

Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum

Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Kartenverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	V
10 Kapitelübergreifende Fragestellungen	1
10.1 Daten und Methodik	1
10.1.1 Bereiche der Programmbewertung	1
10.1.2 Organisation der Programmbewertung	3
10.1.3 Datenquellen	4
10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme des hessischen EPLR	5
10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen	22
10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag des hessischen EPLR zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen	25
10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag des hessischen EPLR zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben	31
10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag des hessischen EPLR zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung	38
10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag des hessischen EPLR zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grund- erzeugnisse	42
10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des hessischen EPLR zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	46
10.3.6 Zusatzfrage - Chancengleichheit	57
10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen	61
10.3.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen	62
10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen des hessischen EPLR beigetragen?	63
10.4.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie	64
10.4.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen	69
10.4.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)	72
10.4.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte	72
10.4.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen	74
10.4.6 Fazit	75

10.5	Weitere Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf Programmmanagement und -umsetzung	75
10.5.1	Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen	75
10.5.2	Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen	82
10.5.3	Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	94
10.6	Begleitsysteme	103
10.6.1	Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung	104
10.6.2	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung	106
10.6.3	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation	107
10.6.4	Fazit	109
10.7	Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post-Bewertung	110
	Literaturverzeichnis	111

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 10.1: Zwei Bereiche der Programmbewertung des hessischen EPLR - summative und formative Evaluierung	2
Abbildung 10.2: Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung	3
Abbildung 10.3: Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen des hessischen EPLR nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002	16
Abbildung 10.4: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwen- dungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des hessischen EPLR nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten	18
Abbildung 10.5: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendun- gen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des hessischen EPLR nach ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten	19
Abbildung 10.6: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten nach den im EPLR abgegrenzten ländlichen Räumen	20
Abbildung 10.7: Wirkungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	30
Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	38
Abbildung 10.9: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	42
Abbildung 10.10: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	46
Abbildung 10.11: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf „Schutz und Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	57

Abbildung 10.12: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen zur „Verbesserung der Chancengleichheit“ gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	60
Abbildung 10.13: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen hinsichtlich sonstiger programmspezifischer Zielsetzungen, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	62
Abbildung 10.14: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation	107

Kartenverzeichnis

Karte 10.1: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002	7
Karte 10.2: Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002	9
Karte 10.3: Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002	11
Karte 10.4: Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002	13

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 10.1: Datenquellen für die Programmbewertung	4
Tabelle 10.2: Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse	21
Tabelle 10.3: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele	28
Tabelle 10.4: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen	29
Tabelle 10.5: Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des hessischen EPLR	32
Tabelle 10.6: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele	35
Tabelle 10.7: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen	35
Tabelle 10.8: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele	40
Tabelle 10.9: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen	41
Tabelle 10.10: Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Bundesländern	43
Tabelle 10.11: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele	44
Tabelle 10.12: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen	45
Tabelle 10.13: Überblick über den Zustand der Umweltmedien bezogen auf Handlungsfelder des EPLR Hessen	47
Tabelle 10.14: Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Zielanalyse	48
Tabelle 10.15: Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse	49
Tabelle 10.16: Chancengleichheit - Zielanalyse	59
Tabelle 10.17: Chancengleichheit - Wirkungsanalyse	60
Tabelle 10.18: Sonstige programmspezifische Ziele	61
Tabelle 10.19: Sonstige programmspezifische Wirkungen	61
Tabelle 10.20: Kriterien der Querschnittsfrage 6	63
Tabelle 10.21: Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen	89
Tabelle 10.22: Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-KOM in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?	95

Tabelle 10.23:	Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)	96
Tabelle 10.24:	Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)	99

10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

10.1 Daten und Methodik

10.1.1 Bereiche der Programmbewertung

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen, die die EU-Kommission in ihrem Leitfaden zur Bewertung mit entsprechenden Kriterien und Indikatoren hinterlegt hat, gliedern sich in zwei Bereiche. Ein Bereich beschäftigt sich im Sinne einer summativen Evaluation mit der thematischen Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und der wesentlichen, positiven wie auch negativen zusätzlichen Wirkungen, die im Rahmen der Maßnahmenkonzeption nicht beabsichtigt sind. Ein Beispiel sind die Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, die nicht durch kapitelspezifische Fragen abgedeckt sind.

Der andere Bereich behandelt als formative Evaluation die verwaltungsmäßige Umsetzung des hessischen EPLR. Hier geht es v.a. um die Identifikation von Umsetzungshemmnissen und Anpassungsmöglichkeiten, die noch im laufenden Programmplanungszeitraum vorgenommen werden können. Des Weiteren wird hier untersucht, ob der Ansatz der Programmplanung tatsächlich zu einem Mehrwert gegenüber maßnahmenbezogenen Ansätzen geführt hat. Abbildung 10.1 stellt die Beziehung zwischen summativer und formativer Evaluation dar.

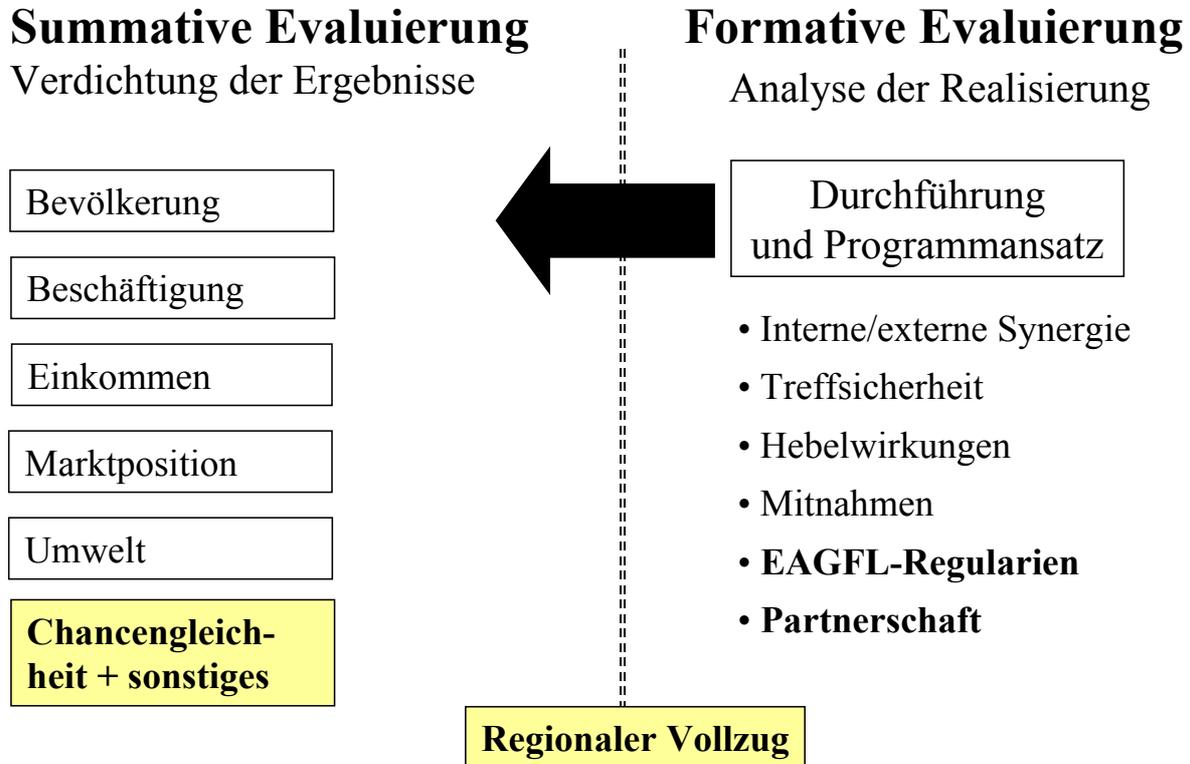
Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung werden in MB-X-Text 1.1 dargestellt¹.

Gliederung des Kapitels 10

Die Darstellung der Ergebnisse auf Programmebene in diesem Kapitel erfolgt entsprechend Abbildung 10.1. In Kapitel 10.2 wird ein Überblick über die regionale Verteilung der Programmmittel gegeben. Diese regionalisierte Darstellung ergänzt die Darstellung des Vollzugs in Kapitel 2. Im Vordergrund stehen die Fragen, wie sich die Programmmittel im Raum verteilen und ob der hessische EPLR zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen kann.

¹ Der Materialband zu Kapitel 10 gliedert sich in 10 verschiedene Anhänge. Die erste Ziffer in der Nummerierung bezieht sich auf den Anhang, die zweite Nummer entsprechend auf das jeweilige Dokument.

Abbildung 10.1: Zwei Bereiche der Programmbewertung des hessischen EPLR - summativ und formative Evaluierung



in **fett**: Aspekte wurden durch Programmevaluatoren ergänzt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Kapitel 10.3 beinhaltet die Zusammenstellung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und ergänzender Erhebungen hinsichtlich der von der EU-KOM als wesentlich erachteten Wirkungsbereiche auf Programmebene. Ergänzt werden programmspezifische Aspekte. In Abweichung zu dem vorrangig quantitativen Ansatz der EU-KOM werden die Ergebnisse der Programmbewertung qualitativ dargestellt. Die Gründe hierfür werden zu Beginn des Kapitels 10.3 diskutiert.

