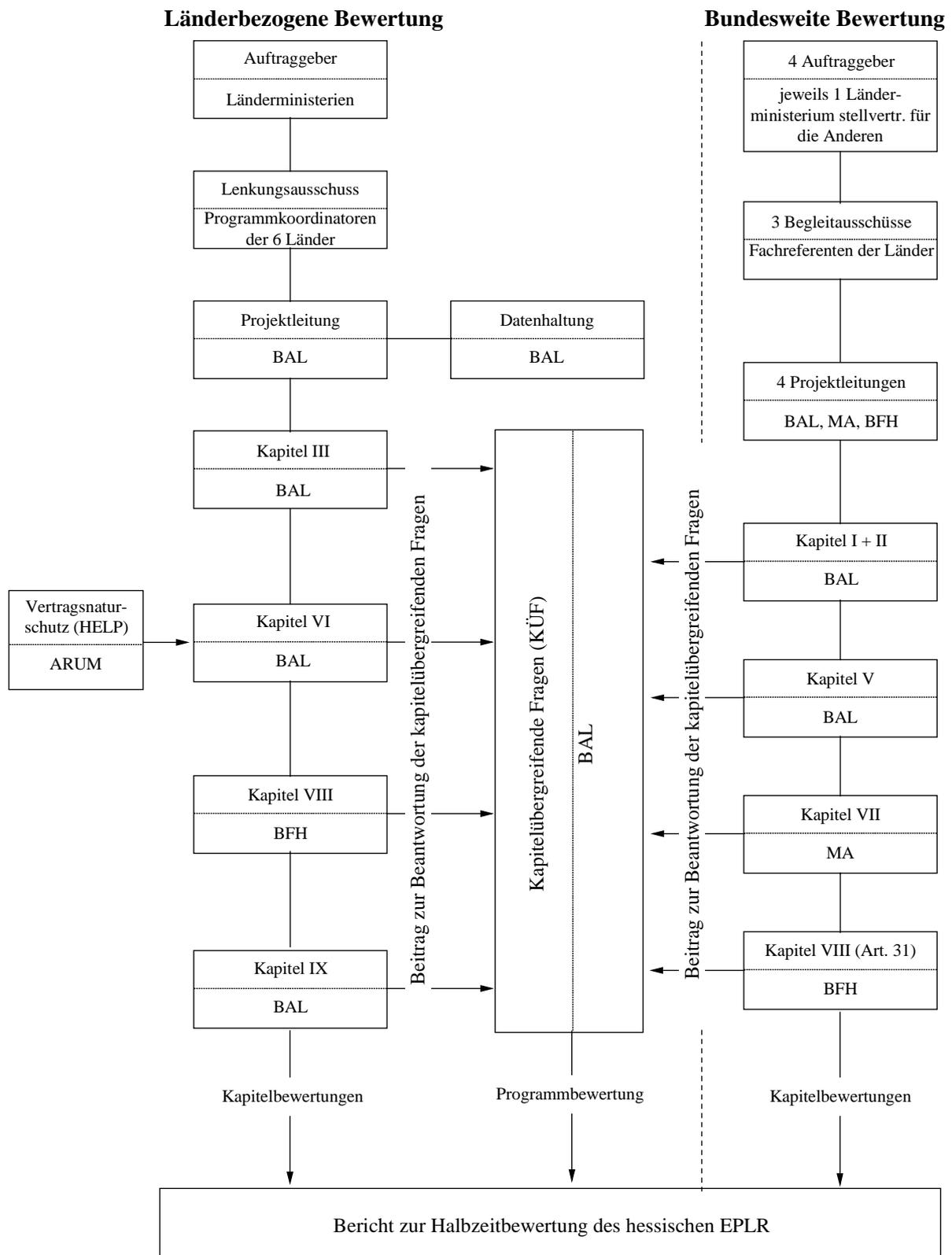
Dieser zweigleisige Evaluationsansatz erforderte die Definition geeigneter Schnittstellen zwischen der hessischen Programmbewertung und den bundesweiten Kapitelbewertungen. Die landesspezifischen Ergebnisse der bundesweiten Bewertung der Kapitel I, II, V (Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete), VII und VIII (Art. 31) werden kapitelweise im vorliegenden Bewertungsbericht dargestellt und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (KüF) eingearbeitet.

Um die Auftraggeber der 6-Länder-Evaluation regelmäßig über den Stand der Programmbewertung zu informieren und einen reibungslosen Ablauf der Bewertung zu garantieren, wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, dem die Programmkoordinatoren der sechs beteiligten Länder angehören. Dieser 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 hessischen EPLR dar. Im Materialband sind zusätzlich die Binnenstrukturen der einzelnen Arbeitsgruppen dargestellt (siehe MB-Einl-Abbildung 1) sowie die Zuständigkeiten bezogen auf einzelne EPLR-Maßnahmen aufgeführt (siehe MB-Einl-Tabelle 1).

² Der bundesweite Evaluationsansatz geht auf einen Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück. Die Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) stellt eine wesentliche Kofinanzierungsquelle dar. Aufgrund der Rahmensetzung durch die Gemeinschaftsaufgabe ist eine Vergleichbarkeit über alle Bundesländer gegeben.

Abbildung 2.1: Organisation der Halbzeitbewertung in Hessen

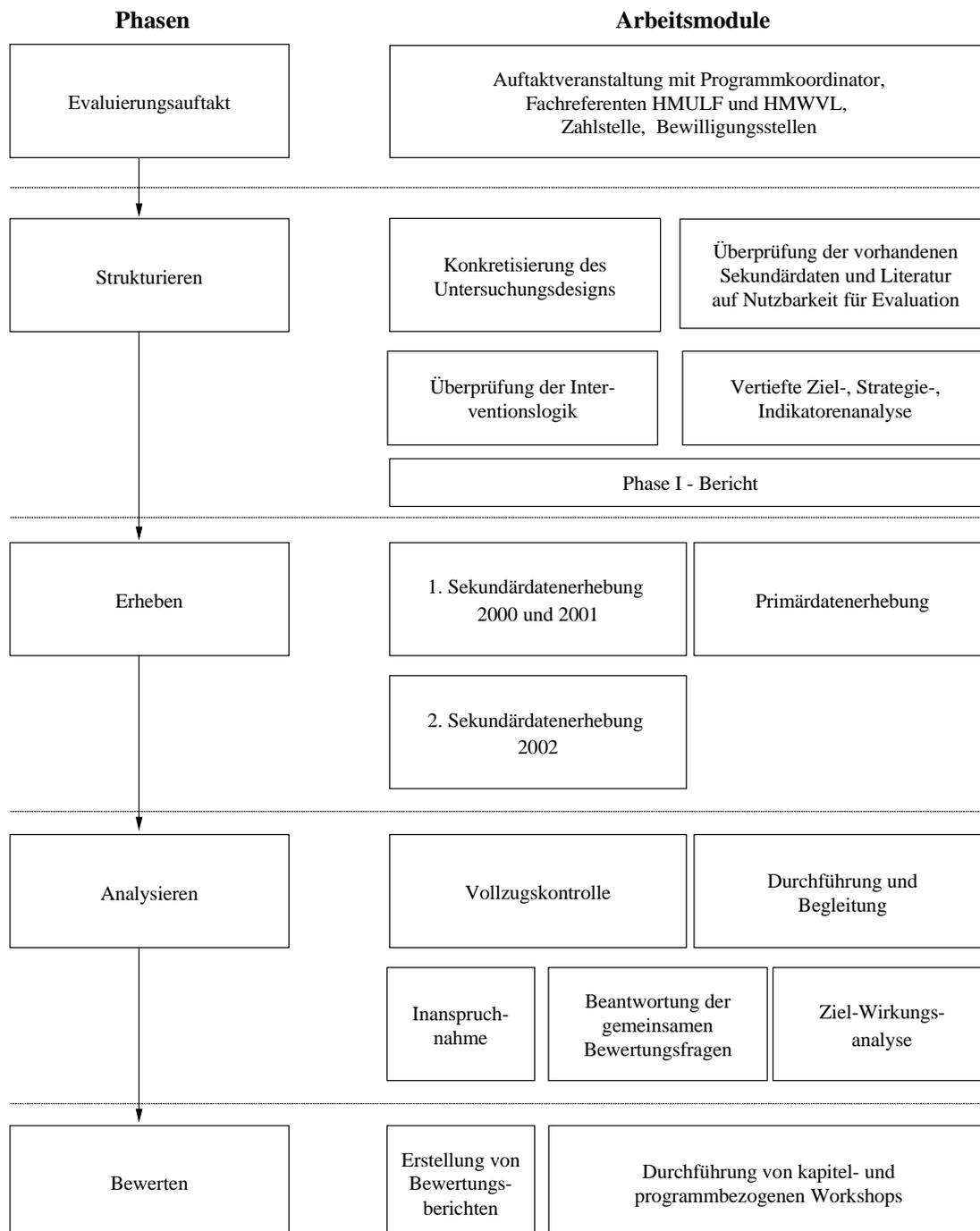


MA-Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL; andere Abkürzungen im Text.
 Quelle: Eigene Darstellung.

2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung

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

Abbildung 2.2: Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

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 (siehe Abbildung 2.2) konkretisiert 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 jedoch, wie geplant, umgesetzt werden.

2.2 Beschreibung des Programms

2.2.1 Prioritäten

Ausgehend von den Erfahrungen der zurückliegenden Förderperiode und unter Berücksichtigung der Stärken- und Schwächenanalyse des ländlichen Raumes in Hessen und der Sektoren Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft wurde der EPLR auf eine drei Hauptziele umfassende Entwicklungsstrategie ausgerichtet:

- Ziel A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit
- Ziel B: Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen
- Ziel C: Anpassung und Entwicklung der ländlichen Räume als Lebensraum (HMULF, 2000, S. 97).

Die Gesamtstrategie ist dem Grundsatz verpflichtet, die wirtschaftliche Situation und die Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen durch die Überwindung und Kompensation von Schwächen und Nutzen sowie Ausbau von Stärken zu verbessern (HMULF, 2000, S. 136).

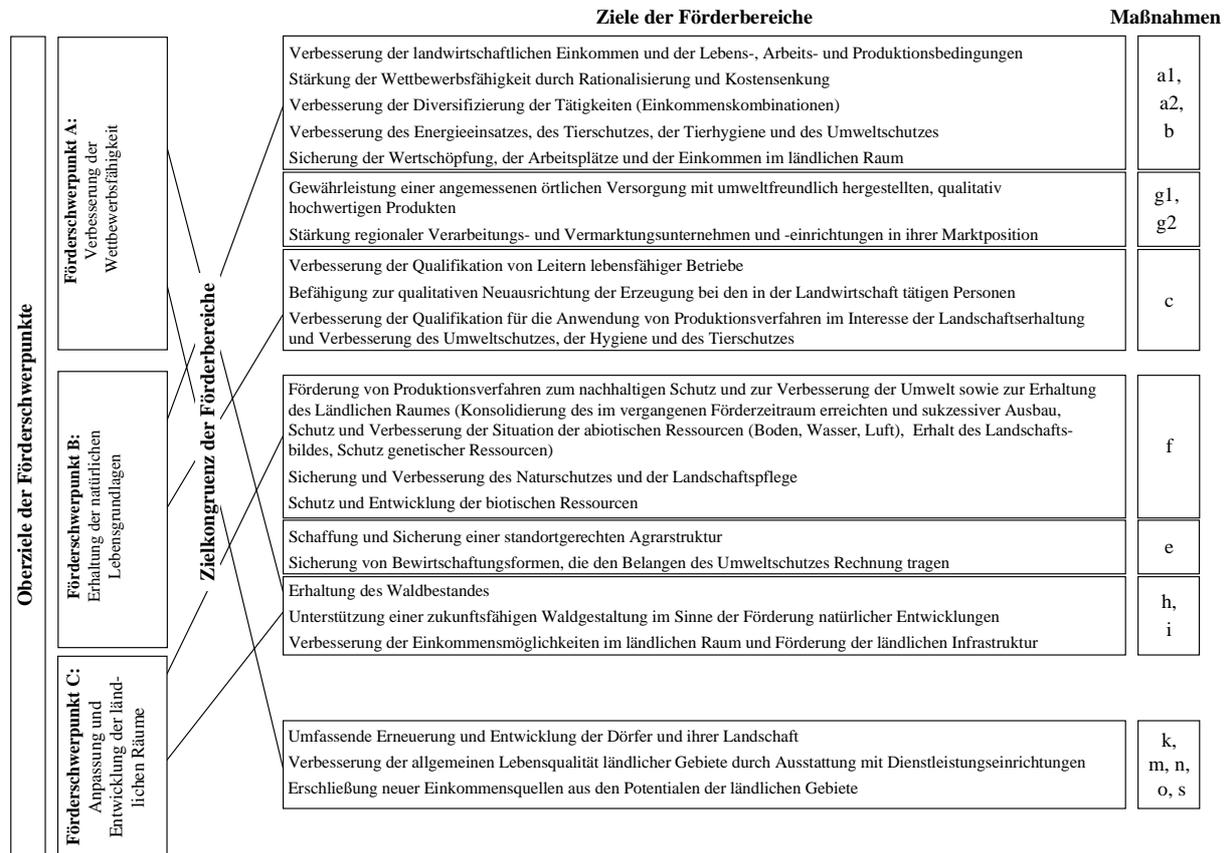
Die drei Oberziele des Programms stehen ungewichtet nebeneinander und sind nicht in Beziehung zueinander gesetzt oder genauer erläutert. Darüber hinaus werden auf dieser Ebene keine Indikatoren eingeführt oder Quantifizierungen vorgenommen.

Ihnen werden die Haushaltslinien (Förderbereiche) unter den jeweiligen Förderschwerpunkten des EPLR zugeordnet. Quantifiziert wird ausschließlich auf der Ebene der Einzelmaßnahmen in Form von Output-Zielen (HMULF, 2000, S. 173ff.).

Abbildung 2.3 verdeutlicht das Zielsystem des hessischen EPLR. Die graphische Darstellung zeigt, dass eine eindeutige und lineare Zuordnung von Zielen der Förderbereiche und Maßnahmen nicht ausreicht. So tragen viele Maßnahmen, die in der Abbildung 2.3

ihrem jeweiligen Förderschwerpunkt zugeordnet sind, auch zur Zielerfüllung anderer Schwerpunkte bei. Dies ist weniger als ein Manko zu bewerten, sondern deutet auf Kohärenzen und mögliche Synergieeffekte durch Zielkongruenz hin (s. hierzu Kapitel 10).

Abbildung 2.3: Zielsystem des hessischen EPLR



Mit Verbindungslinien ist jeweils nur die Zuordnung zu anderen Förderschwerpunkten dargestellt.

Quelle: Eigene Darstellung nach HMULF, 2000.