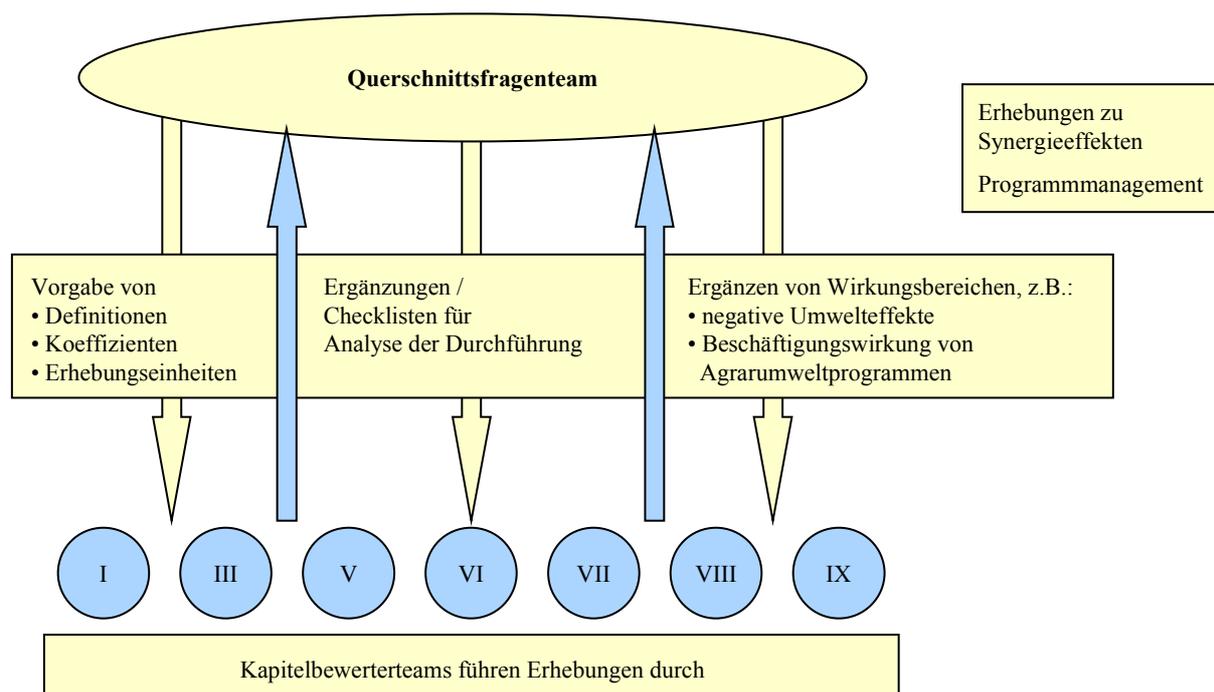
Kapitel 10.4 und 10.5 umfassen sowohl die durchführungsbezogenen Kriterien der EU-KOM wie auch ergänzende Aspekte, die aus Sicht der EvaluatorInnen wesentlich sind, um die Durchführung des EPLR beurteilen zu können. Dies sind zum einen die EAGFL-Garantie-Regularien, denen seit 2000 alle Maßnahmen des hessischen EPLR unterliegen. Zum anderen wird unter dem Stichwort „Partnerschaft“ das Verhältnis zwischen Land, Bund und EU-KOM diskutiert, da aus diesem komplexen Mehrebenensystem spezifische umsetzungsrelevante Probleme resultieren. Damit wird der Bogen gespannt zu Kapitel 2, in dem unter 2.3 die wesentlichen Rahmenbedingungen der Umsetzung des hessischen EPLR skizziert wurden.

Kapitel 10.6 beurteilt die in Kapitel 2.5 bereits vorgestellten Begleitsysteme hinsichtlich ihrer Eignung zur Berichterstattung und Programmsteuerung sowie als Grundlage für die Evaluation.

10.1.2 Organisation der Programmbewertung

In Kapitel 2.1.2 wurde die Organisation der Halbzeitbewertung beschrieben, wobei auch die Bezüge zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen, die jeweils für ein Förderkapitel oder einen Teil dessen verantwortlich waren, dargestellt wurden (siehe Abbildung 2.1). Abbildung 10.2 verdeutlicht das inhaltliche und fachliche Zusammenspiel zwischen der Kapitelbewertung und der Programmbewertung (Querschnittsfragenteam).

Abbildung 10.2: Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Vorgaben und Ergänzungen für die kapitelspezifischen Erhebungen sowie die Analyse der Durchführung auf Programmebene wurden zentral durch die ProgrammbewerterInnen erarbeitet. Die Erhebungen zu den Wirkungsbereichen (Lebensqualität, Beschäftigung, Einkommen etc.), die aus den einzelnen Förderkapiteln resultieren, wurden größtenteils dezentral von allen, auch von den bundesweiten Bewerterteams, vorgenommen.

10.1.3 Datenquellen

Tabelle 10.1 gibt einen Überblick über die genutzten Datenquellen und ihre Verwendung für die verschiedenen Aspekte der Bewertung. Die Datenquellen sind nach der EU-KOM-Systematik unterteilt in Primärdaten, die im Rahmen der Evaluierung erhoben wurden, sowie bereits an anderer Stelle vorhandene Sekundärdaten. Hierzu zählen in diesem Falle auch die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen.

Tabelle 10.1: Datenquellen für die Programmbewertung

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des									
		qualitativ	quantitativ		Relevanz der Bewertungsfragen	administrativen Umsetzung	Rahmenbedingungen	Vollzugs	regionalen Inanspruchnahme	Kontextes	Wirkungen			
Primär	standardisierte Relevanzabfrage bei den Kapitelbewertern	X		Abfragematrix zu Relevanz von Bewertungsfragen und Datenverfügbarkeit 9 Datensätze	X									
	Standardisierte Fragebögen Letztempfänger und Bewilligungsstellen der Kapitelbewerterteams siehe jeweilige MB	X	X	siehe dort		X							X	
	Leitfadengestützte Befragung des Programmkoordinators siehe MB-X-Text 10.4	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X						
	Leitfadengestützte Befragung von Vertretern der Kommission siehe MB-X-Text 10.3	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X			X			
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme g: Umwelteffekte und konj. Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.2	X	X	Grundgesamtheit: 54 (5 HE) Stichprobengröße: Vollerhebung Rücklauf: 30 (2 HE) Ausgewertet: 27										X
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme a: konjunkturelle Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.1	X	X	Grundgesamtheit: 196 Stichprobengröße: 50 Rücklauf: 25 Ausgewertet: 20										X
Sekundär	Zahlstellendaten		X	Ausgewählte Spalten der Kreuzchentabelle EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002				X	X					
	Zahlstellendaten		X	Rechnungsabschlüsse, 2000, 2001, 2002				X						
	Programmkoordination		X	Monitoring, 2000, 2001, 2002				X	X					
	Programmkoordination		X	Indikative Finanzpläne				X						
	Daten aus Landesstatistiken		X	Sozioökonomische Daten auf Ebene der Kreise (Bevölkerung, Beschäftigung, Wirtschaftskraft)	X		X				X		X	
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	X	X	Bewertungskapitel und Beiträge zur programmbezogenen Ziel- und Wirkungsanalyse	X	X			X				X	
	Literatur	X			X						X		X	

Quelle: Eigene Darstellung.

Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden im Materialband teilweise näher erläutert (vgl. z.B. MB-X-Anhänge 1 und 10).

10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme des hessischen EPLR

Dieses Kapitel ergänzt das Kapitel 2.4 um regionale Aspekte. Die Analyse der regionalen Zahlungsströme stellt die räumliche Verteilung der hessischen EPLR-Mittel dar und setzt diese in Bezug zu regionalpolitischen Zielvorgaben.

Im Vordergrund stehen zwei Fragen:

- Wie verteilen sich die Fördermittel des hessischen EPLR im Raum?
- Kann die Mittelverteilung im Raum zu einem regionalpolitisch motivierten Ausgleichsziel beitragen?

Im hessischen EPLR sind aus regionalpolitischer Sicht nur für Artikel-33-Maßnahmen Gebietskulissen enthalten. Hier ist die Förderung auf die strukturschwächeren ländlich geprägten Regionen Hessens begrenzt. Ausgeschlossen sind das Rhein-Main-Verdichtungsgebiet und sein unmittelbarer wirtschaftlicher Einzugsbereich (siehe MB-Einl-Karte 1). Darüber hinaus soll bei kleineren Maßnahmen (s und n) eine Förderung schwerpunktmäßig in den Gebieten der Regionalforen stattfinden.

In anderen Maßnahmen findet ebenfalls eine räumliche Steuerung der Mittelverteilung statt (siehe Tabelle 2.1). Diese ist aber nicht auf regionalpolitische Zielsetzungen zurückzuführen, sondern beispielsweise auf naturschutzfachliche Vorgaben (HMULV et al., 2003).