Erschwerend für die EvaluatorInnen ist v.a. der Umstand, dass sowohl auf Maßnahmen- und Förderkapitel- wie auch auf Programmebene das Ziel-Indikatoren-Schema der EU-KOM nur unzureichend bei der Programmerstellung berücksichtigt werden konnte, weil der zu Grunde liegende Bewertungsleitfaden erst nach der Programmgenehmigung veröffentlicht wurde (siehe Abbildung 2.7). Maßnahmenbezogen wurde aus diesem Grund das Zielsystem mit den Fachreferenten überarbeitet (siehe Kapitel 3 bis 9). Auf der Ebene des Gesamtprogramms ermöglicht eine durchgeführte Ziel-Wirkungsanalyse die Abbildung von Wirkungsströmen. Auf dieser Grundlage wird eine qualitative Gesamtprogrammbeurteilung vorgenommen (siehe Kapitel 10).

2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen³

In Tabelle 2.1 sind die im Rahmen des hessischen EPLR angebotenen Maßnahmen, differenziert nach den drei Förderschwerpunkten, zusammengestellt.

Tabelle 2.1: Förderschwerpunkte und Maßnahmen des hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum

Förderschwerpunkt	Maßnahmen
Förderschwerpunkt A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	a1 Agrarinvestitionsförderungsprogramm a2 Förderung von Produktinnovationen und Vermarktungsalternativen Teil I b Niederlassung von Junglandwirten c Berufsbildung g1 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Milch und Milcherzeugnissen, Getreide und Ölsaaten, Obst und Gemüse, Erzeugnissen aus ökologischem Anbau, Eier und Geflügel, Fleisch, Kartoffeln, Wein, nachwachsende Rohstoffe, Arznei- und Gewürzpflanzen, Blumen, Zierpflanzen und Baumschulgewächsen sowie Zuchtvieh g2 Förderung von Produktinnovationen und Vermarktungsalternativen Teil II
Förderschwerpunkt B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen	<i>e Benachteiligte Gebiete</i> f1 Hessisches Kulturlandschaftsprogramm (HEKUL)* <i>f2 Hessisches Landschaftspflegeprogramm (HELP)</i> h Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen i Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen
Förderschwerpunkt C: Anpassung und Entwicklung der ländlichen Räume als Lebensraum	k Flurbereinigung m Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen <i>n Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung</i> <i>o Dorferneuerung und –entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes</i> <i>s Förderung von Fremdenverkehrstätigkeiten</i>

Kursiv: Maßnahmen mit Gebietskulisse.

Fett: Maßnahmen, die überwiegend auf der Grundlage der Förderbestimmungen der GAK angeboten werden.

*- Pilotprojekt Vogelsberg mit Gebietskulisse.

Quelle: Eigene Darstellung nach HMULF, 2000.

Die Maßnahmen werden, mit Ausnahme der in der Tabelle 2.1 kursiv gedruckten, flächendeckend angeboten. Dies sind zum einen die speziellen Schutzziele dienenden Vertragsnaturschutzmaßnahmen des HELP, die auf fachlich geeignete Gebietskulissen beschränkt sind. Zum anderen sind das Rhein-Main-Verdichtungsgebiet und sein unmittelbarer wirtschaftlicher Einzugsbereich von Maßnahmen zur Förderung der Anpassung und

³ Zur Terminologie: Wir sprechen im Folgenden von Haushaltslinien gemäß der VO (EG) Nr. 445/2002 (z.B. f Agrarumweltmaßnahmen), von Maßnahmen (z.B. f1 HEKUL), von Teilmaßnahmen (f1-A ökologische 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.

Entwicklung ländlicher Gebiete (Förderschwerpunkt C ohne die Maßnahmen k und m) weitgehend ausgeschlossen (siehe MB-Einl-Karte 1). Maßnahme e kommt nur in der Gebietskulisse der benachteiligten Gebiete zum Einsatz.

2.2.3 Finanzielle Programmstruktur

Die ursprünglich geplanten öffentlichen Aufwendungen für die Durchführung des hessischen EPLR belaufen sich für die Gesamtlaufzeit 2000 bis 2006 auf 638,182 Mio. Euro. Davon werden maximal 278,4 Mio. Euro (278,8 Mio. Euro einschließlich Restabwicklung Vorruhestand bis 2003 (Bund)) aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert (HMULF, 2000). Der Kofinanzierungssatz bei Programmgenehmigung lag bei allen Maßnahmen grundsätzlich bei 50 % der öffentlichen Ausgaben. Ausnahmen bildeten die Maßnahmen a (25 %), e (25 %) und g (67 %). Im Rahmen der Programmänderung 2002 wurde der Kofinanzierungssatz der Maßnahmen a und e auf 50 % angehoben. Damit verringern sich die öffentlichen Aufwendungen auf 560 Mio. Euro (561 Mio. Euro einschließlich Restabwicklung Vorruhestand). Die geschätzte private Beteiligung liegt bei 234 Mio. Euro (HMULF, 2002a)⁴.

Ursprünglich hatte Hessen nur in geringem Umfang Artikel-52-Maßnahmen angemeldet (2,3 Mio. Euro im gesamten Programmplanungszeitraum). Inzwischen hat das Bundesland seine Meldung angepasst (siehe MB-Einl-Tab. 5). Im Planungszeitraum 2000 bis 2006 stehen damit zusätzlich 297 Mio. Euro an nationalen Mitteln für die Haushaltslinien a⁵, e, f und o zur Verfügung (siehe MB-Einl-Text 9).

Der hessische EPLR umfasst drei Schwerpunkte, deren relative Bedeutung sich im Verlauf der Umsetzung verändert hat (siehe Tabelle 2.2).

⁴ Für Auswertungen im Rahmen der Halbzeitbewertung wurde bei der Maßnahme g die durchschnittliche Beihilfeintensität auf 30 % der förderfähigen Kosten gesetzt.

⁵ Bei a handelt es sich z.T. um Altverpflichtungen aus dem vorangegangenen Förderzeitraum.

Tabelle 2.2: Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte (in %)

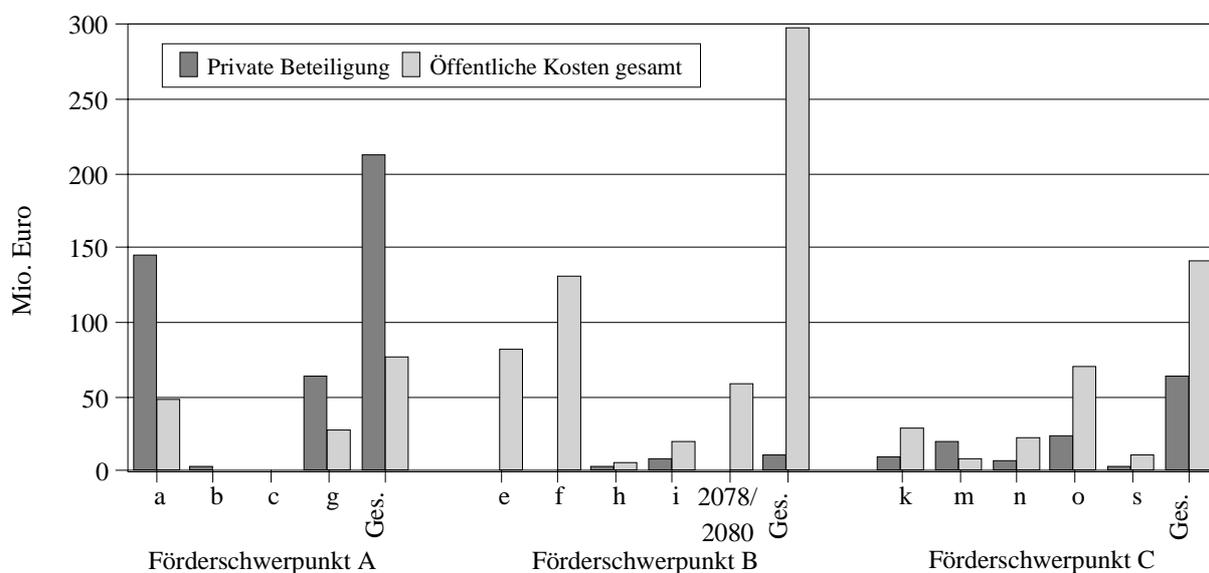
	Ansatz Plangenehmigung		Ansatz Programmänderung 2003	
	Öffentl. Kosten	EU-Beteiligung	Öffentl. Kosten	EU-Beteiligung
A - Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	21	18	15	16
B - Benachteiligte Gebiete, Agrarumweltmaßnahmen und Forstwirtschaft	54	53	58	56
C - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten	25	29	27	28

Siehe Tabelle 2.4, bezogen auf Gesamtsumme.
Quelle: HMULF, 2000; HMULF, 2003a.

Die Verschiebung ist v.a. auf die Veränderung der Mittelansätze im Förderschwerpunkt A zurückzuführen (siehe Kapitel 2.4).

Abbildung 2.4 stellt die öffentlichen Mittel dem geschätzten Umfang der privaten Beteiligung gegenüber. Der Schwerpunkt privater Maßnahmen liegt in Förderschwerpunkt A, während die anderen Förderschwerpunkte von Maßnahmen in öffentlicher Trägerschaft oder von zu 100 % aus öffentlicher Hand finanzierten Maßnahmen dominiert werden.

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



Quelle: HMULF, 2003a.

2.2.4 Förderhistorie der hessischen EPLR-Maßnahmen

Der hessische Entwicklungsplan fasst im Wesentlichen schon vor der jetzigen Förderperiode bestehende Maßnahmen zusammen, die mit und ohne EAGFL-Kofinanzierung durchgeführt wurden (siehe MB-Einl-Tabelle 1). Die Vorgänger-Maßnahmen sind im Einzelnen ausführlich im Programmplanungsdokument beschrieben (HMULF, 2000, S. 99ff). EU-kofinanzierte Programme waren das hessische Ziel-5b-Programm, das horizontale Ziel-5a-Programm⁶ (Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und das Operationelle Programm im Bereich Verarbeitung und Vermarktung), die Erstaufforstung gemäß VO (EWG) Nr. 2080/1992 und die Agrarumweltmaßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992. Weitere Maßnahmen wurden ohne EU-Mittel im Rahmen der GAK (z.B. forstliche Förderung, naturnahe Gewässergestaltung, agrarstrukturelle Maßnahmen außerhalb der Ziel-5b-Gebietskulisse) oder im Rahmen von Landesrichtlinien (Teile des HELP) durchgeführt.

2.2.5 Überblick über Förderpolitiken in Hessen

Andere EU-Programme in Hessen

Neben dem EPLR existieren in Hessen weitere EU-kofinanzierte Programme:

- Ziel-2-Programm⁷ (ausschließlich EFRE kofinanziert) mit einem regionalen Schwerpunkt in Nord- und Mittelhessen;
- Ziel-3-Programm (ausschließlich ESF kofinanziert);
- INTERREG III mit den Ausrichtungen B (nordwesteuropäischer Kooperationsraum) und C (interregionale Zusammenarbeit - Zone West);
- FIAF für Strukturmaßnahmen, die im Sektor Fischerei und Aquakultur sowie Verarbeitung und Vermarktung der entsprechenden Erzeugnisse ergriffen werden;
- URBAN für soziale und wirtschaftliche Brennpunkte in Städten (Teilnahme Hessens in Kassel);
- EQUAL für die Integration von Benachteiligten auf dem Arbeitsmarkt (finanziert aus dem ESF)⁸;

⁶ Im Rahmen der VO (EG) Nr. 950/1997 wurden in geringem Umfang auch Qualifizierungsmaßnahmen gefördert.

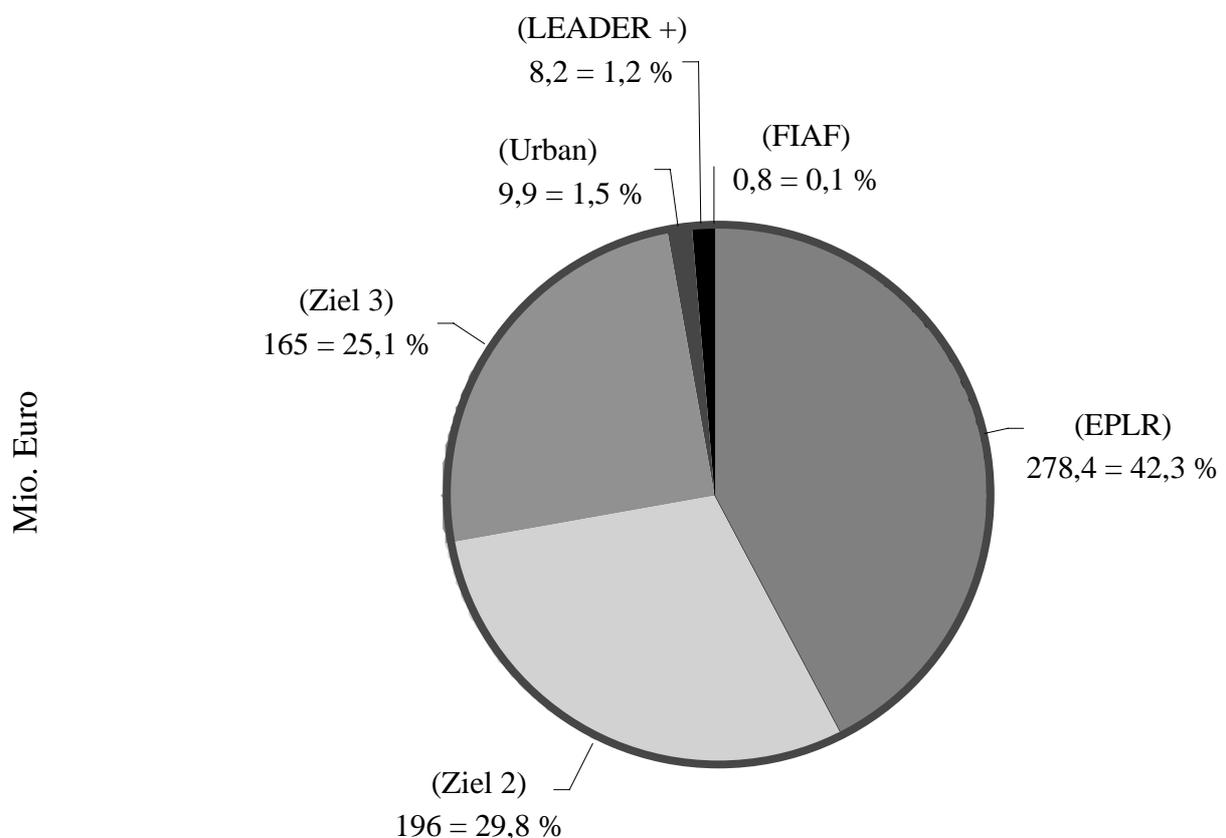
⁷ Das Ziel-2-Programm umfasst auch die Phasing-out-Förderung für die ausscheidenden ehemaligen Ziel-5b-Gebiete und Ziel-2-Gebiete.

⁸ In Hessen nehmen sieben Entwicklungspartnerschaften an EQUAL teil (Nationale Koordinierungsstelle EQUAL, 2003).

- LEADER+ zur Unterstützung ländlicher Entwicklungsgruppen (finanziert aus dem EAGFL-Abt. Ausrichtung).