Es findet demnach keine gezielte räumliche Mittelsteuerung auf Ebene des Gesamtprogramms statt. Dennoch ergibt sich eine unterschiedliche Fördermittelverteilung im Raum, die anhand verschiedener Analyseschritte aufgezeigt wird:

- (kartographische) Darstellung der Verteilung der Fördermittel auf Landkreisebene (NUTS-III-Ebene);
- Mittelverteilung nach siedlungsstrukturelle Kreistypen, darunter ländliche Kreise, gemäß der Aufteilung der Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (siehe MB-X-Text 2.2);
- Mittelverteilung nach Ziel-2-Gebiet oder ehemaligem Ziel-5b-Gebiet;

- Mittelverteilung nach ländlichen Regionen² im Sinne der Richtlinien zur Förderung der regionalen Entwicklung (siehe MB-Einl-Karte 1);
- Zusammenhang zwischen Mittelverteilung und sektoralen bzw. regionalen Kennziffern (Korrelationsanalyse).

Für die Analyse wurden die Zahlstellendaten³ des Landes Hessen der Jahre 2000 bis 2002 zugrundegelegt (siehe MB-X-Text 2.1).

Die durchgeführten Analysen beschreiben zunächst die räumliche Verteilung der Fördermittel. Zusätzlich werden Erklärungsansätze aus Programmsicht zu der Frage geliefert, welche Faktoren für diese räumliche Verteilung ursächlich sind.

Auch bezüglich einzelner Maßnahmen wurden räumliche Analysen durchgeführt, die einen Baustein zur Beurteilung der Treffsicherheit bilden (siehe beispielsweise Kapitel 6 und 8). Auf Programmebene geht es in Ergänzung zu den maßnahmebezogenen Analysen um die Beurteilung des hessischen EPLR bzw. der drei Förderschwerpunkte vor dem Hintergrund eines regionalpolitischen Ausgleichsziels. Damit wird die Komplexität des Programms stark reduziert. Der hessische EPLR ist ein breit angelegtes Programm mit multiplen Zielsetzungen, das sowohl auf den ländlichen Raum, wie auf den Agrarsektor und die Agrarumwelt zielt (siehe auch Abbildung 2.3).

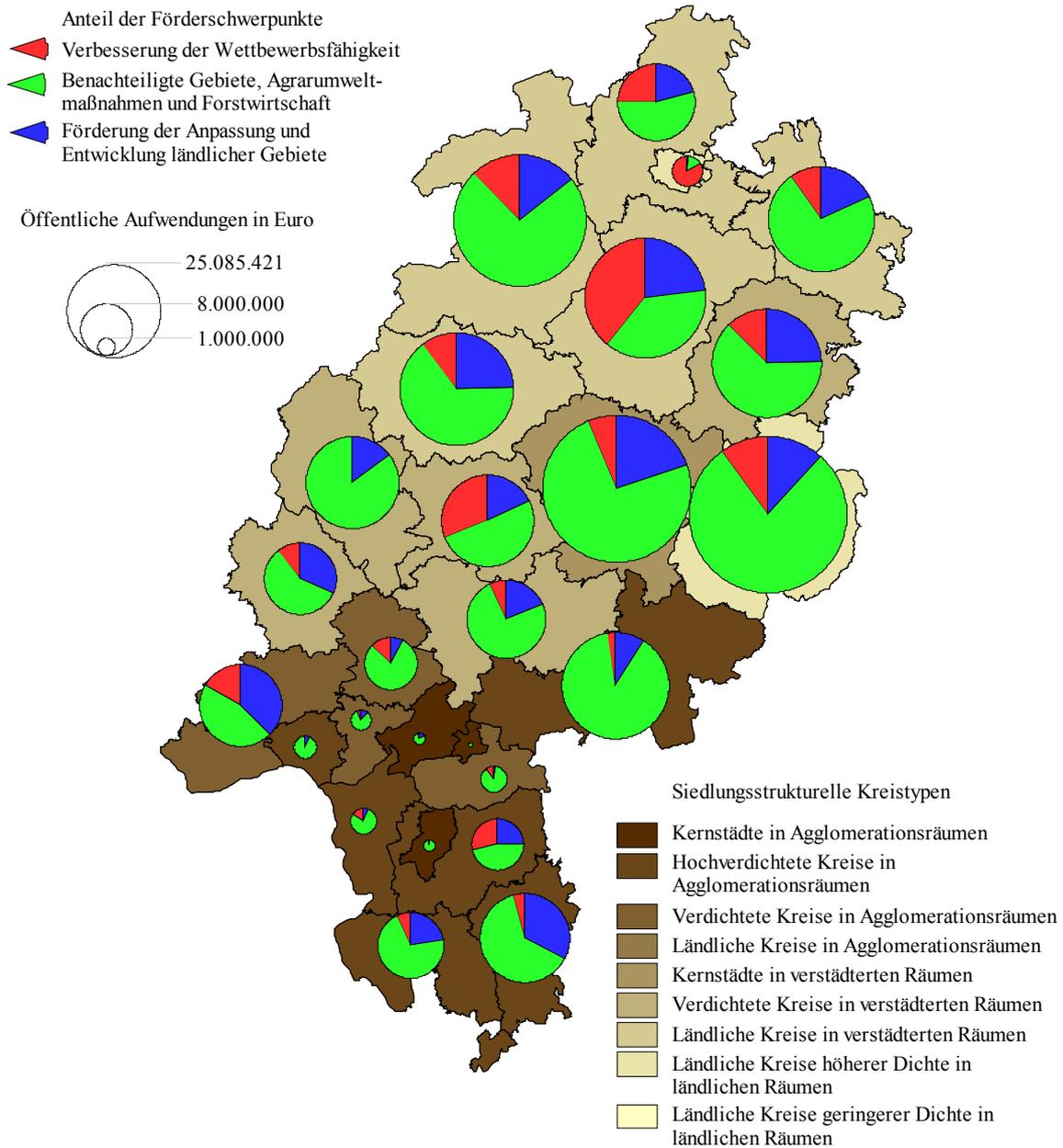
Förderrichtung nach Landkreisen (NUTS-III-Ebene)

Der finanzielle Schwerpunkt des hessischen EPLR liegt nördlich des Rhein-Main-Gebietes. Hierhin floss der größte Anteil der Fördermittel in den Jahren 2000 bis 2002. Entsprechend verteilt sich auch das Gesamtinvestitionsvolumen im Raum. Zwei thematische Karten zeigen diese regionalisierte Verteilung (Karte 10.1, Karte 10.2).

² Hier besteht das Problem, dass die untersuchten Daten auf Landkreisebene vorliegen, die strukturschwächeren ländlichen Gebiete aber z.T. unterhalb der Landkreisebene abgegrenzt wurden.

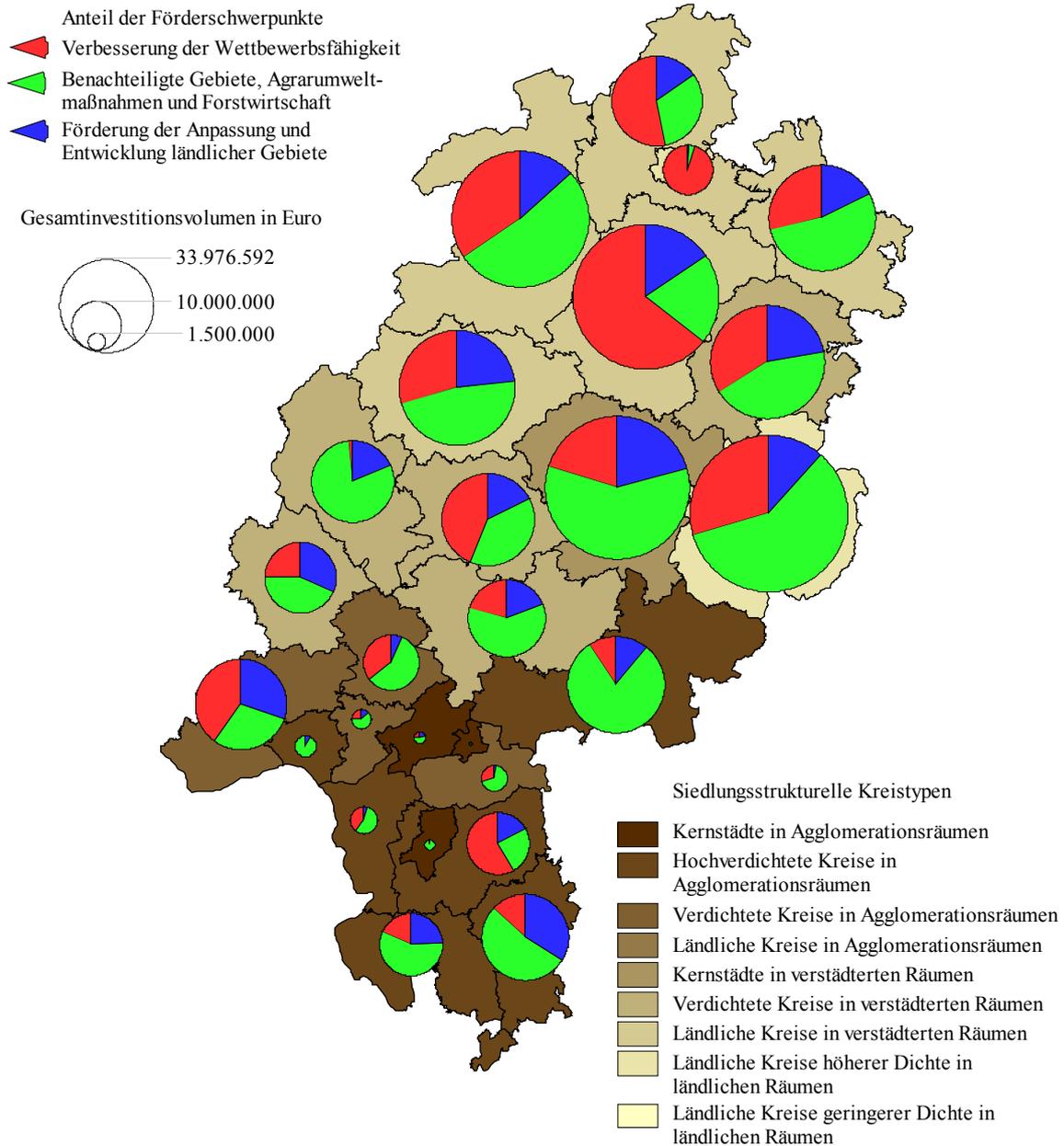
³ Bis auf einige wenige Buchungsposten, die sich keinem Förderschwerpunkt oder Landkreis zuordnen ließen (siehe MB-X-Text 2.1), werden bei der Analyse der Zahlungsströme alle Haushaltslinien betrachtet.

Karte 10.1: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002



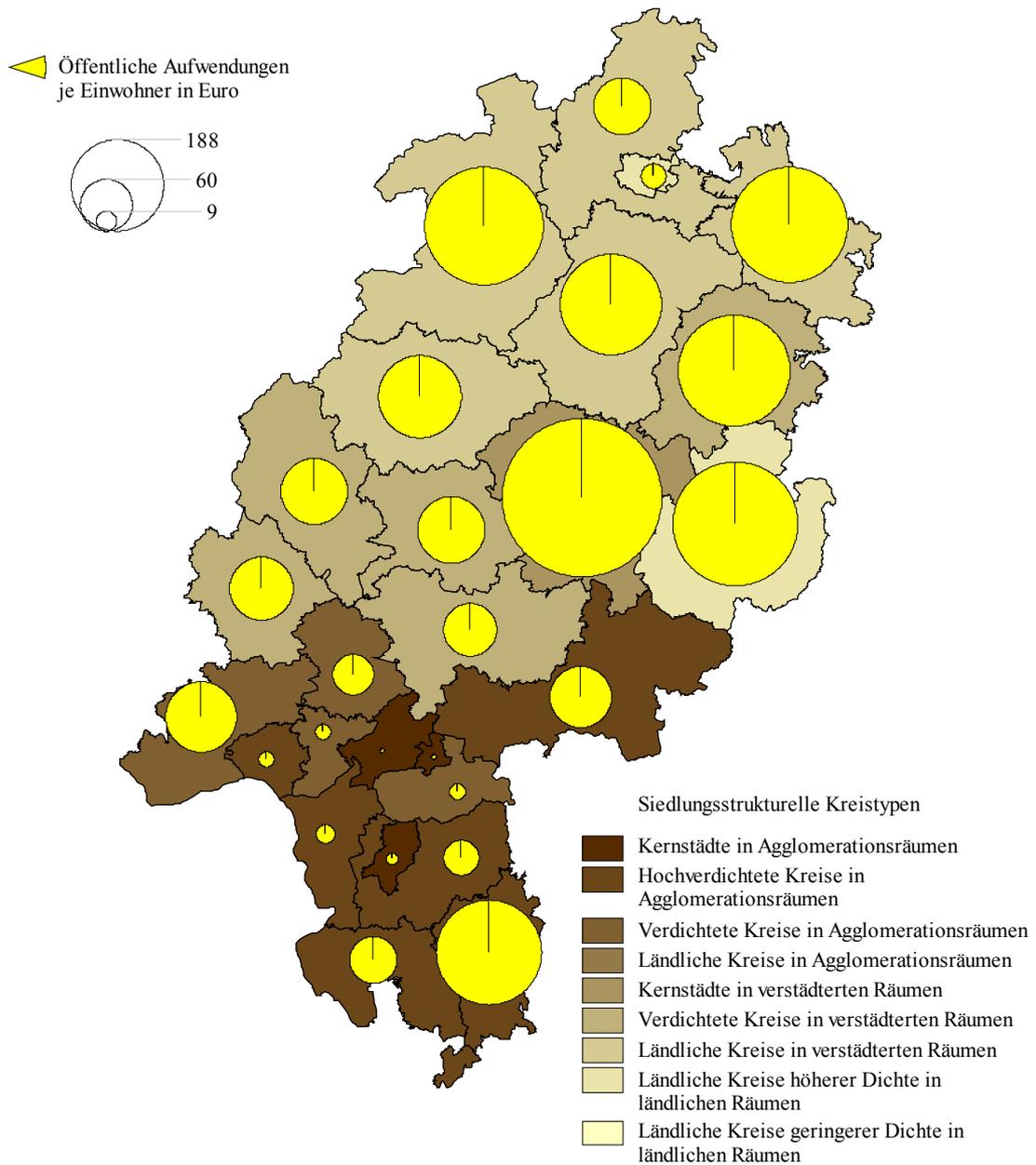
Quelle: Zahlstellendaten des Landes Hessens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Karte 10.2: Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Hessens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

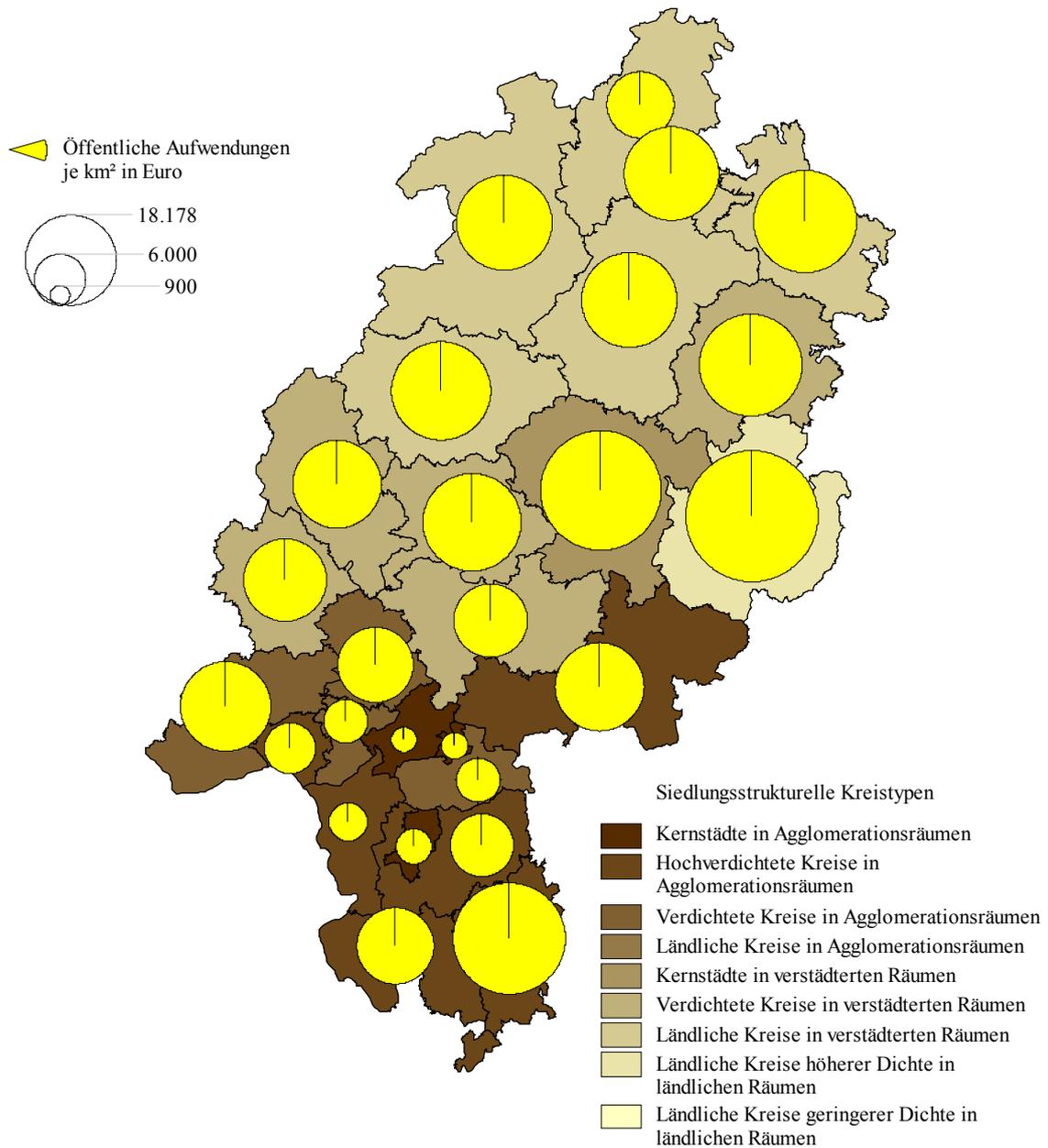
Karte 10.3: Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Hessens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
 6-Länder-Halbzeitbewertung
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Karte 10.4: Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Hessens für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
 6-Länder-Halbzeitbewertung
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

13 % der im Zeitraum 2000 bis 2002 ausgezahlten öffentlichen Mittel flossen in den Landkreis Fulda. Auf Rang 2 folgt der Vogelsbergkreis mit 12 % der ausgezahlten Mittel. Auch bezogen auf die Gesamtinvestitionen ist die regionale Verteilung der Mittel vergleichbar. Es dominieren die nördlich des Rhein-Main-Gebietes gelegenen Landkreise in Hessen. Aufgrund der unterschiedlichen Beihilfesätze ergeben sich gegenüber der Verteilung der öffentlichen Aufwendungen nach Förderschwerpunkten leichte Verschiebungen. Damit folgt die Verteilung der Mittel den Kriterien des EPLR für strukturschwächere ländliche Gebiete.