Die Verteilung des im Rahmen der o.g. Programme zur Verfügung stehenden EU-Mittelvolumens im Zeitraum 2000 bis 2006 in Höhe von rund 660 Mio. Euro EU-Mittel ist in Abbildung 2.5 dargestellt. Dabei kommt dem hessischen EPLR mit 42 % die größte Bedeutung zu.

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



1) Die Gemeinschaftsinitiativen EQUAL (Bundesprogramm) und INTERREG-III-B und -C wurden nicht berücksichtigt, da die Mittelzuteilung auf Bundesebene erfolgte.

Quelle: BMF, ohne Jahr; HMULF, 2000; Gaumert, 2003; eigene Berechnungen.

Außer dem hessischen EPLR und LEADER + hat kein Programm einen ausgeprägten Fokus auf die Landwirtschaft, die landwirtschaftsnahen Bereiche sowie die ländliche Infrastruktur in Hessen. Das Ziel-2-Programm umfasst aber in großem Umfang auch ländlich

strukturierte Gebiete⁹, so dass es zu sich verstärkenden Prozessen, aber auch negativen Synergien kommen könnte (siehe Kapitel 10).

Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

Außerhalb des hessischen ELPR werden im Rahmen der GAK zusätzlich die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP), wasser- und kulturbautechnische Maßnahmen sowie sonstige Maßnahmen¹⁰ angeboten. Des Weiteren wird ab dem Jahr 2002 im Rahmen der Flurbereinigung die Teilkomponente „Verpächterprämie“ des freiwilligen Nutzungstausches ausschließlich aus der GAK finanziert (HMULF, 2002a). Damit ist der Förderkatalog der GAK weitgehend deckungsgleich mit dem Förderkatalog des EPLR.

Landesmaßnahmen

Der hessische EPLR nennt im Kapitel 6.2 im Bereich Berufsbildung Beratungsaktivitäten für die Land- und Forstwirtschaft, die rein aus Landesmitteln finanziert werden. Durch die vorgenommenen Programmänderungen sind weiterhin zu nennen:

- der Steillagenweinbau,
- die Förderung bedrohter Haustierrassen und
- die Berufsbildung,

die inzwischen rein aus Landesmitteln finanziert werden.

2.2.6 Externe Kohärenz

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

a) Regionale, nationale und EU-Politiken

Wesentliche Politikbereiche, die neben dem hessischen EPLR existieren, sind in Kapitel 2.2.5 genannt. Der Fokus bei der Bewertung soll auf das Ziel-2-Programm und das LEADER+-Programm gelegt werden. Im Ziel-2-Programmplanungsdokument wird darauf

⁹ In MB-Einl-Karte 2 werden die Fördergebiete mit Gebietskulissen in Hessen dargestellt.

¹⁰ Dazu gehören die Förderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung (Milchleistungsprüfungen und Kontrollringe für Mastschweine, Mastrinder, Ferkel, Mastlämmer und Jungmasthammel).

hingewiesen, dass insbesondere die Artikel-33-Maßnahmen eine wichtige Ergänzung zur Regionalförderung darstellen. In der Durchführung der Programme ist die Koordination zwischen dem Ziel-2-Programm und dem EPLR durch die Mitgliedschaft des EPLR-Programmkoordinators am Ziel-2-Begleitausschuss sichergestellt. Umgekehrt ist das HMWVL in die Begleitstrukturen des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum eingebunden (HMWVL, 2001, S. 78). Eine enge Verzahnung der Programme wurde bislang gemäß des Ziel-2-Programmplanungsdokuments dadurch begünstigt, dass die fachliche Zuständigkeit für Dorferneuerung und ländliche Regionalentwicklung beim HMWVL liegt. Aufgrund der im April 2003 erfolgten Regierungsumbildung in Hessen wurde die fachliche Zuständigkeit für Dorferneuerung und ländliche Regionalentwicklung dem neuen Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (HMULV) zugeordnet. Ob diese organisatorische Änderung Auswirkungen auf die Verzahnung mit dem Ziel-2-Programm zeigen wird, bleibt abzuwarten.

Sollen Synergieeffekte erzielt werden, ist die Abstimmung auf Programmebene nur ein Baustein. Im Rahmen von regionalpolitischen Programmen werden Synergieeffekte v.a. erreicht durch

- die Bündelung von Mitteln,
- die Entwicklung und Umsetzung sich ergänzender (komplementärer) Projekte und Maßnahmen in einem (begrenzten) Gebiet bzw. für ein gemeinsames Ziel,
- verschiedene Fördermaßnahmen für dieselben Adressaten,
- Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren (Verwaltungen, Projektträgern) (Toepel, 2000).

Ob diese Bedingungen gegeben sind und tatsächlich Synergien entstehen, kann im Rahmen der Halbzeitbewertung nur ansatzweise untersucht werden (siehe Kapitel 10.4.1). Aufgrund der späten Genehmigung sowohl des Ziel-2-Programms als auch des LEADER+-Programms ist diesen Fragen erst in einem eventuellen Up-date oder der Ex-post-Bewertung nachzugehen.

b) Ausgewählte Regelwerke

Wesentliche Regelwerke, die vom hessischen EPLR zu berücksichtigen sind oder die Maßnahmen des EPLR aktiv aufgreifen, sind im Programmplanungsdokument beschrieben. Gemeinschaftliche Verpflichtungen sind v.a. die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie, die EU-Trinkwasserrichtlinie und die EU-Nitratrichtlinie. Als nationale Verpflichtungen und Leitlinien sind neben der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2001) v.a. die

planerischen Vorgaben des Landes Hessens relevant, die im Landesentwicklungsplan¹¹ sowie in den drei Landschaftsrahmenplänen¹² und forstlichen Rahmenplanungen niedergelegt sind. Da im EPLR hierauf nicht näher eingegangen wird, werden die wesentlichen Aussagen mit Bezug zum EPLR im Materialband (MB-Einl-Text 3) zu diesem Kapitel bzw. im Zusammenhang mit Kapitel VI (Agrarumweltmaßnahmen) dargestellt.

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

2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele

Die Frage der internen Kohärenz und Relevanz des hessischen EPLR kann nicht losgelöst von den tatsächlichen Gegebenheiten bei der Programmerstellung diskutiert werden. Die Programmerstellung lässt sich als ein bottom-up-Ansatz beschreiben, in dem ausgehend von schon bestehenden Maßnahmen und Finanzausstattungen ein Maßnahmengüst entsteht, das mit einer Strategie umkleidet wird.¹³ Daraus folgt, dass Maßnahmen mit ihren Zielsetzungen z.T. relativ genau beschrieben und teilweise mit Zielquantifizierungen (zumindest auf der operationellen Ebene) versehen sind. Zu erwartende Ergebnisse und Wirkungen sind zumindest qualitativ beschrieben.

Auf der Ebene der Förderschwerpunkte oder für das Gesamtprogramm finden sich nur allgemeine Zielsetzungen (siehe Abbildung 2.3). Eine Quantifizierung der Zielaussagen auf Programmebene ist nach Auffassung des Programmkoordinators problematisch, da sie auf eine zu dünne Daten- und Erfahrungsbasis aufbauen würde und bei Nichterreichung ein erhöhter Rechtfertigungsdruck aus Brüssel zu befürchten ist (HMULF, 2003b).

Der programmbezogene Ansatz bietet trotz der Schwierigkeiten in der Festlegung von programmbezogenen Zielsetzungen gegenüber einem maßnahmenbezogenen Ansatz

¹¹ Der hessische Landesentwicklungsplan wurde am 13.12.2000 durch Rechtsverordnung festgestellt. Im Rahmen der EPLR-Erstellung konnte daher auf die fachbezogenen Aussagen des Landesentwicklungsplans kein Bezug genommen werden.

¹² Landschaftsrahmenplan Südhessen (2000), Landschaftsrahmenplan Mittelhessen (1998), Landschaftsrahmenplan Nordhessen (2000).

¹³ Schubert (2002, S. 318) beschreibt die Entwicklung eines Programms als multiplen, parallelen Prozess: „Unter anderem wollen die Fraktionen der Regierungsparteien Akzente setzen; Ressorts und einzelne Fachreferate kämpfen um Zuständigkeiten und Ressourcen; Fachverantwortliche wollen Neues probieren oder ihre sorgfältig gepflegten Programme weiterführen. Ziele werden dabei häufiger von unten nach oben als von oben nach unten festgelegt.“

Vorteile. Diese liegen aus Sicht der Programmkoordination zum einen in einer Gesamtbeschreibung des ländlichen Raums und der sektoralen Situation sowie zum anderen in einer Gesamtschau der Maßnahmen in einem Dokument. Vorteilhaft ist auch die mögliche Mittelverschiebung zwischen den Haushaltslinien. Ein einheitliches Dokument führt allerdings noch nicht zu einem einheitlichen Vollzug. Dazu sind bestimmte Voraussetzungen erforderlich. So muss beispielsweise die Umsetzungsebene maßnahmenübergreifend denken (HMULF, 2003b).

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass die Einbindung unterschiedlichster Maßnahmen in ein Programm nicht per se die interne Kohärenz und Relevanz sicherstellt. Allgemein weist die Zweite Säule der Agrarpolitik eine mehrdimensionale Zielsetzung auf; diese reicht von dem Ziel einer effizienten Faktorallokation in der Land- und Forstwirtschaft über verteilungspolitischen bis zu umweltpolitischen Zielsetzungen. Der Adressatenkreis und die potenziell Begünstigten sind breit gestreut. Nicht nur zwischen den Maßnahmen, auch schon innerhalb der Maßnahmen, finden sich daher mehrdimensionale Zielsetzungen.

In der Diskussion der einzelnen Förderkapitel und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen werden Aspekte der internen Kohärenz aufgegriffen und geprüft, ob und in welcher Form Zielkonflikte bestehen und wie Koordinationsmechanismen greifen.

2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung des hessischen EPLR

Im Folgenden werden wesentliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung des hessischen EPLR dargestellt und potentiell hemmende und fördernde Faktoren herausgearbeitet. In welchem Umfang die Faktoren überhaupt die Programmumsetzung beeinflussen haben oder zukünftig beeinflussen werden, wird förderkapitelbezogen und zusammenfassend bei der Beantwortung der KüF (Kapitel 10) diskutiert. Unterschieden werden institutionelle, rechtliche, politische, sozio-ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen (siehe Abbildung 2.6).

Abbildung 2.6: Rahmenbedingungen für die Umsetzung des hessischen EPLR

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.1 Institutioneller Rahmen

2.3.1.1 Programmgenese

Bei der Erstellung des hessischen EPLR waren unterschiedliche Entscheidungsebenen maßgeblich:

- Bundesland und Bund v.a. bezüglich der länderbezogenen Mittelaufteilung des auf Deutschland entfallenden Gesamtplafonds,
- Bundesland und EU-KOM im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sowie
- Ministerien und Fachressorts innerhalb Hessens bezogen auf die inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung des Programms.

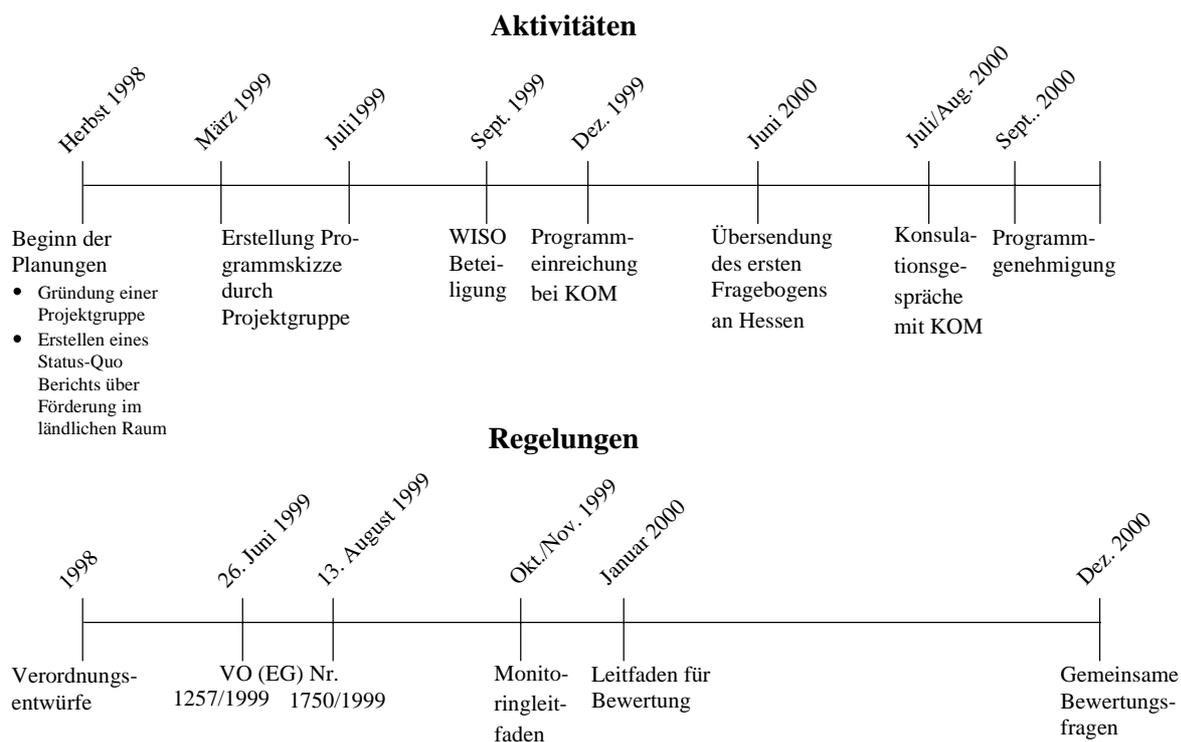
Zuständig sind in Hessen das Hessische Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (HMULF)¹⁴ als fondsverwaltendes Ministerium und das Hessische Ministerium

¹⁴ Seit April 2003 Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (HMULV). Da sich die Ausführungen der Zwischenbewertung überwiegend auf den Zeitraum 2000 bis 2002 beziehen, wird weiterhin der Name HMULF benutzt.

für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) mit den entsprechenden Fachreferaten (siehe Abb. 2.8).

Die Planungsphase begann mit der Gründung einer Projektgruppe bestehend aus Programmkoordinator und Maßnahmenverwaltern der Fachreferate der beteiligten Ressorts sowie mit der Erstellung eines Status-quo-Berichts über Fördermaßnahmen im ländlichen Raum (HMULF, 2003b). Auf dieser Grundlage wurde bis Mitte 1999 eine Programmskizze erstellt, anhand derer die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner durchgeführt wurde. Abbildung 2.7 bildet die Zeitachse der Programmentstehung ab und stellt sie den Veröffentlichungsterminen der formalen Vorgaben der EU-KOM gegenüber. Ersichtlich wird, dass die Durchführungs-VO erst zu einem Zeitpunkt veröffentlicht wurde, als die Programmerstellung schon in weiten Teilen abgeschlossen war. Auch die Leitfäden zur Bewertung wurden erst mit einem erheblichen Zeitverzug verabschiedet.