Bei Betrachtung der absoluten Zahlungsströme wird deutlich, dass die weniger verdichteten und weniger zentral liegenden Landkreise von der Förderung aus dem hessischen EPLR besonders profitieren. Dies sind die Landkreise, die nach den siedlungsstrukturellen Kreistypen als ländlich zu klassifizieren sind.

Um die unterschiedliche Fläche und Einwohnerdichte der hessischen Landkreise zu berücksichtigen, werden die öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 in zwei weiteren Darstellungen auf die Einwohner und auf die Fläche bezogen (siehe Karte 10.3 und Karte 10.4). Die einwohnerbezogene Förderintensität weist einen deutlichen Schwerpunkt außerhalb des südhessischen Agglomerationsraums auf. Die öffentlichen Aufwendungen je Flächeneinheit verteilen sich etwas gleichmäßiger, doch auch bei dieser Betrachtung ergibt sich eine räumliche Schwerpunktsetzung außerhalb des Rhein-Main-Verdichtungsraums.

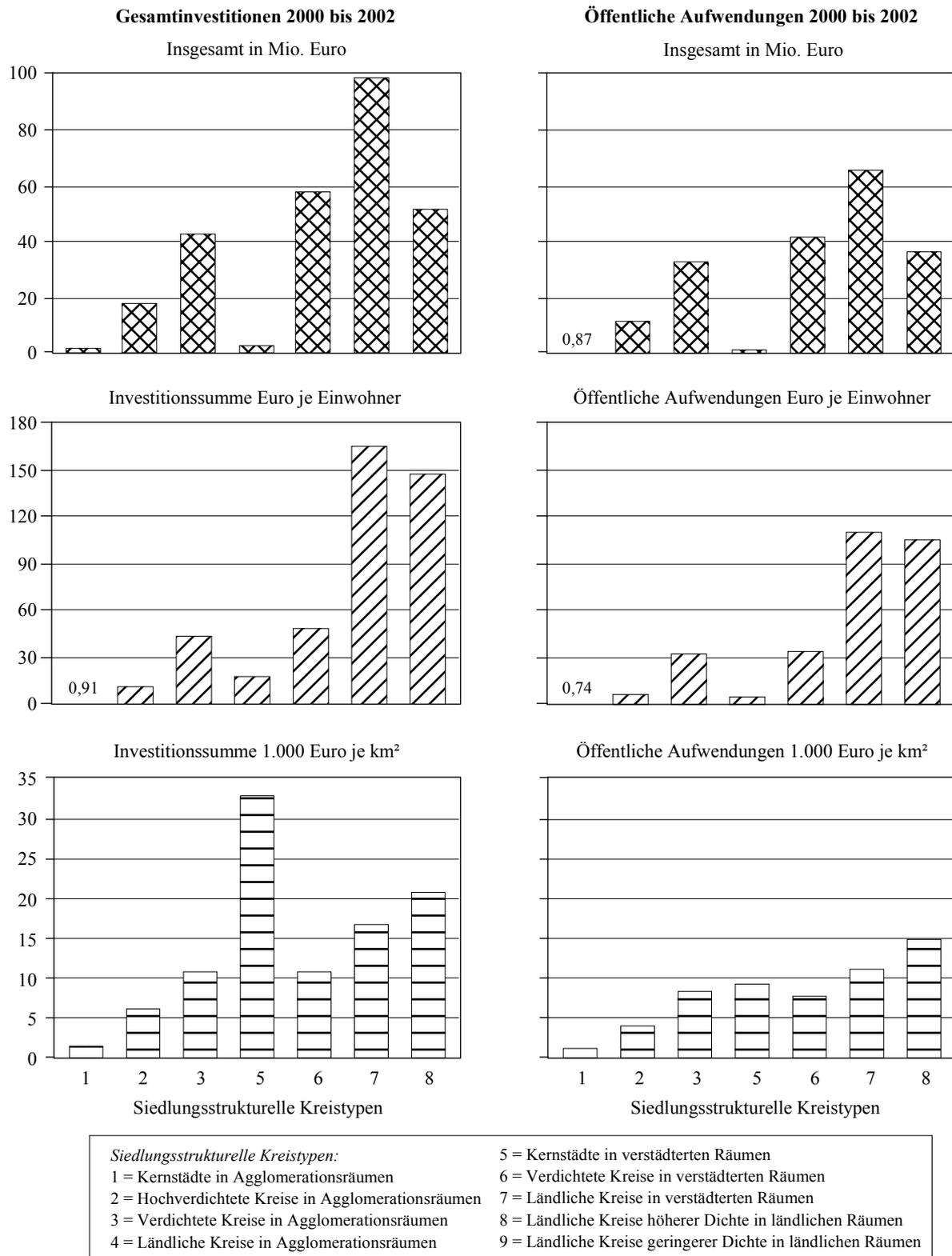
Förderrichtung und -intensität nach siedlungsstrukturellen Kreistypen

Das Konzept der siedlungsstrukturellen Kreistypen wird in MB-X-Text 2.2 dargestellt. Nach diesem Konzept, das vorrangig die Bevölkerungsdichte und die Lage im Raum berücksichtigt, sind in Hessen nur die Landkreise Fulda und Hersfeld-Rotenburg als ländlicher Raum zu bezeichnen (siehe MB-X-Tabelle 2.1).

Für den Vergleich zwischen den siedlungsstrukturellen Kreistypen wurden die öffentlichen Aufwendungen sowie die Gesamtinvestitionen zusätzlich mit Kenngrößen verknüpft, die die strukturellen Verhältnisse in der Region wiedergeben. Gewählt wurden die Bevölkerungszahl und die Gebietsfläche der Landkreise.

Abbildung 10.3 stellt die Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Aufwendungen und der Gesamtinvestitionen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen dar, sowohl absolut wie auch bezogen auf die Einwohnerzahl und die Fläche.

Abbildung 10.3: Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen des hessischen EPLR nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002



Erläuterungen zu den siedlungsstrukturellen Kreistypen sind MB-X-Text 7 und MB-X-Tabelle 6 zu entnehmen.

Quelle: Zahlstellendaten des Landes Hessen, eigene Berechnungen.

Gemessen an der absoluten Höhe der öffentlichen Aufwendungen (bzw. der dadurch ausgelösten Gesamtinvestitionen), sind die ländlichen Kreise nach der Abgrenzung der BBR (Typ 7 und 8) die hervorstechenden Zielregionen; hinzu kommt noch Typ 6 als verdichteter Kreis. Bei der Betrachtung der Förderintensität je Einwohner wird die Bedeutung der ländlichen Kreistypen deutlich. Bezogen auf die Fläche relativiert sich das Verhältnis ein wenig, da die Landkreise und kreisfreien Städte sehr unterschiedliche Gebietsflächen umfassen. Bei den Gesamtinvestitionen je km² sticht allerdings der Kreistyp 5 „Kernstädte in Verdichteten Räumen“ besonders heraus, in dem größere Investitionen beispielsweise der Verarbeitung und Vermarktung anzutreffen sind.

Im Materialband findet sich zusätzlich eine Abbildung, in der die absoluten Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen nach Förderschwerpunkten differenziert auf die siedlungsstrukturellen Kreistypen verteilt wurden (MB-X-Abbildung 2.1). Hier wird deutlich, dass sich die absolute Mittelverteilung zwischen den Förderschwerpunkten zwar hinsichtlich ihres Niveaus, aber nicht hinsichtlich ihrer Verteilung auf die siedlungsstrukturellen Kreistypen unterscheidet.

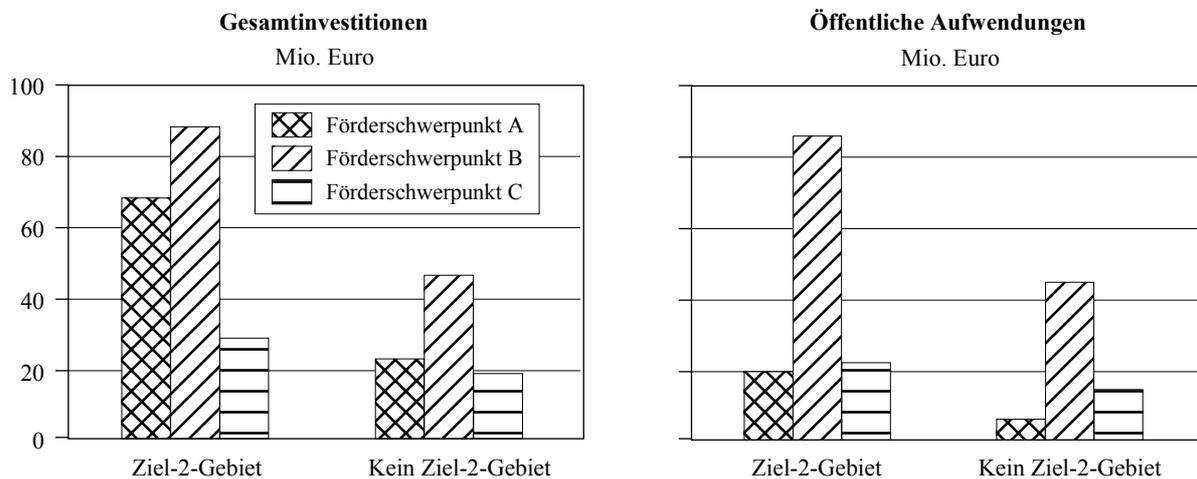
Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf Ziel-2-Gebiete⁴

Bei Betrachtung der Verteilung auf Ziel-2-Gebiete⁵ und Nicht-Ziel-2-Gebiete (Abbildung 10.4) wird sowohl bei den Gesamtinvestitionen wie auch bei den öffentlichen Aufwendungen der Schwerpunkt im Ziel-2-Gebiet deutlich. Insgesamt fließen 66 % der öffentlichen Aufwendungen in das Ziel-2-Gebiet, und 68 % der Gesamtinvestitionen werden hier getätigt. Dies hängt unmittelbar mit der Abgrenzung des Ziel-2-Gebiets zusammen, das sich zu einem großen Teil auf strukturschwache ländliche Gebiete bezieht (HMWVL, 2001).

⁴ Die Ziel-2-Gebietskulisse kann MB-Einl-Karte 1 entnommen werden. Bei der Auswertung wurden sowohl Ziel-2-Gebiete wie auch die Phasing-out-Fördergebiete berücksichtigt. Ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt wurde zu dieser Gebietskulisse gezählt, auch wenn nur ein Teil seiner Fläche zur Gebietskulisse gehört. Somit gehören neun Landkreise und freie Städte zur Kulisse, fünf Landkreise liegen außerhalb.

⁵ Gemäß Erwägungsgrund (3) der VO (EG) Nr. 1257/1999 sollen die horizontalen EPLR die Ziel-2-Programme unterstützen.

Abbildung 10.4: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des hessischen EPLR nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten



Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Hessen 2000 bis 2002.

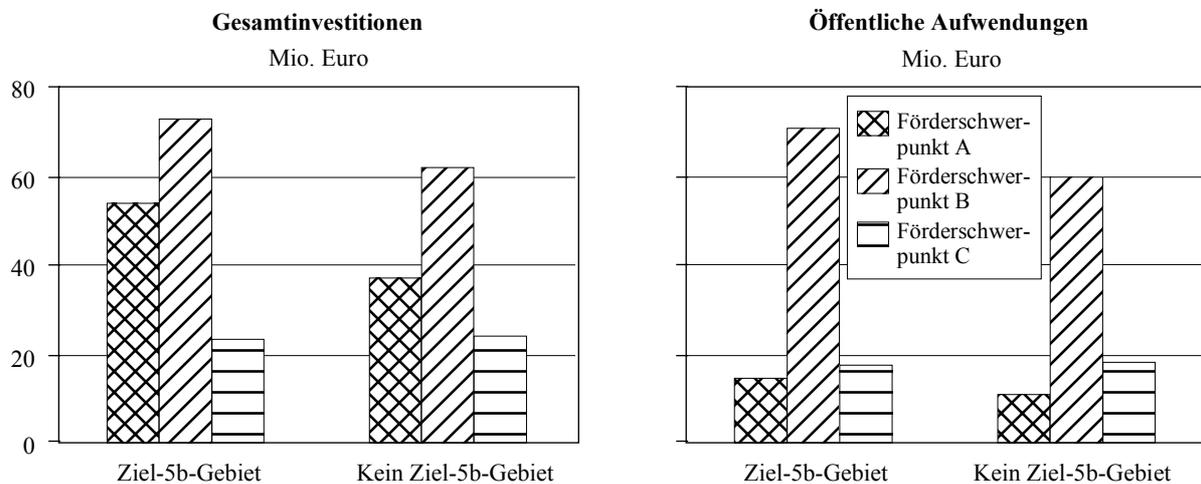
Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse⁶

Die Struktur der Verteilung der Gesamtinvestitionen auf die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse (Abbildung 10.5) folgt der Verteilung nach Ziel-2-Gebieten. Dies verwundert nicht, da die Ziel-5b-Gebietskulisse eine Teilmenge der Ziel-2-Gebietskulisse darstellt.

In die ehemaligen Ziel-5b-Gebiete fließen 54 % der öffentlichen Aufwendungen. 55 % der Gesamtinvestitionen werden hier getätigt. Hieraus wird deutlich, dass der hessische EPLR aus regionalpolitischer Sicht ein Ausgleichsziel verfolgt, auch wenn es keine aktive regionalpolitisch motivierte Steuerung der Programmmittel - mit Ausnahme der Artikel-33-Maßnahmen - in bestimmte Regionen gibt.

⁶ Ziel-5b-Gebiete wurden in der Förderperiode 1994 bis 1999 aufgrund eines niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes abgegrenzt. Zu diesem Kriterium kamen noch drei weitere hinzu, von denen zwei erfüllt sein mussten: hoher Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten, niedriges Agrareinkommen und geringe Bevölkerungsdichte und/oder Tendenz zur Entvölkerung (EU-KOM, 1993). Das hessische Ziel-5b-Gebiet erstreckte sich über die Landkreise Hersfeld-Rotenburg, Vogelsberg, Waldeck-Frankenberg und Werra-Meißner sowie über Teile des Landkreises Fulda (Teilgebiet Rhön) und des Schwalm-Eder-Kreises (Schramek et al., 2002).

Abbildung 10.5: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten des hessischen EPLR nach ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten



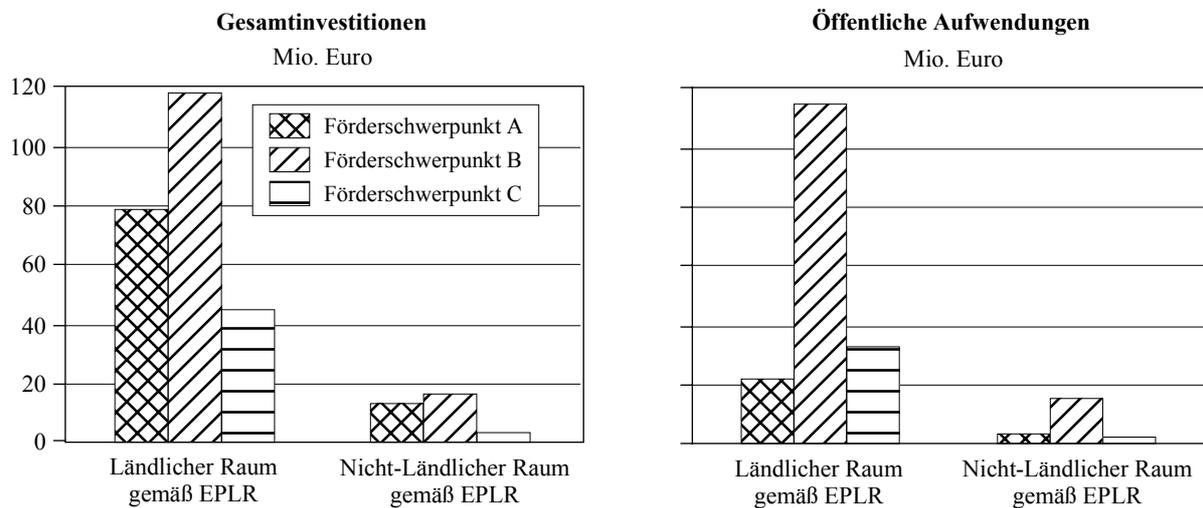
Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Hessen 2000 bis 2002.

Dies liegt in der Überlagerung von vorrangigen Zielgebieten der verschiedenen Maßnahmen (Mittelgebirge, benachteiligte Gebietskulisse, Ländliche Regionen gemäß EPLR). Ohne Vorgabe einer an regionalpolitischen Kriterien festgelegten Gebietskulisse (außer für die Artikel-33-Maßnahmen) findet schon aufgrund der Förderinhalte eine Schwerpunktsetzung außerhalb des Rhein-Main-Gebiets statt, ohne dass man von vorneherein einzelne aus sektoraler oder agrarumweltpolitischer Sicht sinnvolle Projekte im Rhein-Main-Gebiet von der Förderung ausschließt.

Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf die ländlichen Regionen im Sinne der Richtlinien zur Förderung der regionalen Entwicklung

Auch wenn diese Gebietsabgrenzung nur für ausgewählte Artikel-33-Maßnahmen gilt, folgt die Verteilung der Programmmittel (Abbildung 10.6) weitestgehend dieser Gebietskulisse. Dies ist darauf zurückzuführen, dass diese Gebietskulisse (siehe auch MB-Ein-Karte 2) v.a. den Verdichtungsraum Rhein-Main-Neckar und einzelne Städte in Mittel- und Nordhessen ausgrenzt, also die Gebiete mit einem geringen Anteil der Landwirtschaft und landwirtschaftlichen Flächen und geringen sozio-ökonomischen Problemen.