Abbildung 2.7: Zeitlicher Verlauf der Programmentstehung und Genehmigung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Koordination der Programmerstellung erfolgte im Referat VIII 9 „Angelegenheiten der Europäischen Union, Förderung der Agrarstruktur und der Entwicklung des ländlichen Raumes, Bundesrat, Agrarministerkonferenzen“ innerhalb der Abteilung „Landwirtschaft“ des HMULF.

Ausgangspunkt für die Programmstrategie waren die Erfahrungen aus den zurückliegenden Förderperioden. So wurde weitgehend auf bereits vorhandene Maßnahmen unter Fortschreibung der jeweiligen Mittelansätze zurückgegriffen. Neue Wege wurden lediglich im Bereich des Artikel 33 (z.B. Vermarktung von Qualitätsprodukten) und dem gebietsbezogenen Gewässerschutz eingeschlagen. Allerdings werden auch die bestehenden Maßnahmen kontinuierlich weiterentwickelt.

Dem EPLR wurde zwar eine umfassende Stärken-Schwächen-Analyse zu Grunde gelegt, aber für die Erstellung komplett neuer, integrierter Entwicklungsansätze fehlte die Zeit. Darüber hinaus ist nach Auffassung des Programmkoordinators die bisherige Verteilung der Maßnahmenzuständigkeiten auf zwei Ministerien¹⁵ nicht förderlich für einen integrativen Ansatz. Neue strategische Ausrichtungen in einzelnen Maßnahmenbereichen (wie z.B. der Aufbau einer ressortinternen Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der AUM (HMULF, 2002b) und verbesserte Abstimmungen zwischen Maßnahmen (z.B. Diversifizierung und Verarbeitung und Vermarktung) lassen nach Auffassung des Programmkoordinators integrative und langfristig ausgerichtete Elemente erkennen: „Der Elefant wird auch nur Häppchenweise gegessen“ (HMULF, 2003b). Für die Programmerstellung galt jedoch vorwiegend, dass durch das neue Instrument EPLR kein Maßnahmenbereich beschnitten und der Abfluss der EU-Mittel durch bewährte und angenommene Maßnahmen sichergestellt werden sollten (HMULF, 2003b).

Hervorzuheben ist an dieser Stelle die Rolle der Projektgruppe. In ihr fanden die entscheidenden Arbeits- und Abstimmungsprozesse statt, die nicht durch Weisungen der Linienorganisation abhängig waren. Dieses Gremium besteht auch weiterhin fort (s.u.).

Die Ex-Ante-Bewertung wurde von einer Expertengruppe bestehend aus Mitarbeitern der hessischen Landwirtschafts-, Forst- sowie Regionalentwicklungsverwaltung erstellt. Die Bewertung ist im Kapitel 7 des EPLR eingearbeitet.

Das Programmplanungsdokument wurde im Dezember 1999 eingereicht. Die Programmgenehmigung erfolgte mehr als neun Monate nach der Einreichung. Zwischenzeitlich wurde dem Bundesland Hessen mitgeteilt, dass das Programmplanungsdokument vollständig ist. Damit konnte mit der Förderung begonnen werden, allerdings auf eigenes Risiko. Die offizielle Übersendung der ersten Fragen der verschiedenen Kommissionsdienststellen an das Bundesland Hessen erfolgte im Juni 2000, also kurz vor dem Ablauf des 6-monatigen Prüfzeitraums. Ob der Kontext der Programmerstellung die Maßnahmenstruktur und die Umsetzung des EPLR beeinflusst hat, wird in der Diskussion der

¹⁵ Für die Maßnahmen Dorferneuerung, Flurbereinigung, Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung und ländlicher Tourismus war seit 1998 das Wirtschaftsressort zuständig. Seit April 2003 ist die Zuständigkeit dieser Maßnahmen, bis auf die Flurbereinigung, dem HMULV zuordnet worden.

kapitelbezogenen und -übergreifenden Bewertungsfragen aufgegriffen und vertieft diskutiert.

2.3.1.2 Organisation der Durchführung

Allgemeines

Im nachgeordneten Bereich der hessischen Agrarverwaltung wurde zwischenzeitlich eine umfassende Verwaltungsreform durchgeführt, so dass die Ausführungen des EPLR hinsichtlich der Benennung der zuständigen Stellen und Einrichtungen nicht mehr zutreffen (HMULF, 2000, S. 407 ff.). Diese Ausführungen wurden durch die Neufassung des Kapitels 11 im Rahmen des Lageberichts 2001 ersetzt. Die Reform der Landwirtschafts-, Forst-, Naturschutz- Landschaftspflege, Regionalentwicklungs- und Flurneuordnungsverwaltung hat zu gravierenden Veränderungen in den bisherigen Verwaltungsabläufen geführt (HMULF, 2002c, S. 4).

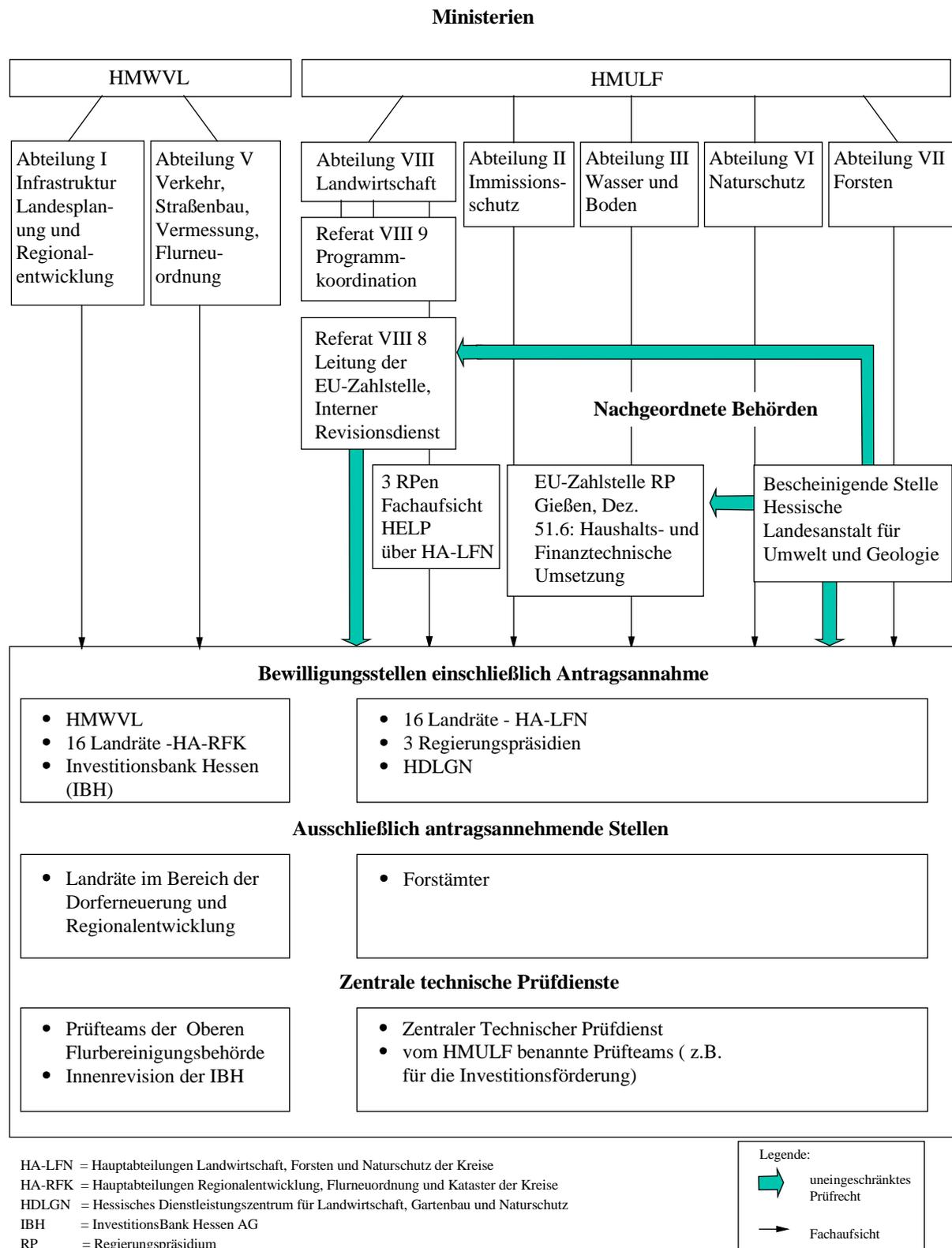
Abbildung 2.8 stellt dar, welche Organisationseinheiten an der inhaltlichen Ausgestaltung und Abwicklung des EPLR in Hessen beteiligt sind (Stand: bis April 2003). Die Zuständigkeiten für die einzelnen Fördermaßnahmen und die Auswirkungen der stattgefundenen Umorganisationen auf den Maßnahmenvollzug werden vertiefend in den jeweiligen Förderkapiteln dargestellt.

Zusammenfassend ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass es im Zusammenhang mit Bewilligungen und Kontrollen kaum eine Maßnahme gibt, die nicht von der Neuorganisation betroffen ist. Als wesentlichste Änderungen sind zu nennen:

- die Zuständigkeiten für wesentliche Teile des EPLR wurden von der ehemaligen Mittelinstanz Hessisches Landesamt für Regionalentwicklung und Landwirtschaft auf die Hauptabteilungen für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz (HA - LFN) von 16 Landräten (von insgesamt 21 Landkreisen) übertragen;
- die Verlagerung der Zuständigkeiten der meisten Artikel-33-Maßnahmen auf die IBH¹⁶ und
- die Einrichtung verschiedener überregionaler technischer Prüfdienste.

¹⁶ „Das Land Hessen hatte der InvestitionsBank Hessen AG im Jahr 2001 die Durchführung eines wichtigen Teiles der Förderaufgaben übertragen. Dass teilweise bisher von Landesbehörden umgesetzte Aufgaben auf eine Bank verlagert werden, sei ein zukunftsgerichteter Schritt; dies gelte nicht nur für die Staats- und Verwaltungsmodernisierung, sondern auch für das Unternehmen, betonte Dr. Hirschler [Wirtschaftsstaatssekretär]. Dahinter stehe die Überlegung, dass die Finanzierungsspezialisten der Bank die unterschiedlichsten Fördertöpfe von Land, Bund und EU optimal miteinander und mit dem eigenen Kreditgeschäft zur Verwendung des Wohnungsbau-Sondervermögens verknüpfen können. Dies werde sich auf die hessische Struktur- und Wirtschaftsförderung positiv auswirken“ (HMWVL, 2002).

Abbildung 2.8: Organigramm der Programmabwicklung (Stand bis April 2003)



Quelle: HMULF, 2002d; HMULF, 2002c, Anlage 2; eigene Darstellung.

Für den zukünftigen Förderzeitraum ist von Bedeutung, dass zum 05.04.2003 eine Umverteilung der Ressortzuständigkeiten erfolgte. Die Bereiche Dorferneuerung, Regionalentwicklung und Tourismus werden in das neue Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (HMULV) verlagert (Maßnahmen o, n, s). Einzig die Maßnahme Flurbereinigung (k) verbleibt - aufgrund der fachlichen Nähe zur ebenfalls dort angesiedelten Katasterverwaltung - im Wirtschaftsministerium.

Zahlstellenverwaltung

Zahlstelle des Landes Hessen ist das HMULF. Die Koordinierung aller Zahlstellenfunktionen obliegt dem Referat VIII 8. Hauptfunktion der Zahlstelle ist die Gewährleistung der verordnungskonformen verfahrens- und finanztechnischen Umsetzung der Förderung.

Die Organisation und Ausgestaltung der zentralen Aufgabenbereiche der Zahlstelle, die Bewilligung, Ausführung und Verbuchung der Zahlungen, wird durch eine fach- und ressortübergreifende Dienstanweisung geregelt (HMULF, 2002d). Durch sie werden in Hessen die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1663/1995 für das Rechnungsabschlussverfahren des EAGFL, Abteilung Garantie spezifiziert und die Funktionen der verschiedenen Organisationseinheiten festgeschrieben (siehe auch Abb. 2.8). Eine Einführung in die Anforderungen an die o.g. Verfahrensschritte enthält der Materialband (MB-Einl-Text 4).

Die Anordnung und Verbuchung von Zahlungen übernimmt in Hessen zentral die EU-Zahlstelle beim RP Gießen. Die Auszahlung der Fördermittel an den Zuwendungsempfänger erfolgt nach einem durch die Zahlstelle festgelegten Verfahren und ist in MB-Einl-Text 5 und MB-Einl-Abbildung 2 beschrieben.

Die Anbindung der Bescheinigenden Stelle als zentraler Prüfeinheit für das Rechnungsabschlussverfahren ist noch nicht endgültig geregelt. Zurzeit ist sie der Landesanstalt für Umwelt und Geologie zugeordnet. Es ist jedoch beabsichtigt, sie dem Hessischen Ministerium der Finanzen zuzuordnen.

Die Bewilligung von Fördermitteln ist an verschiedene Bewilligungsstellen delegiert, denen zum Teil beratende Instanzen (z.B. HDLGN als betriebswirtschaftliche Beratungseinheit für die Investitionsförderung oder Forstämter) zuarbeiten. Eine Besonderheit in Hessen ist die Einrichtung verschiedener überregionaler technischer Prüforgane (Prüfteams des HMULF für das AFP oder Innenrevision der IBH), die für fachaufsichtliche Belange bei den verschiedenen Behörden/Organisationseinheiten angegliedert (für die Maßnahmen AZ und AUM) sind (zum Ablauf von Antragsverfahren und den verschiedenen Kontrollen siehe MB-Einl-Text 4).

Zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs hat die Zahlstelle für die verschiedenen Maßnahmen Checklisten erstellt. Die jeweiligen Fachverantwortlichen haben durch spezi-

fische Dienstanweisungen sicherzustellen, dass die ihnen nachgeordneten Dienststellen EU-konform agieren. Zusätzlich geben die Leitlinien zur Wahrnehmung der Fachaufsicht im Rahmen der Zahlstellenorganisation für den EAGFL, Abteilung Garantie, 2002 den Fachreferaten der Ministerien und der Fachdezernate der RPen vor, wie und in welchem Umfang die Fachaufsicht über die nachgeordneten Bewilligungsstellen durchzuführen ist.

Programmkoordination

Für die interne und externe Programmkoordination ist das Referat VIII 9 des HMULF zuständig, das ebenfalls die Programmerstellung koordiniert. Insgesamt stehen hierfür 1,8 AK zur Verfügung. Durch die Einbindung in die Linienorganisation sind mit der Koordinierungsfunktion nur bedingt zusätzliche Befugnisse gegenüber den anderen Fachreferaten verbunden, wie z.B. kurzfristige Mittelumschichtungen zur Sicherstellung der vollständigen Mittelbelegung. Der Programmkoordinator ist darüber hinaus fachlich zuständig für die Koordinierung der GAK, das Agrarinvestitionsförderungsprogramm und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete.