Abbildung 10.6: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten nach den im EPLR abgrenzten ländlichen Räumen



Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Hessen 2000 bis 2002.

Zusammenhang der Förderung mit ausgewählten sektoralen und regionalen Kennziffern

Mittels einer Korrelationsanalyse wird analysiert, wie die Verteilung der Gesamtinvestitionen und der öffentlichen Aufwendungen in der absoluten Höhe und in der einwohner- oder flächenbezogene Intensität mit ausgewählten sektoralen und regionalen Kennziffern zusammenhängt. Die ausgewählten Kennziffern sind in Tabelle 10.2 dargestellt.

Die Ergebnisse der Korrelationsanalyse sind im Materialband (MB-X-Text 2.3, MB-X-Tabellen 2.2 und 2.3) dargestellt.

Dabei kann herausgestellt werden, dass die Höhe der Fördermittel und Gesamtinvestitionen sowohl absolut wie auch bezogen auf die Einwohner oder Fläche einen signifikanten Zusammenhang zu sektoralen wie auch regionalen Kennziffern aufweist.

Bei den sektoralen Kennziffern besteht ein positiver Zusammenhang zum Anteil der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei (LFF) an den Erwerbstätigen insgesamt; ein negativer zur Höhe der BWS je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft und der Ertragsmesszahl.

Einen signifikanten Zusammenhang weist die Fördermittelverteilung auch bezogen auf einzelne regionale Kriterien aus. Der Zusammenhang ist negativ bezüglich der Bevölke-

rungsdichte, Bevölkerungsentwicklung, BWS je Erwerbstätigem in der Nichtlandwirtschaft und der Frauenerwerbsquote. Einen positiven Zusammenhang gibt es mit der Arbeitslosenquote und dem siedlungsstrukturellen Kreistyp. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass die einzelnen Kriterien auch untereinander stark korreliert sind.

Tabelle 10.2: Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse

Sektorale Kennziffern	Regionale Kennziffern
<ul style="list-style-type: none"> • Anteil der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft an der BWS insgesamt 2000 • Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt 2000 • Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche 2000 in % • Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft 2000 • Ertragsmesszahl (EMZ) 1999 	<ul style="list-style-type: none"> • Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999 • Bevölkerungsdichte 31.12.2000 • Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020 • Arbeitslosenquote 2000 • Arbeitslosenquote Januar 2003 • Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2000/2003 • Gestaltungsquote • BIP je Einwohner • Anteil der Bevölkerung über 65 (31.12.1999) • Anteil der Bevölkerung unter 15 (31.12.1999) • Frauenerwerbsquote 2000 • siedlungsstruktureller Kreistyp

Quelle: LDS-NRW, 2002; Statistisches Bundesamt, 2002; BBR, 2003; BBR, 2002.

Die zu beobachtende Mittelverteilung orientiert sich stark an der Ausprägung sowohl sektoraler wie auch regionaler Kennziffern, ohne dass diese bei der Auswahl der Projekte zugrunde gelegt werden. Dies liegt v.a. in dem Umstand begründet, dass wesentliche Zielgebiete des Förderschwerpunkts B auch deutliche Strukturschwächen aufweisen und Förderschwerpunkt C nur außerhalb des Verdichtungsraums angeboten wird.

Fazit

Die räumliche Verteilung der Fördermittel des hessischen EPLR geht konform mit dem Ausgleichsziel der Regionalpolitik, da in der Tendenz die strukturschwächeren Landkreise außerhalb des Rhein-Main-Neckar-Gebietes stärker am EPLR partizipieren. Ob damit im Wettbewerb der Regionen ihre Position gestärkt wird, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Die Diskussion der thematischen Querschnittsfragen wird hier erste Hinweise geben.

Die Ergebnisse sind unter der Annahme zu interpretieren, dass regionale Kriterien für alle betrachteten Haushaltslinien gleichermaßen relevant seien. Die räumliche Verteilung der Fördermittel ist jedoch von vielen Faktoren abhängig, die sich je nach Förderschwerpunkt bzw. Maßnahme deutlich unterscheiden. So ist bei den Agrarumweltmaßnahmen für die Verteilung der Mittel die naturräumliche Situation entscheidender als eine regionale

Strukturschwäche. Auf dem Programmworkshop wurde herausgestellt, dass beispielsweise für die HELP-Maßnahmen spezifische Auswahlkriterien gelten und eine Überlappung mit einer regionalen Strukturschwäche daher eher zufällig ist (HMULV et al., 2003). Forstliche Maßnahmen finden vorrangig dort statt, wo Wald ist. Im Förderschwerpunkt A, insbesondere im AFP, fließt ein Großteil der Mittel nach Nord- und Mittelhessen (siehe Karte 3.1), da der inhaltliche Schwerpunkt der Förderung auf Investitionen in tierhaltenden Betrieben liegt (HMULV et al., 2003). Kriterien, die eine regionale Strukturschwäche charakterisieren, sind v.a. für die Maßnahmen des Förderschwerpunktes C relevant und liegen derzeit der Abgrenzung der Förderkulisse für einzelne Maßnahmen zugrunde. Die Mittelverteilung des Förderschwerpunktes C entspricht damit der Steuerung in der Dorf- und Regionalentwicklung.

Eine generelle Empfehlung seitens der EvaluatorInnen hinsichtlich einer stärkeren Berücksichtigung von regionalpolitischen Zielsetzungen durch den hessischen EPLR und eine entsprechende Mittelsteuerung kann aufgrund der multiplen Zielsetzungen nicht gegeben werden.

10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen

Methodische Vorbemerkungen

Die kapitelübergreifenden Fragen sind analog den kapitelspezifischen Fragen strukturiert. Zu jeder Frage gehört ein Set von Kriterien und Indikatoren, die mehrheitlich quantitativen Charakter haben.

Zur Strukturierung und Bearbeitung der Fragen wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- (1) **Relevanzanalyse** der Bewertungsfragen und –kriterien (siehe auch BAL, 2001, S. 80), standardisierte Relevanzabfrage⁷ bei den Kapitelbewertern (siehe MB-X-Tabelle 1.4). In diesem Zusammenhang wurde auch überprüft, inwieweit die Fragebögen für mündliche und schriftliche Befragungen der einzelnen Förderkapitel ergänzt werden müssen, um eine sinnvolle Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen, zumindest für die Ex-post-Bewertung, zu ermöglichen.
- (2) **Zielanalyse** auf Programmebene (siehe MB-X-Tabelle 3.1). Hierzu waren von den Kapitelbewertern in vorgegebene Tabellen Haupt- und Nebenziele bezogen auf die thematischen Querschnittsfragen einzutragen, die sich aus den Zielen auf Maßnah-

⁷ Auf die Ergebnisdarstellung wird verzichtet, da es sich vor allem um eine interne Diskussionsgrundlage handelte, die in die weiteren Arbeitsschritte und -ergebnisse eingeflossen ist.

menebene ableiten lassen. Für Maßnahmen, die sich mit ihren Zielsetzungen nur unzureichend in die Zielstruktur auf Programmebene eingliedern lassen, wurden programmspezifische Zielsetzungen ergänzt. Als weitere Querschnittsfrage wurde die Förderung der Chancengleichheit von Frauen ergänzt. Zusammengefasst sind die Ziele auf Programmebene der MB-X-Tabelle 3.1 zu entnehmen.

- (3) Eine **Auswertung sozio-ökonomischer Kennziffern** (Kontextindikatoren) wurde für die einzelnen thematischen Fragen durchgeführt, um die erzielten Ergebnisse hinsichtlich ihrer Relevanz besser einordnen zu können.
- (4) **Vereinheitlichende Vorgaben und Checklisten** für die Erhebungs- und Fragebögen der Kapitelbewerter, um die Vergleichbarkeit und Vollständigkeit der Ergebnisse zu verbessern. Dabei wurde das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Jeder zusätzliche Aspekt bläht das Untersuchungsdesign in den einzelnen Förderkapiteln auf, ohne dass die gewonnenen Aussagen für die Förderkapitel relevant sein müssen. Trotz der Bemühungen, Erhebungsmethoden und -indikatoren zu vereinheitlichen, sind (aufgrund der unterschiedlichen Datenlage und der Heterogenität der Maßnahmen) die aus den Förderkapiteln gewonnenen Indikatoren nur begrenzt vergleichbar. Daher konnte für viele kapitelübergreifende Indikatoren zum jetzigen Zeitpunkt keine Quantifizierung vorgenommen werden. Es steht u.E. auch grundsätzlich in Frage, ob dies im Rahmen der Ex-post-Bewertung gelingen kann (siehe auch MB-X-Text 1.1).
- (5) **Wirkungsstromanalyse** (vgl. MB-X-Text 1.3). Ausgehend von der Methodik der Entwicklungspfadanalyse bzw. Wirkungspfadanalyse, die bereits im Rahmen mehrerer Evaluierungsberichte (z.B. ECOTEC, 1998; IfS, 2000) Anwendung gefunden hat, wurden die fünf themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkungsbereiche aufgefasst. Diesen wurden jeweils die Wirkungen auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen zugeordnet. Dabei sollten die Wirkungen auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen eingeschätzt werden. In verschiedenen Tabellen (beispielhaft für AFP: MB-X-Tabellen 1.2 und 1.3) wurden die Wirkungsrichtungen und –stärken sowie Wirkungseigenschaften⁸ von den Kapitelbewertern eingetragen. Die zusammengefassten Ergebnisse der Wirkungsstromanalyse sind MB-X-Tabelle 3.2 zu entnehmen. Die auf die einzelnen kapitelübergreifenden Fragen bezogenen Ergebnisse werden in den folgenden Abschnitten vorgestellt und diskutiert.