Die interne Koordination beinhaltet im Wesentlichen folgende Aufgabenfelder und Zuständigkeiten:

- Abstimmung mit der Zahlstelle und den zahlreichen Fachreferaten der beteiligten Ministerien (schriftlich und durch anlassbezogene Besprechungen),
- Weitergabe von Informationen an Zahlstelle und Fachreferate,
- Kontrolle und Steuerung des Mittelabflusses,
- Monitoring und Evaluation¹⁷
- Zusammenstellung und formale Prüfung der Programmänderungen sowie
- Weiterführung der ressortübergreifenden Projektgruppe zur Weiterentwicklung der Programmstrategie. Hierbei handelt es sich aber momentan um keinen kontinuierlichen Prozess (HMULF, 2003b). Die Projektgruppe trifft sich anlassbezogen.

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 am hessischen Ziel-2-Begleitausschuss mit Stimmrecht sowie
- Teilnahme an dem nationalen EAGFL-Begleitausschuss der EPLR.

¹⁷ Auch im Rahmen des Lenkungsausschusses zur Halbzeitbewertung (siehe Kapitel 2.1.2)

Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 48, Absatz (3) ist ein Begleitausschuss 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 (HMULF, 2003b). Aufgrund der Einbindung Hessens in die 6-Länder-Evaluation hat sich eine Verstärkung der informellen Kontakte auch zu den nördlichen Bundesländern entwickelt.

Fachbezogene Koordination

Fachbezogen gibt es weitere Gremien zwischen Bund und Land, die ebenfalls die Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme beeinflussen. Dazu gehören die so genannten Haushalts- und Koordinierungsreferenten (HuK-Referenten), die sich mit der finanziellen und inhaltlichen Gestaltung der GAK beschäftigen, die Fachreferenten für die verschiedenen Maßnahmen 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. Die Herstellung eines gleichen Informationsstandes aller an der Umsetzung eines EPLR Beteiligten und der Ausgleich der unterschiedlichen Interessen ist aufwändig. Erleichtert wird dies in Hessen dadurch, dass der Programmkoordinator u.a. gleichzeitig HuK-Referent ist.

Des Weiteren gibt es Programmbereiche, die in alleinige Länderzuständigkeit fallen, und für die es keinen organisierten Austausch auf Bundesebene gibt. Dies gilt beispielsweise für die Vertragsnaturschutzmaßnahmen des HELP.

Welcher Stellenwert den verschiedenen formellen und informellen Strukturen für die Programmumsetzung zugemessen wird, ist Gegenstand von Kapitel 10. Hier werden auch der Aufwand des Informationsaustausches und bestehende Konfliktlinien diskutiert.

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

Die inhaltliche Ausrichtung des hessischen EPLR orientiert sich nur in Teilbereichen am Förderrahmen der GAK (siehe Tabelle 2.1). 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. Hessen nutzt die Möglichkeiten, welche die GAK bietet, in allen Förderschwerpunkten. Von den im Zeitraum 01.01.2000 bis 15.10.2002 im Rahmen des hessischen EPLR getätigten öffentlichen Aufwendungen wurden rund 65 % auf der Grundlage der GAK getätigt, 35 % auf der Basis von Landesrichtlinien (v.a. HELP, Regionalprogramm) (HMULF - EU-Zahlstelle, 2002c; HMULF - EU-Zahlstelle, 2002b; HMULF - EU-Zahlstelle, 2002a).

Die GAK war im betrachteten Programmplanungszeitraum 2000 bis 2003 Änderungen unterworfen, die sich jeweils in entsprechenden Änderungen von Maßnahmen des hessischen EPLR widerspiegeln (siehe auch MB-Einl-Tab. 3 und 4). In den Förderkapiteln wird auf die Änderungen näher eingegangen.

2.3.2 Rechtlicher Rahmen

2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL, Abteilung Garantie

Der Programmerrstellung und seiner Umsetzung liegt ein umfassendes europäisches Regelwerk zugrunde. Die wesentlichen Regelungen sind im Materialband (MB-Einl-Text 6) aufgeführt.

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

Im Folgenden werden die wesentlichen Regelungen des EAGFL-Garantie vorgestellt. Mit der VO (EG) Nr. 1258/1999 unterliegen nunmehr alle Maßnahmen zur Entwicklung länd-

licher 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, wird die Diskussion der verwaltungsmäßigen Umsetzung in den Förderkapiteln und in den kapitelübergreifenden Fragen (Kapitel 10) 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 EU-Haushaltsjahre zu veranschlagen. Angemeldete, aber nicht abgerufene Mittel können nicht auf das nächste Jahr übertragen werden und verfallen.

Das Jährlichkeitsprinzip stellt insbesondere bei investiven Maßnahmen hohe Anforderungen an das Finanzmanagement, da der genaue Mittelabfluss schwer plan- und steuerbar ist. Dies ist auf vielfältige Ursachen zurückzuführen:

- Öffentliche wie private Investitionsentscheidungen können seitens der Verwaltung ohnehin nur begrenzt hinsichtlich ihres Umfangs oder ihrer zeitlichen Taktung beeinflusst werden.
- Wenn Bewilligungen ausgesprochen werden, heißt dies nicht, dass eine Investition auch durchgeführt wird.
- Zudem kann der vorgesehene Mittelumfang, z.B. aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, von den Planungen abweichen.
- Die Einhaltung des Zeitrahmens kann sich z.B. aufgrund schlechter Witterungsverhältnisse als nicht realisierbar erweisen.

Es gibt somit immer einen Prozentsatz von Mitteln, der nicht abgerufen wird und dann eigentlich für Neubewilligungen eingesetzt werden könnte, indem man ihn in das nächste Haushaltsjahr überträgt.

Das Gebot der Jährlichkeit kann ebenfalls ein Problem bei neuen Maßnahmen darstellen, da deren mögliche Inanspruchnahme nur schwer zu prognostizieren ist. Auch Maßnahmen, die in planungsrechtliche Verfahren eingebunden sind, haben Schwierigkeiten mit der Jährlichkeit, weil die bewilligende Stelle keinen Einfluss auf das Zulassungsverfahren der Fachbehörde hat. Teilweise sind die Bewilligungsstellen gehalten, positive Stellungnahmen anderer Behörden abzuwarten. Hier kann es zu Verzögerungen kommen, wenn Stellungnahmen nicht rechtzeitig vorliegen.

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 der zu fördernden Maßnahmen und Projekte in den Hintergrund treten lässt.

Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre

Im Gegensatz zum Haushaltsjahr des Bundes oder des Landes Hessen beginnt das EAGFL-Haushaltsjahr am 16. Oktober eines jeden Jahres und endet am 15. Oktober des Folgejahres. Die nationalen „Kofinanzierungshaushalte“ (Bund, Länder, Kommunen etc.), die sich auf das Kalenderjahr beziehen, werden meist erst im späten Frühjahr rechtskräftig verabschiedet. Die Mittel für Neubewilligungen werden dann zur Bewirtschaftung freigegeben. Die mangelnde Harmonisierung der Haushaltsjahre und die Dauer der Genehmigung von Programmänderungen verschärfen die mit dem Jährlichkeitsgrundsatz verbundenen Probleme (s.o.), so dass insgesamt z.T. weniger als ein halbes Jahr zur Verfügung steht, um Maßnahmen EU-konform bewilligen zu können. Erschwerend wirkt sich weiterhin aus, dass aufgrund der insgesamt schwierigen Situation der öffentlichen Haushalte Haushaltssperren verhängt werden können, die den zeitlichen Handlungsspielraum zusätzlich einschränken.

Zusätzlich ist die unterschiedliche Terminierung der Haushaltsjahre für die Verwaltung mit dem Phänomen der zwei „Bugwellen“ verbunden. Zu dem bekannten „Dezemberfieber“ vor Ablauf des nationalen Haushaltsjahres tritt das „Septemberfieber“ vor Ablauf des EU-Haushaltsjahres. Hierdurch entstehen zwei Zeiträume, in denen die MitarbeiterInnen der Bewilligungsstellen für andere Aufgaben (z.B. konzeptionelle Überlegungen zur Weiterentwicklung von Maßnahmen im regionalen Kontext, Projektaquise, Kontaktpflege zu regionalen Akteuren, Öffentlichkeitsarbeit) fast vollkommen blockiert sind.

Möglichkeiten der Mittelumschichtungen

Mittelumschichtungen sind zwischen Mitgliedstaaten, Bundesländern und innerhalb eines Bundeslandes zwischen den verschiedenen Haushaltslinien zulässig. Dies erlaubt ein flexibleres Programmmanagement, welches Minder- und Mehrbedarfe in den verschiedenen Programmjahren oder Förderbereichen berücksichtigen und die Nichtinanspruchnahme von Mitteln des EAGFL-Garantie verhindern kann. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die nicht zu verausgabenden Mittel rechtzeitig von den entsprechenden Stellen gemeldet werden. Damit die freiwerdenden Mittel in dem kurzen Zeitraum zwischen der Meldung und dem Ende des EU-Haushaltsjahres noch verausgabt werden können, muss finanzielle Manövriermasse vorhanden sein.

Für die Aufnahme von Mitteln aus anderen Mitgliedstaaten bzw. Bundesländern¹⁸ bedeutet dies, dass über den Ansatz im indikativen Finanzplan hinausgehend für das betreffende Haushaltsjahr bereits im Vorjahr in der CIRCA¹⁹-Tabelle zusätzlich benötigte 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-Maßnahmen²⁰ vorhanden sind, die bei Bedarf in die EU-Kofinanzierung überführt werden können.

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

Die EU-KOM lässt eine gewisse Flexibilität bei der horizontalen und vertikalen Verschiebung von Mitteln zu. Diese Flexibilität erfordert aus Ländersicht auch eine flexible Bewirtschaftung der Landesmittel, um die nicht benötigten Mittel umschichten zu können. Sind dabei mehrere Ministerien und mehrere Haushaltspläne involviert, sind hier möglicherweise haushalterische oder politische Grenzen gesetzt.

Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen

Bei investiven Maßnahmen erfolgt die Auszahlung nicht mehr auf unbezahlte Rechnungen nach § 44 LHO²¹, sondern nur noch in Form der Erstattung bereits bezahlter Rechnungen.

¹⁸ Die mit der EU-KOM abgestimmte und in der Frage der Umschichtungen zwischen den Bundesländern praktizierte Regelung steht inzwischen wieder auf dem Prüfstand (siehe Kapitel 10).

¹⁹ Communication & Information Resource Centre Administrator - Gemeinsame Datenbank für öffentliche Verwaltungen, die von der EU angeboten wird.

²⁰ 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]“.

²¹ Vorausüberweisung von Fördergeldern für Investitionen, die glaubhaft in den nächsten acht Wochen durchgeführt werden.

Diese Regelung kann durch Belastungen aufgrund der Vorfinanzierungszeiträume zu Problemen beim Letztempfänger führen (Liquiditätsengpässe). Entscheidend hierfür ist die Zeitspanne, die zwischen Rechnungsbegleichung durch den Letztempfänger und Anweisung der Mittel durch die auszahlende Stelle liegt.

2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben

Zur Durchsetzung der geforderten Verwaltungs- und Kontrollmechanismen in den Mitgliedstaaten sieht die EU das Rechnungsabschlussverfahren vor. Dieses Verfahren gibt nicht nur das „wie“ vor, sondern ermöglicht ihr auch, Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen, die zu fehlerhaften Ausgaben und damit zu Nachteilen 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 7, (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 der EPLR-Maßnahmen teilweise erst relativ spät konkretisiert wurden (EU-KOM, 2000c). Zum anderen liegt kein abschließender Sachstand dieser Vorschriften vor. Diese werden teilweise nur durch unbestimmte Rechtsbegriffe umrissen, deren konkrete Auslegung erst während der Konformitätsprüfung (siehe MB-Einl-Text 7) durch die Kommission vorgenommen wird (Deimel, 2000).

Die mit dem Rechnungsabschlussverfahren verbundenen Unsicherheiten können Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung eines Programms haben. Davon könnten beispielsweise neue und experimentelle Maßnahmen betroffen sein. Im Gegensatz zu den bestehenden bewährten Maßnahmen liegen hier keine Erfahrungswerte vor, wie anlastungsbehaftet neue Maßnahmen sein könnten. Demgegenüber sind neue Maßnahmen finanziell häufig nicht so bedeutsam, so dass sie auch bei einer eventuellen Anlastung nicht so stark ins Gewicht fallen.

Kontroll- und Dokumentationspflichten

Für den gesamten Bereich der Förderung der ländlichen Entwicklung wurden wesentliche Elemente der im Rahmen der tier- und flächenbezogenen Direktzahlungen eingeführten Kontrollbestimmungen größtenteils übernommen. Dies schlägt sich in einer umfassenden

Reglementierung der Bewilligungsvorgänge von der Eingangsregistrierung bei der Antragstellung, über die Verwaltungskontrolle, Inaugenscheinnahmen und der Vor-Ort-Kontrolle nieder. Grundsätzlich gilt das Vier-Augen Prinzip nunmehr auch bei der Aktenübersicht 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).

Die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen sind in Leitlinien (VI/10535/99) niedergelegt, die zwar nicht als offizielle Auslegung der Gesetzgebung zu betrachten sind, aber dennoch bei Kontrollen der EU-Kommission als Richtschnur zur Beurteilung der nationalen Systeme genutzt werden.

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

Unabhängig vom eingesetzten Mittelvolumen muss für alle Maßnahmen ein standardisiertes Verwaltungs- und Kontrollsystem eingeführt werden. Für experimentelle und kleine Maßnahmen sind die Einführungskosten relativ hoch und verteilen sich auf eine geringe Zahl von Förderfällen. So kann es z.B. sein, dass die Realisierung einer neuen innovativen Maßnahme an der Notwendigkeit der Implementierung zusätzlicher Verwaltungs- und Kontrollmechanismen scheitert. Dies kann zur Devise führen: „Weg von kreativen Maßnahmen, hin zu einer professionalisierten Umsetzung“ (HMULF, 2003b).

Neben den inhaltlichen Implikationen ziehen die Kontroll- und Dokumentationspflichten hohe personelle Anforderungen nach sich, die in vollem Umfang durch die Bundesländer zu finanzieren sind. Insbesondere die Kontrollerfordernisse binden Personalkapazitäten in Zeiten ohnehin zunehmender Personalknappheit. Für Behörden, die mit dem europäischen Fördergeschäft wenig vertraut sind, kommen erschwerend noch Anlaufschwierigkeiten hinzu.

Programmänderungen

Ein weiteres Problem stellt die zeitliche Taktung der Genehmigung von Programmänderungen dar. Programmänderungen werden auf der nationalen Begleitausschusssitzung mit dem BMVEL und allen anderen Bundesländern im Januar/Februar diskutiert, verabschiedet und der EU-KOM zur Genehmigung vorgelegt. Die EU-KOM-Entscheidung erfolgt in der Regel erst im Sommer. Diese Entscheidung gilt zwar dann rückwirkend, letztendlich ist der Zeitraum aber begrenzt, in dem Maßnahmen noch im laufenden EU-Haushaltsjahr auf einer gültigen Rechtsgrundlage umgesetzt werden können. D.h., bis zur Entscheidung

der EU-KOM über Programmänderungen werden Bewilligungen teilweise nur unter Vorbehalt ausgesprochen und die Zahlungen der Zahlstelle erfolgen bis zur Entscheidung der EU-KOM ebenfalls nicht. Die geänderte VO (EG) Nr. 445/2002 soll hier gewisse Vereinfachungen bringen.

2.3.2.1.3 Regelungen des EAGFL-Garantie und Maßnahmen des hessischen EPLR

Von den o.g. Regelungen sind die Förderbereiche des Programms unterschiedlich betroffen. Für unterschiedliche Fragestellungen und Analyseschwerpunkte wurden die Maßnahmen kategorisiert (Tabelle 2.3).

Für alle Maßnahmen und auch für die weitere Förderpraxis kann gefragt werden, ob es restriktive oder konservierende Einflüsse der Durchführungsbestimmungen gibt, die einer eventuell sinnvollerer inhaltlichen Neuausrichtung der Fördermaßnahmen entgegen stehen.

Tabelle 2.3: Regelungen des EAGFL-Garantie und Maßnahmen des hessischen EPLR - Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien

Kategorie	Maßnahmen	Merkmale	Analyseleitende Fragestellung
Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierte Maßnahmen	c*, f1(HEKUL), f2 (HELP) h	- inhaltlich und administrativ 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 - landesweit - innerhalb der Ziel-5b-Kulisse	 a, b, c**, e, g k, o, a2	- 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 klären sind? - Gibt es Auswirkungen auf die Inanspruchnahme und den Mittelabfluss?
Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen in Verwaltungen mit wenig EU-Erfahrungen - landesweit -	 i, f2-LP 5 (Besondere Lebensräume)	- 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?
- außerhalb der Ziel-5b-Kulisse	k, o, a2	- Zumeist liegen auf der Durchführungsebene wenig EU-Erfahrungen vor	- Gibt es Hemmnisse der Förderung in diesen Gebieten aufgrund geringerer Erfahrungen im EU-Fördergeschäft?
Neue Maßnahmen	f1 a (HEKUL– Pilotprojekt Vogelsberg), m, n, s	- 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?

* Berufsbildung innerhalb der VO (EWG) Nr. 2078/1992

** Berufsbildung innerhalb der VO (EG) Nr. 950/1997

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

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen

Die Änderung von gesetzlichen Bestimmungen im Umweltbereich kann Auswirkungen auf die Umsetzungsmodalitäten und Inhalte von EPLR-Maßnahmen haben. Auch strategische Neuausrichtungen sind denkbar. Ob sich im laufenden Programm Anpassungserfordernisse abzeichnen, hängt vom Zeitrahmen ab, in dem die neuen umweltrechtlichen Bestimmungen in die Praxis umgesetzt werden. Es ist zu vermuten, dass sowohl die Wasserrahmenrichtlinie wie auch das Bundesnaturschutzgesetz erst nach 2006 greifen werden. Des Weiteren gibt es weit reichende Änderungen im Zusammenhang mit Tierhaltung und Stallbauten.

Wasserrahmenrichtlinie

Am 22.12.2000 trat die RL (EG) Nr. 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (EU-Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) in Kraft. Als Konsequenz der WRRL werden momentan von den Staatlichen Umweltämtern des Landes Hessen die Merkmale und der Zustand der Gewässer erhoben (HMULF, ohne Jahr). Die Bestandsaufnahme muss bis Ende 2004 abgeschlossen sein. Hieraus werden sich konkrete Aktionsprogramme mit Maßnahmen ergeben, bei denen zu prüfen wäre, ob sie im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 oder der Nachfolge-VO realisiert werden könnten. So sind beispielsweise Gebiete, in denen bestimmte Stoffe nicht ausgebracht werden dürfen, auszuweisen. In diesem Zusammenhang könnte gegebenenfalls die Ausgleichszulage nach Artikel 16 eine Rolle spielen. Neue Schwerpunktsetzungen in den Agrarumweltprogrammen und investiven Maßnahmen (Neuschaffung von Feuchtgebieten über die so genannten t-Maßnahmen) sind denkbar. Aufgrund des Zeithorizontes spielt die WRRL allerdings eher strategisch für Nachfolgeprogramme eine Rolle. In einem Strategiepapier des HMULF wird beispielsweise ein erhöhter Anreiz für Honorare in Gebieten gemäß WRRL diskutiert (HMULF, 2002b).

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. Hessen hat schon im Jahr 2002 aufgrund einer anstehenden Novellierung seines Naturschutzgesetzes die sich aufgrund der Novellierung des BNatSchG ergebenden Änderungen eingearbeitet. In den Fachgesprächen wurde zum Ausdruck gebracht, dass die vorgenommenen Änderungen keine Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen haben (dazu auch HMULF, 2003a, S. 2).

Internationale Regelungen zur Minderung von Ammoniakemissionen

In den letzten Jahren wurden verschiedene internationale Regelungen getroffen, welche auf eine Reduzierung von Ammoniakemissionen abzielen und die Tierhaltung bis auf die betriebliche Ebene beeinflussen (de Baey-Ernsten, 2003). Der hessische EPLR kann hier flankierend wirken, indem zukünftig verstärkt emissionsmindernde Maßnahmen angeboten werden, z.B. im Bereich der Stallhaltung, bei der Lagerung von Festmist sowie bei der Ausbringung von Gülle (Döhler et al., 2002).

Natura 2000

Mit dem Inkrafttreten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) ist ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zum Lebensraum- und Artenschutz in der Europäischen Union geschaffen worden. 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) 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 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.

Hessen hat in der 1. bis 3. Tranche (bis 30.05.2003) insgesamt 134.497 ha FFH-Gebiete (das entspricht 6,4 % der Landesfläche) und 36.438 ha Vogelschutzgebiete (entspricht 1,7 % der Landesfläche) gemeldet. Die Vorschläge für eine 4. Tranche werden derzeit landesintern unter Beteiligung der Kommunen, Wirtschafts- und Naturschutzverbände diskutiert. Sie umfassen weitere 60.000 ha FFH-Gebiete und 254.000 ha Vogelschutzgebiete, die dann insgesamt 9,2 bzw. 13,8 % der Landesfläche Hessens umfassen (HMULF, 2003c).

Das Meldeverfahren war von erheblichen Akzeptanzproblemen, insbesondere seitens der Land- und Forstwirte, begleitet. Um Meldungen, rechtliche Sicherung und Erhaltungs-

und Entwicklungsmaßnahmen auch in Zukunft abzusichern, ist nach Auffassung der EvaluatorInnen eine Öffnung der VO (EG) Nr. 1257/1999 erforderlich, die

- alle Flächen der Natura 2000-Gebiete erreicht (auch nicht-landwirtschaftliche Bereiche),
- 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 zusätzlich abzubauen.

2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen: Partnerschaft und Publizität

2.3.3.1 Partnerschaft

In der laufenden Programmplanungsperiode wird Partnerschaft in den Strukturfonds²² 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 gewertet. Das Zusammenspiel zwischen Bund, Land und EU-KOM (vertikale Partnerschaft) während der Programmerstellung wurde in Kapitel 2.3.1.1 diskutiert und wird in Kapitel 10 weiter vertieft. Der Schwerpunkt der Darstellung wird dort 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.

²² 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.

2.3.3.2 Publizität

Die Publizität der Förderung beinhaltet

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

Letztere sind z.B. durch bestimmte Formalitäten in den Bewilligungsbescheiden, Pressemitteilungen und sonstigen projektbezogenen Veröffentlichungen einzuhalten. Eine breite Information über zu erwartende (neue) Förderinhalte und deren finanzielle Ausstattung erfolgte im Rahmen des Beteiligungsverfahrens während der Programmerstellung des hessischen EPLR (s.o.). Die Maßnahmen des hessischen EPLR wurden auf die Homepage sowohl des HMULF und des HMWVL eingestellt. Von zentraler Bedeutung ist v.a. der direkte Kontakt zwischen antragsannahmenden/bewilligenden Stellen und potenziellen Antragstellern. 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 Programmplanungsdokument wurden im Rahmen der SWOT-Analyse sowohl die sektorale Situation (Landwirtschaft) wie auch die regionale Situation dargestellt. Sehr ausführlich wird die Umweltsituation behandelt. Daraus werden die Stärken und Schwächen sowie Maßnahmen und Möglichkeiten abgeleitet. Grundsätzlich hat diese Analyse auch weiterhin Bestand.

Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lage (geringes Wirtschaftswachstum, anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, desolante Situation der öffentlichen Haushalte) führt allerdings dazu, dass der hessische EPLR innerhalb eines deutlich ungünstigeren makroökonomischen Umfeldes umgesetzt wird.

In der Beantwortung der Bewertungsfragen werden tiefergehende Aspekte der SWOT-Analyse aufgegriffen und ausgewählte Indikatoren als Kontextinformationen genutzt, wobei einschränkend angemerkt werden muss, dass für viele thematische Bereiche keine (wesentlich) aktuelleren Zahlen, als im EPLR vorgestellt, vorliegen.

Wirtschaftswachstum

Wie im gesamten Bundesgebiet wächst auch in Hessen die wirtschaftliche Leistung gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) nur verhalten. Das BIP stieg im Jahr 2001 real um

+1,5 % (+0,7 % alte Bundesländer) gegenüber dem Vorjahr, im Jahr 2002 nur noch um +0,4 % (+0,2 % alte Bundesländer) (HSL, ohne Jahr; NLS, 2002; NLS, 2003). Neben der allgemeinen konjunkturellen Schwäche, der sich auch die hessische Wirtschaft nicht entziehen konnte, zeichnen sich für das geringere Wachstum auch einige Sondereffekte verantwortlich, wie z. B der Abschluss der Bauarbeiten der neuen ICE-Trasse Köln - Frankfurt, der sich dämpfend auf die Entwicklung im Baugewerbe auswirkte (siehe FEH, 2003).

Beschäftigtenentwicklung

Im Jahr 2001 hat sich die Zahl der Erwerbstätigen in Hessen um +1,0 % gegenüber dem Vorjahr verändert. Damit liegt die Steigerungsrate um 0,4 Prozentpunkte über dem Ergebnis der Alten Bundesländer. Im Jahr 2002 ist die Zahl der Erwerbstätigen um -0,4 % (alte Bundesländer ebenfalls -0,4 %) zurückgegangen (HSL, ohne Jahr; NLS, 2002; NLS, 2003).

Arbeitslosigkeit

Die schwächere wirtschaftliche Entwicklung hinterlässt auch auf dem Arbeitsmarkt Spuren. In Hessen sank die Arbeitslosenquote zwar von 8,1 % (2000) auf 7,4 % in 2001, stieg dann allerdings wieder auf 7,8 % in 2002. Die Arbeitslosenquote weist beträchtliche räumliche Unterschiede auf. Insgesamt besteht in Hessen traditionell eine höhere Arbeitslosigkeit in den nördlichen Landesteilen und eine niedrigere im südlichen Landesteil mit seinen Agglomerationsräumen (siehe auch Kapitel 10).

Sektorale Situation in der Landwirtschaft

Im Jahr 2001 bewirtschafteten 25.870 Betriebe (>2 ha LF) in Hessen eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 765.127 Hektar. Die durchschnittliche Betriebsgröße entspricht mit rund 29,5 ha LF annähernd dem Durchschnitt des früheren Bundesgebietes mit 30 ha. Die Zahl der Betriebe verringerte sich für das Jahr 2001 gegenüber 1999 um 7,6 %. Bundesweit verlief der Rückgang der Betriebe mit 2,6 Prozentpunkten weniger ausgeprägt. Die Zahl der Nebenerwerbsbetriebe in Hessen stieg im gleichen Zeitraum auf einen Anteil von 68 % an.

Die Zahl der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft in Hessen nahm von 2,9 AK/100 ha im Jahr 1999 auf 2,7 AK/100 ha im Jahr 2002 ab und liegt damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 3,0 AK/100 ha.

Die Jahre 2000 bis 2002 standen deutlich unter dem Einfluss der BSE-Krise²³ und der damit einhergehenden Preisentwicklungen für Rindfleisch, anderer Fleischarten und Milch. Während der Preis für Rindfleisch zunächst stark rückläufig war, profitierten Milch-, Schweine- und Geflügelfleischproduzenten vorübergehend von steigenden Preisen. Als Konsequenz der BSE-Krise und anderer Krisen im Lebensmittelsektor wurden von den Wirtschaftsbeteiligten in Zusammenarbeit mit der Politik Qualitätssicherungssysteme entwickelt, deren Umsetzung gegenwärtig erfolgt.

Die Einkommen der landwirtschaftlichen Einzelunternehmen entwickelten sich in den Wirtschaftsjahren (WJ) trotz der genannten Krisen positiv. Im WJ 1999/2000 nahmen die Unternehmensgewinne gegenüber dem Vorjahr um durchschnittlich 15,2 % deutlich zu. Im Wirtschaftsjahr 2001/2002 konnten hessische Betriebe, entgegen einem Rückgang der Gewinne im Bundesdurchschnitt, immerhin noch eine Gewinnsteigerung gegenüber dem Vorjahr von durchschnittlich 2,3 % je Unternehmen erreichen.

2.3.5 Politische Rahmenbedingungen

„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 voran. Grimm (2002, S. 71) spricht in diesem Sinne nicht von einer Wende, sondern von einer Dynamisierung vorhandener Ansätze. Im Materialband zu dieser Halbzeitbewertung sind die wesentlichen Ziele der Agrarwende aufgeführt (MB-Einl-Text 8). Mit dieser Ausrichtung wurden Förderbestimmungen der GAK als dem wesentlichen 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

²³ Der erste BSE-Fall wurde am 24.11.2000 bekannt.

Landwirtschaft, insbesondere zur Schaffung neuer Einkommensquellen, genutzt werden“ (BMVEL, ohne Jahr).

Nationale Modulation

Im Rahmenplan 2003 der GAK wurden Fördergrundsätze aufgenommen, durch die bei der in Deutschland zum 01.01.2003 eingeführten fakultativen Modulation anfallende Mittel (durch prozentuale Kürzung der Direktzahlungen) in die landwirtschaftlichen Betriebe zurückfließen sollen. Das Land Hessen beabsichtigt, wie die bereits vorhandenen HEKUL-Maßnahmen, auch die vorgesehenen neuen Modulationsmaßnahmen vollständig innerhalb des von der GAK vorgegebenen Rahmens durchzuführen (HMULF, 2003a). Die vorgesehenen Kürzungen machen aber nur einen zusätzlichen Finanzrahmen von insgesamt zwei Mio. Euro in den Jahren 2004 bis 2006 aus. Bislang stehen im gesamten Planungszeitraum für AUM insgesamt 187 Mio. Euro zur Verfügung. Die Modulationsmittel stellen demzufolge nur einen Bruchteil des schon für Agrarumweltmaßnahmen vorhandenen Mittelvolumens dar.

Mid-term-Review

Am 26. Juni 2003 hat sich der Agrarrat auf eine grundlegende Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik geeinigt. Der erzielte Kompromiss beinhaltet folgende Elemente:

- die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion,
- die Stärkung der Förderung des ländlichen Raums durch die Mittelumschichtung im Rahmen der sog. Modulation,
- die Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Qualitätsvorschriften (Cross Compliance),
- Anpassungen der Marktstützungspolitik im Rahmen der GAP.

Die getroffenen Entscheidungen zur Neuausrichtung der GAP, auch wenn die Regelungen zur konkreten Umsetzung noch ausstehen, werden auf die zukünftige Ausgestaltung der EPLR Auswirkungen haben.

Haushaltssituation der Kommunen

Die (finanziellen) Rahmenbedingungen der Kommunen als einen der wichtigen Adressaten der Förderung aus dem EPLR, der in Teilen auch die erforderliche nationale öffentliche Kofinanzierung bereitstellt (z.B. in der Dorferneuerung), waren im betrachteten Zeitraum Veränderungen unterworfen, die ihre Handlungsspielräume zunehmend einschränken. Hierzu zählt ein drohendes Ungleichgewicht zwischen der Einnahmenseite und der Ausgabenseite. Seit 2001 sind die Kommunen durch den Einbruch bei den Gewerbesteuererträgen betroffen. Nach dem Rückgang beim Nettoaufkommen der Gewerbesteuer von rund 10 % im Jahr 2002 wird auch für das Jahr 2003 für die Kommunen in West-

deutschland mit einem Rückgang um -3,5 % zu rechnen sein (DStGB, 2003). Mit der Knappheit der öffentlichen Mittel sind eine Einschränkung des Finanzspielsraums, die Priorisierung öffentlicher Pflichtaufgaben und geringe öffentliche Investitionsmöglichkeiten verbunden.

2.4 Finanzieller Vollzug

Das Land Hessen hat bislang eine Programmänderung im Jahr 2002 beantragt und genehmigt bekommen. Ein ursprünglich vorgesehener Änderungsantrag 2001 wurde zurückgezogen. 2003 ist eine weitere Programmänderung beantragt. Diese Programmänderungen beinhalteten vor allem finanzielle Anpassungen an die tatsächliche oder erwartete Inanspruchnahme einzelner Maßnahmen. Daneben wurden inhaltliche Änderungen der Förderbestimmungen der GAK umgesetzt. Drei finanziell gering ausgestattete Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen wurden aus dem Entwicklungsplan herausgenommen (Berufsbildung, Förderung vom Aussterben bedrohter Nutztierassen, Förderung des Steillagenweinbaus). Begründet wurden diese Änderungen mit dem hohen administrativen Aufwand durch die zwischenzeitlich vollzogene Verwaltungsreform, der für eine zahlstellenkonforme Abwicklung erforderlich ist. Des Weiteren wurde auf eine EU-Kofinanzierung der sog. Übergangsmaßnahmen verzichtet. Mit dem Änderungsantrag 2003 wurden u.a. die sogenannten Modulationsmaßnahmen im Rahmen der AUM beantragt. In MB-Einl-Tabelle 3 und 4 sind die genehmigten bzw. beantragten Programmänderungen zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 2.4 stellt den ursprünglichen Gesamtplanungsansatz dem indikativen Finanzplan gemäß Änderungsantrag 2003 gegenüber.

Bezogen auf die Gesamtsumme sind die geplanten öffentlichen Aufwendungen um -19 % zurückgegangen, die EU-Mittel um -7,5 %. Diese Differenz ist auf die Anhebung der Kofinanzierungssätze im Bereich des AFP und der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete zurückzuführen, so dass insgesamt deutlich weniger öffentliche Mittel in den genannten Maßnahmen eingesetzt werden.

In allen Förderschwerpunkten wurden die Gesamtplanungsansätze verringert. Am geringsten betroffen ist der Förderschwerpunkt C, dessen relatives finanzielles Gewicht dadurch geringfügig steigt (siehe Tabelle 2.2).

Tabelle 2.4: Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006

Haushaltslinien	Programmgenehmigung 2000		Änderungsantrag 2003		Veränderung Öffentliche Kosten		Veränderung EU-Beteiligung	
	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung	absolut	relativ	absolut	relativ
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
Förderschwerpunkt A	131,20	49,81	77,34	41,53	-53,86	-41,1	-8,27	-16,6
a	90,15	23,73	48,25	22,38	-41,90	-46,5	-1,24	-5,2
b	5,64	2,82	1,39	0,69	-4,25	-75,4	-2,23	-79,1
c	2,09	1,04	0,04	0,02	-2,05	-98,2	-1,02	-98,2
g	33,33	22,22	27,66	18,44	-5,66	-17,0	-3,78	-17,0
Förderschwerpunkt B	343,625	147,53	297,45	143,54	-46,18	-13,4	-2,05	-1,4
e	115,05	33,24	82,51	36,07	-32,54	-28,3	2,83	8,5
f	137,86	68,93	130,67	65,34	-7,19	-5,2	-1,66	-2,4
h	4,88	2,44	5,19	2,59	0,31	6,3	0,15	6,3
i	20,66	10,33	19,89	9,95	-0,76	-3,7	-0,38	-3,7
flank. Maßnahmen (2078/2080) (1)	65,18	32,59	59,19	29,60	-5,99	-9,2	-3,00	-9,2
Förderschwerpunkt C	160,81	80,40	141,51	70,76	-19,30	-12,0	-9,65	-12,0
k	29,39	14,69	29,31	14,66	-0,07	-0,3	-0,04	-0,3
m	11,25	5,62	8,42	4,21	-2,83	-25,2	-1,41	-25,2
n	30,26	15,13	22,58	11,29	-7,67	-25,4	-3,84	-25,4
o	73,86	36,93	70,42	35,21	-3,44	-4,7	-1,72	-4,7
s	16,05	8,03	10,77	5,38	-5,28	-32,9	-2,64	-32,9
sonstiges	1,75	0,66	0,91	0,45	-0,84	-47,9	-0,21	-31,5
Bewertung	0,90	0,45	0,91	0,46	0,01	1,2	0,01	1,2
Maßnahmen vor 1992	0,00	0,00	0,00		0,00		-0,0015	
Übergangsmaßnahmen	0,85	0,21	0	0,00	-0,85	-100,0	-0,21	-100,0
Summe	637,38	278,40	517,21	256,28	-120,18	-18,9	-20,18	-7,3
Rückforderungen	0,00	0,00	-1,52	-0,76	-1,52			
Gesamtsumme	637,38	278,40	515,69	255,52	-121,69	-19,1	-20,92	-7,5
Mehrausgaben/Minderausgaben	0,00	0,00	44,63	22,88	44,63			
Finanzierungsplan total	637,38	278,40	560,32	278,40	-77,06	-12,1	0,00	0,0
Restabwicklung Vorruhestand	0,80	0,40	0,80	0,40	0,00			
Finanzierungsplan total (einschließlich Vorruhestand)	638,18	278,80	561,12	278,80	-77,06	-12,1	0,00	0,0

(1) Gesamtansatz für flankierende Maßnahmen gemäß Programmgenehmigung 2000 geschätzt.

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

Tabelle 2.5 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 30 % unter den Planansätzen. Das Land Hessen hat darüber hinaus von der Möglichkeit Gebrauch ge-macht, einen Vorschuss gemäß Art. 48 der VO (EG) Nr. 445/2002 zu ziehen (rund 5 Mio. Euro).

Tabelle 2.5: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Hessen 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt									
Plan:EPLR	K (2000) 2906 endg.	74,60	89,12	91,13	92,38	94,77	97,26	98,92	638,18
Plan: Änderung 2003	geplant	74,60	89,12	76,23	77,57	79,27	81,29	83,04	561,12
Ist: Auszahlungen ⁽¹⁾		52,46	68,83	64,40					
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2906 endg.	37,30	38,12	38,98	39,70	40,60	41,60	42,50	278,80
Plan: Änderung 2003	geplant	37,30	38,12	38,98	39,70	40,60	41,60	42,50	278,80
Ist: Auszahlungen ⁽¹⁾		25,95	27,51	32,69					

⁽¹⁾ Ohne Vorschuss in 2000.

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: HMULF, 2000; HMULF, 2003a.

In den Jahren 2001 und 2002 lagen die Ist-Ausgaben weiterhin unter den Planansätzen. In 2002 ist dies u.a. auf die im Sommer verfügte Haushaltssperre zurückzuführen, die auch kofinanzierte Maßnahmen beinhaltete. Trotz einer Freigabe von Zahlungen bei bestimmten Maßnahmen im September 2002 konnten nicht alle EU-Mittel gebunden werden. In Verbindung mit dem Jährlichkeitsprinzip wirkt sich eine späte Freigabe gerade für investive Maßnahmen nachteilig aus. In den ersten drei EU-Haushaltsjahren konnten rund 23 Mio. Euro EU-Mittel nicht verausgabt werden. Eine detaillierte Darstellung der Veränderung der Gesamtplanungsansätze findet sich in MB-Einl-Text 10 und MB-Einl-Tab. 6. Dargestellt wird dort die Veränderung der Gesamtplanungsansätze und der bisherige Mittelabfluss in Relation zu den ursprünglichen Planansätzen.

Der Vergleich mit den ursprünglichen Planungen des Jahres 2000 macht deutlich, dass die Inanspruchnahme von Fördermitteln sich bei den einzelnen Haushaltslinien unterschiedlich vollzieht.

Eine ausführliche Darstellung des bisherigen Mittelabflusses und die Entwicklung des indikativen Finanzplanes, des EU-Monitorings und der tatsächlich getätigten Ausgaben findet sich in MB-Einl-Text 11 und MB-Einl-Tab. 7. Darüber hinaus werden die Gründe für die unterschiedliche Inanspruchnahme von Haushaltslinien bzw. Maßnahmen in den einzelnen Förderkapiteln diskutiert.

Tabelle 2.6: Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002

Haushaltslinie	Planansätze				Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss)	
	EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Planänderung 2003		Rechnungsabschluss (Tabelle 104)	
	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung Mio. Euro	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung Mio. Euro	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung Mio. Euro
a	32,06	9,21	16,11	6,31	15,31	5,89
b	2,31	1,15	1,05	0,52	0,90	0,47
c	0,89	0,45	0,04	0,02	0,00	0,00
e	49,01	16,73	52,25	20,94	51,62	20,35
f	28,44	14,22	24,64	12,32	22,17	11,09
g	10,61	7,08	4,78	3,19	4,19	2,79
h	1,52	0,76	1,44	0,72	1,36	0,68
i	8,51	4,25	7,17	3,59	6,80	3,40
k	12,03	6,01	11,95	5,98	11,43	5,71
m	4,60	2,30	0,20	0,10	0,00	0,00
n	12,65	6,33	2,58	1,29	2,04	1,02
o	29,04	14,52	28,60	14,30	27,28	13,64
s	6,57	3,28	0,68	0,34	0,40	0,20
Bewertung	0,00	0,00	0,06	0,03	0,04	0,02
frühere flankierende Maßnahmen	55,06	27,53	44,48	22,24	43,31	21,66
Maßnahmen vor 1992	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Übergangsmaßnahmen	0,75	0,19	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe	254,05	114,00	196,03	91,88	186,85	86,91
Rückforderungen	0,00	0,00	-1,52	-0,76	-1,47	-0,74
Gesamtsumme	254,05	114,00	194,52	91,12	185,38	86,17
Mehrausgaben/Minderausgaben	0,00	0,00	44,63	22,88	0,00	0,00
Finanzierungsplan total	254,05	114,00	239,15	114,00	185,38	86,17
Restabwicklung Vorruhestand	0,80	0,40	0,80	0,40	0,00	0,00
Finanzierungsplan total (einschließlich Vorruhestand)	254,85	114,40	239,95	114,40	185,38	86,17

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 1.1.2000 beginnen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von HMULF - EU-Zahlstelle, 2002c; HMULF - EU-Zahlstelle, 2002a; HMULF - EU-Zahlstelle, 2002b; HMULF, 2000; HMULF, 2003a.

Die Verwaltungsreform des Jahres 2001 (siehe Kapitel 2.3.1.2) hat sicher Auswirkungen auf die Umsetzung von Maßnahmen gehabt. Des Weiteren gab es verwaltungstechnische Probleme, die in der Einführung einer neuen Software im Bereich Agrarförderung begründet waren. Dadurch konnte z.B. der für die Auszahlung von Mitteln erforderliche Abgleich mit dem Allgemeinen Liegenschaftskataster (ALK) nicht rechtzeitig vor Ende des EU-Haushaltsjahres 2002 durchgeführt werden. Dies führte zu einer nur anteiligen Auszahlung der Agrarumweltmaßnahmen und der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, indem den Begünstigten nur eine Abschlagszahlung in Höhe von 80 % beziehungsweise 86 % gewährt wurde (Agra-Europe, Nr. 39/02). Die Restzahlungen wurden

im Frühjahr 2003 getätigt, also zu Lasten des neuen EU-Haushaltsjahres, so dass für das EU-Haushaltsjahr 2003 insgesamt weniger Mittel zur Verfügung stehen (Agra-Europe, Nr. 9/03).

2.5 Monitoring-Systeme

Die Monitoring-Systeme dienen verschiedenen Zwecken. Sie sollen in aggregierter Form einen Überblick über die Verwendung öffentlicher Mittel bieten (Rechnungslegung nach außen), die programm- oder maßnahmenbezogene Steuerung ermöglichen und Daten für die Evaluation bereitstellen. In diesem Kapitel wird ein Überblick über die wesentlichen programmbezogenen Monitoring-Systeme geliefert. Die maßnahmenbezogenen Systeme werden förderkapitelbezogen dargestellt. Die Eignung der verschiedenen Systeme für die o.g. Zwecke werden in Kapitel 10.6 zusammenfassend diskutiert.

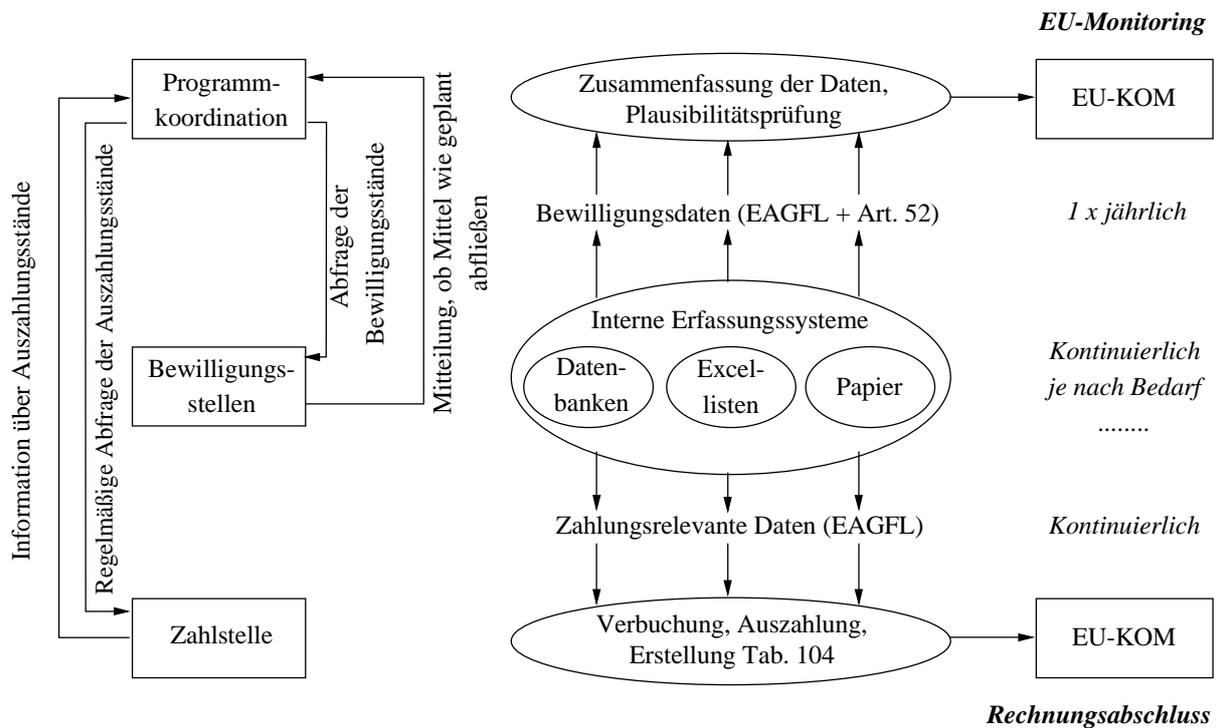
Das Monitoring des hessischen EPLR setzt sich aus mehreren Monitoring-Systemen zusammen:

- Finanztechnisches Controlling im Rahmen des Zahlstellenverfahrens;
- EAGFL-Monitoring im Rahmen des jährlichen Lageberichtes;
- spezifische maßnahmenbezogene Systeme (z.B. SAP-System der IBH, InVeKoS-System für die Agrarumweltmaßnahmen sowie für die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete).

Den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Systemen stellt Abbildung 2.9 dar.

Neben den in Abbildung 2.9 dargestellten Monitoring-Systemen existieren noch weitere Begleitsysteme, wie z.B. das GAK-Monitoring und die Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor, die sich teilweise mit dem Monitoring des Hessischen EPLR überlappen.

Abbildung 2.9: Monitoring-Systeme für Maßnahmen des hessischen EPLR



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 2.7 stellt die verschiedenen Begleitsysteme mit ihren spezifischen Anforderungen in einer Übersicht dar.

Tabelle 2.7: Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme

	EU-Monitoring	GAK-Berichterstattung	Bericht über staatliche Beihilfepolitik im Agrarsektor	Rechnungsabschlussverfahren (Tabelle 104)
Inhalt	EAGFL-kofinanzierte Maßnahmen, Artikel-52-Maßnahmen	GAK-finanzierte Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Einzelstaatliche Beiträge zur Finanzierung von Maßnahmen, die von der Gemeinschaft im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 oder im Rahmen anderer Gemeinschaftsverordnungen gefördert werden, • Artikel-52-Maßnahmen, • Sonstige staatliche Beihilfemaßnahmen 	EAGFL-Abteilung Garantie kofinanzierte Maßnahmen
Variablen	Unterschiedlich je nach Maßnahme <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der genehmigten Anträge, • Von den Begünstigten getragene Kosten insgesamt, • Förderfähige Gesamtkosten, • Öffentliche Ausgaben - Mittelbindungen insgesamt und EAGFL-Anteil, • Physische Einheiten, • Geografische Zuordnung (Ziel 1, Ziel 2, benachteiligtes Gebiet), • Förderziele, • Sektoren, • Natura 2000 	Unterschiedlich je nach Maßnahme Bewilligungsdaten <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Zuwendungsempfänger, • Höhe der getätigten Investitionen insgesamt, • Höhe der förderfähigen Investitionen, • Beihilfeintensität, Auszahlungsdaten Höhe der öffentlichen Ausgaben (EAGFL, Bund, Land), <ul style="list-style-type: none"> • Geografische Zuordnung (benachteiligtes Gebiet), • Sektoren, • Ziele, • Produktionsrichtung, • Investitionsart 	<ul style="list-style-type: none"> • Tatsächliche Zahlungen für die neuen und laufenden Vorhaben im Jahr n-1, Planzahlungen für das Jahr n 	U.a.: <ul style="list-style-type: none"> • Betrag - EAGFL-Ausgaben, • Datum der Zahlung, • EAGFL-Haushaltscode, • Kennnummer, • Name, Anschrift, • Region, Teilregion, • Produktcode/Code der Teilmaßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums, • Beantragte Fläche, • Bezahlte Fläche, • Deklarierte Futterfläche
Rechtsgrundlage	Art. 48 der VO (EG) Nr. 1257/1999, Arbeitspapier der Kommission VI/43512/02 ENDG vom 26.2.2002	GAK-Gesetz, § 9, Abs. 2	Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (2000/C 28/02)	Buchführungsverordnung zum Rechnungsabschluss VO (EG) Nr. 1884/2002
Erfassungszeitraum	Kalenderjahr	Kalenderjahr	Kalenderjahr	EAGFL-Wirtschaftsjahr
Lieferzeitpunkt	30. Juni eines jeden Jahres	Ende Januar eines jeden Jahres	Zum 30. Juni eines jeden Jahres	Monatlich, zum 15. Oktober eines jeden Jahres
Format	Excel-Arbeitsmappe	Excel-Arbeitsmappe	Excel-Arbeitsmappe	Datenbank
Datenlieferung	Datenbanken, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier	Datenbanken, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten	Datenbanken, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten	Daten der Zahlstelle

Quelle: Eigene Darstellung.

2.5.1 EU-Monitoring

Die EU-Kommission hat ein spezifisches Begleitsystem für das finanzielle und physische Monitoring konzipiert. 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 und seinen Tabellenanhang zusammengestellt. Die Lageberichte enthalten „den Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte, bezogen auf die jeweiligen operationellen und spezifischen Ziele, wobei Indikatoren zu quantifizieren sind“.

Die aggregierten Daten des EU-Monitorings sind in von der EU-KOM vorgegebenen Excel-Arbeitsblättern darzustellen, wobei Defizite der ersten Version darin bestanden, dass die Arbeitsblätter keinem Schreibschutz unterlagen, nur rudimentäre Ausfüllhinweise vorlagen und die Maßnahmendifferenzierung den Mitgliedstaaten weitgehend überlassen wurde. Die EU-KOM sah sich nicht in der Lage, die von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten entsprechend zusammenzufassen und hat, nach einem Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten, die Datenblätter vereinfacht und mit entsprechenden Ausfüllhinweisen versehen.

Die Abfrage und das Zusammenstellen der Daten ist mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden, da eine dezentrale Abfrage erfolgen muss. Für die Lieferung sind jeweils die Bewilligungsstellen bzw. die IBH verantwortlich.

Im HMULF werden die Daten durch die zuständigen Fachreferate fachlich geprüft. Im Programmkoordinierungsreferat erfolgt eine Prüfung auf Vollständigkeit und Plausibilität. Hier werden die Daten aggregiert und mit den allgemeinen statistischen Angaben ergänzt.

2.5.2 GAK-Monitoring

Die Bundesländer sind verpflichtet, über die Verwendung der GAK-Mittel Rechenschaft abzulegen. Die Berichterstattung im Rahmen der GAK ähnelt der des EU-Monitorings. Daher wurde zu Beginn des Programmplanungszeitraums auch der Versuch unternommen, beide Begleitsysteme aufeinander abzustimmen. Letztlich ist dieser Versuch gescheitert, nicht zuletzt aufgrund der Klarstellung der Kommission, dass ihr Begleitsystem auf Bewilligungsdaten und nicht, wie bei der GAK-Berichterstattung, auf Auszahlungen beruht. Einzig für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse funktioniert die Verknüpfung noch, da die Excel-Arbeitsblätter mit verschiedenen Ergänzungen versehen wurden. Das GAK-Monitoring wird ebenso wie das EU-

Monitoring dezentral abgefragt und im HMULF zusammengefasst und auf Konsistenz geprüft.

2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor

Gemäß des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor ist der EU-KOM jährlich über den Einsatz staatlicher Beihilfen zu berichten. Im Wesentlichen decken sich die Informationen mit den Anforderungen, die auch das EU-Monitoring stellt. Allerdings müssen auch die sonstigen staatlichen Beihilfen erfasst und dargestellt werden.

2.5.4 Zahlstellendaten

Für die im Rahmen des EAGFL getätigten Ausgaben ist eine festgelegte Form der Datenerfassung von der EU-Kommission verbindlich vorgegeben. Diese umfasst für alle EU-Haushaltslinien die in Tabelle 2.7 beispielhaft genannten Variablen. Erfasst werden die Daten anhand der so genannten „Kreuzchenliste“ oder X-Tabelle, in der alle für die jeweilige Haushaltslinie vorgegebenen Felder angekreuzt sind. Neben festen Formaten können die Mitgliedstaaten die Ausprägungen einzelner Variablen auch selbst festlegen (z.B. Vergabe von so genannten Produktcodes für Teilmaßnahmen).

Nach Abschluss der erforderlichen Kontrollen durch die Bewilligungsstelle gibt diese die erforderlichen Daten zur Zahlungsbearbeitung in die Zahlstellen-EDV (Kreuzchenliste) ein.

Hier erfolgen mehrfache automatisierte Plausibilitätsprüfungen, an deren Ende die Verbuchung der entsprechenden Beträge unter den jeweiligen Haushaltstiteln sowie die Zahlungsanweisung für die Landeskasse erfolgt.

Aus dieser Kreuzchenliste werden dann die Zahlungsangaben herausgezogen und in aggregierter Form den Monatsmeldungen oder Jahresabschlussmeldungen zugrundegelegt.

Die Zahlstellendatenbank bietet alle Voraussetzungen, als Datenbank zu fungieren und somit recht flexibel Informationen bereitzustellen. Bei der Auswertung der Daten, die den BewerterInnen zur Verfügung gestellt wurden, konnte aber festgestellt werden, dass die einzelnen Felder nicht mit einheitlichen Formaten gefüllt wurden, so dass eine Auswertung der Datenbank mit großem Aufwand verbunden war.

Literaturverzeichnis

- Agra-Europe, Nr. 39/02 vom 23.9.2002. Hessen zahlt Geld für Umweltmaßnahmen nicht vollständig aus, S. 21 LB-.
- Agra-Europe, Nr. 9/03 vom 3.3.2003. Minister Dietzel meldet Auszahlungen auf Rekordniveau, S. 8 KM.
- 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.
- BNatSchGNeuregG, Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25.02.2002.
- 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/>.
- de Baey-Ernsten, H. (2003): Rahmenbedingungen für die Tierhaltung und Stallbauten - Aktuelle Entwicklung im Umwelt- und Tierschutzrecht und Konsequenzen. Landentwicklung aktuell H. 2002/2003, S. 5-14.
- Deimel, M. (2000): Agrarverwaltung im Fadenkreuz der europäischen Finanzkontrolle [online]. BzAR, zu finden in http://www.agrarrecht.de/html/hauptteil_480_12-2000_.html.
- Döhler, H.; Eurich-Menden, B.; Dämmgen, U.; Osterburg, B.; Lüttich, M.; Bergschmidt, A.; Berg, W.; Brunsch, R. (2002): BMVEL/UBA-Ammoniak-Emissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahr 2010. Texte des Umweltbundesamtes, H. 05. Berlin.

- DStGB, Deutscher Städte und Gemeindebund (2003): Pressemitteilung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 31.01.2003 zur Schätzung der kommunalen Einnahmen in 2003 [online]. zu finden in <http://www.kommunalerwettbewerb.de/kofi/files/f410.htm#3101>>. [zitiert am 4.4.2003].
- 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 Generaldirektion Landwirtschaft (2002): 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.
- FEH, Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH (2003): Hessischer Konjunkturspiegel 3. Quartal 2002 [online]. Wiesbaden, zu finden in www.hessen.de/wirtschaft/>. [zitiert am 15.5.2003].
- 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), 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.
- Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.
- HMULF - EU-Zahlstelle, EU Haushaltsjahr 2000, schriftlich am 26.11.2002a.
- HMULF - EU-Zahlstelle, EU-Haushaltsjahr 2001, schriftlich am 26.11.2002b.
- HMULF - EU-Zahlstelle, EU-Haushaltsjahr 2002, schriftlich am 26.11.2002c.

- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt Landwirtschaft und Forsten (ohne Jahr): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Hessen [online]. zu finden in <http://www.hmuly.hessen.de/umwelt/wasser_boden/wasserrahmen/fr_wara.htm>. [zitiert am 3.6.2003].
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum. Wiesbaden.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt Landwirtschaft und Forsten (2002a): Antrag auf Änderung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 des Landes Hessen - EU-Haushaltsjahr 2002 - (Stand 23.07.2002). Wiesbaden.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt Landwirtschaft und Forsten (2002d): Dienstanweisung zur Wahrnehmung von Funktionen der Zahlstelle für den EAGFL, Abteilung Garantie in den Geschäftsbereichen des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (HMULF) und des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) in der Fassung vom 28. Januar 2002. Wiesbaden.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt Landwirtschaft und Forsten (2003a): Antrag auf Änderung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 des Landes Hessen - EU-Haushaltsjahr 2003 -. Wiesbaden.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt Landwirtschaft und Forsten (2003c): Hessen setzt europäische Naturschutz-Richtlinien um: Staatsminister Dietzel informiert über erste Entwurfslisten für FFH- und Vogelschutzgebiete. [online]. zu finden in <<http://www.hmuly.hessen.de/2003/service/presse/pressemeldungen/pm.php/200307021342.htm>>. [zitiert am 3.11.2003c].
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt Landwirtschaft und Forsten, Programmkoordination in Hessen, Expertengespräch, mündlich am 5.2.2003b.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt Landwirtschaft und Forsten Referat VIII 9 (2002c): Lagebericht des Landes Hessen gem. Art. 53 VO (EG) Nr. 445/2002, Berichtsjahr 2001. Wiesbaden.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt Landwirtschaft und Forsten Ressortinterne Arbeitsgruppe (2002b): Konzeptpapier für ein neues Agrarumweltprogramm in Hessen. Wiesbaden.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft Verkehr und Landesentwicklung (2001): Ziel-2-Programm Hessen, Einheitliches Programmplanungsdokument, Förderung nach Ziel 2 der Europäischen Strukturfonds in den Jahren 2000 bis 2006 in Hessen. Wiesbaden.

- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft Verkehr und Landesentwicklung (2002): IBH-Niederlassung Wetzlar: Strukturpolitisches Signal für Mittelhessen [online]. zu finden in <www.wirtschaft.hessen.de>. [zitiert am 15.5.2003].
- HSL, Hessisches Statistisches Landesamt (ohne Jahr): Landesdaten für Hessen [online]. Wiesbaden, zu finden in <<http://www.hsl.de/Allgemein/landesda.htm>>. [zitiert am 15.6.2003].
- 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.
- Nationale Koordinierungsstelle EQUAL (2003): Entwicklungspartnerschaften [online]. BWA, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, zu finden in <<http://www.equal-de.de>>.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2002): Niedersachsen 2001 - Das Land in Zahlen -. Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2002. Hannover.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003): Niedersachsen 2002 - Das Jahr in Zahlen -. Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2003. Hannover.
- 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.
- 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.
- 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.