Durch dieses Vorgehen wird auf Programmebene eine plakative Übersicht der Programmwirkungen bezogen auf einzelne kapitelübergreifende Fragen gegeben. Das

⁸ Deren Definition (direkt, indirekt, kurzfristig, langfristig, dauerhaft und vorübergehend) erfolgte in Anlehnung an EU-KOM (1999d).

Problem, dass innerhalb der Haushaltslinien bzw. Maßnahmen nur ein Teil der Projekte mit positiven oder negativen Wirkungsrichtungen in Verbindung gebracht werden konnte, wurde berücksichtigt, indem Wirkungsgrad und wirksame Förder-summe in Beziehung zueinander gesetzt wurden (siehe MB-X-Text 1.3).

Zur vereinfachten Illustration der Wirkungsschwerpunkte des Programms wird zusätzlich eine Gewichtung der Wirkungen durch die Verknüpfung mit der finanziellen Ausstattung (tatsächlicher Mittelabfluss) der Haushaltslinien vorgenommen.

Mit Hilfe der Wirkungsstromanalyse können folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Maßnahmen sind auf welche Ziele ausgerichtet?
- Wie groß sind die Anteile am Gesamtbudget, mit denen bestimmte Wirkungen verbunden sind?
- Mit welchen Maßnahmen werden welche Wirkungen erreicht?
- Welche Ziele und Handlungsfelder der EU-KOM finden keine oder wenig Berücksichtigung?

Zwei wesentliche Grenzen dieser Methode sind aufzuführen:

- Aufgrund des stark vereinfachenden Charakters dieser Methode - z.B. wird für die finanzielle Gewichtung die Annahme getroffen, dass ein Euro Fördermittel in jeder Maßnahme der gleichen Wirkungsmenge entspricht - sind die Ergebnisse nur als Tendenzen oder Größenordnungen zu verstehen.
- Die Einschätzung auf der Ebene der einzelnen Haushaltslinien/Maßnahmen beruht auf einer sehr unterschiedlichen Datenlage, -qualität und Förderfallzahl. Während in einigen Bereichen (z.B. Dorferneuerung) bereits mit statistisch auswertbarem Material gearbeitet werden kann, ist z.B. der Erkenntnisstand im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht über das Ex-ante-Stadium hinausgegangen. Die vertikale Vergleichbarkeit der Aussagen ist somit äußerst gering. Dieses Problem dürfte sich jedoch mit weiterem Fortschreiten des Programms verringern.

10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag des hessischen EPLR zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen

10.3.1.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Aus unserer Sicht trifft die Frage mit ihren Kriterien in ihrer derzeitigen Form nicht die in Hessen vorzufindende Situation und die Handlungsmöglichkeiten des hessischen EPLR. Die Frage wurde daher anders interpretiert und mit neuen Kriterien unterlegt.

Welchen Beitrag leistet der hessische EPLR zur Erhaltung oder Verbesserung der Lebensqualität in den ländlichen Räumen?

Die Frage wurde mit vier Kriterien unterlegt:

- Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten (1-1.);
- Erreichbarkeit und Qualität der Versorgungseinrichtungen (1-2.);
- Schaffung attraktiver Wohnbedingungen (1-3.);
- Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion (1-4.).

Begründung:

Bezogen auf die demographische Situation werden im hessischen EPLR Stärken, Schwächen und Entwicklungsmöglichkeiten aufgeführt (HMULF, 2000, S. 93). Als Stärke wird die zunehmende Bedeutung des ländlichen Raums als Wohn- und Erholungsraum herausgestellt, der dadurch auch Wanderungsgewinne sowohl aus den Ballungsgebieten wie auch aus peripheren Regionen zu verzeichnen hat. Als Schwäche wird die z.T. geringe Bevölkerungsdichte gewertet, die in ballungsfernen ländlichen Regionen langfristig noch weiter abnehmen wird. Bei den Wanderungsgewinnen handelt es sich häufig um Wohnstandortverlagerungen ohne Verlagerung des Arbeitsplatzes. Daraus resultiert eine Intensivierung der Pendlerbewegungen. Im ländlichen Raum gibt es überdies eine Tendenz zur Abwanderung von Jugendlichen (Ausbildungswanderer). Wesentliche Entwicklungsmöglichkeiten des ländlichen Raums sieht das HMULF (2000) in

- der Stärkung der Funktionskraft und Sozialstruktur der Dörfer durch Dorferneuerung,
- der Erschließung zusätzlicher Einkommen im landwirtschaftsnahen Bereich,
- der Förderung der beruflichen Bildung und
- kombinierten Qualifizierungs- und Beratungsmaßnahmen für Existenzgründungen durch Frauen.

Die demographischen Veränderungen in den ländlichen Räumen Hessens sind sehr unterschiedlich; ähnlich breit ist auch das erforderliche Maßnahmenbündel. Wie aus den oben genannten Entwicklungsmöglichkeiten hervorgeht, versucht der hessische EPLR v.a. auf die Komponente „Wanderungsverhalten“ Einfluss zu nehmen (siehe MB-X-Text 4.1).

Relevanz der neu interpretierten Frage

Im Binnenwanderungsverhalten der Bevölkerung manifestiert sich ihre Einschätzung der relativen Lebensqualität in den jeweiligen Zu- und Abwanderungsregionen. Lebensqualität im weiteren Sinne beeinflussende Faktoren sind in erster Linie (Neander, 2002)

- die Verfügbarkeit und Qualität von Beschäftigungsmöglichkeiten;
- die Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen;
- die Wohnbedingungen;
- das Wohnumfeld (u.a. Landschaftsbild).

Auf diese Faktoren kann der hessische EPLR mit seinen Maßnahmen in unterschiedlichem Ausmaß Einfluss nehmen.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-1. - Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten

Hier wird auf die Beantwortung der Querschnittsfrage 2 verwiesen.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-2. - Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen

Aufgrund der flächendeckenden Verteilung der Zentralen Orte des Landes Hessen ist grundsätzlich sichergestellt, dass Einrichtungen der Daseinsvorsorge, der Kultur sowie des öffentlichen und privaten Dienstleistungsbereichs der Bevölkerung in angemessener Entfernung zugänglich sind. Angesichts der im MB-X-Text 4.1 beschriebenen Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung (Alterungsprozess und räumlich unterschiedlich verteilter Bevölkerungsrückgang) ist die Frage nach den Auswirkungen auf die Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen dennoch berechtigt.

Hinzu kommt, dass die historisch gewachsene Siedlungsstruktur in Nord- und Mittelhessen durch eine Vielzahl kleiner Gemeinden geprägt ist. Hier findet - unabhängig von der Entwicklung der Bevölkerungszahlen - ein Rückzug von Einrichtungen aus der Fläche statt (z.B. Reduzierung von Postdienststellen, Briefkästen, Einrichtungen mit Gütern des täglichen Bedarfs). So wird beispielsweise davon ausgegangen, dass sich zukünftig die Nahversorgung in Gebieten mit weniger als 4.000 bis 6.000 Einwohnern schwieriger gestalten wird.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-3 - Schaffung attraktiver Wohnbedingungen

Als Siedlungsraum spielen ländliche Räume in Hessen eine wichtige Rolle, v.a. in Nord- und Mittelhessen. In Hessen lebt knapp die Hälfte der Bevölkerung in Gemeinden von unter 20.000 EinwohnerInnen (HLUG, 2001).

Grundsätzlich kann aus der Analyse der regionalen Wanderungsbewegungen gefolgert werden, dass für viele Menschen zumindest Teile des ländliche Raums einen attraktiven Wohnstandort darstellen (siehe MB-X-Tabelle 4.1). Dies gilt v.a. für gut erschlossene ländliche Räume, ländliche Räume in der Nähe von Agglomerationen und mit einer guten Verkehrsanbindung über Schiene oder BAB. Die vermehrte Siedlung in ländlichen Gebieten bringt aber auch Probleme mit sich, z.B. eine zunehmende Flächenversiegelung und eine Zunahme des Verkehrsaufkommens. Daneben gibt es Gemeinden, die eher von einem Rückgang der Bevölkerung betroffen sind.

Das Niveau der Zufriedenheit mit Wohnbedingungen kann anhand von drei Bereichen gemessen werden:

- Zufriedenheit mit der Wohnung,
- Zufriedenheit mit der Wohngegend,
- Zufriedenheit mit Verkehrsverhältnissen.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-4. - Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion

Das Landschaftsbild kann die Standortqualitäten, die Siedlungs- und Wohnfunktion sowie die Freizeit- und Erholungsfunktion ländlicher Räume positiv wie auch negativ beeinflussen. Empirisch lassen sich hier allerdings noch keine eindeutigen Befunde vorweisen, zumindest bezogen auf den Zusammenhang zwischen Landschaftsbild, Standortqualitäten sowie Siedlungs- und Wohnfunktion (Neander, 2002).

Der Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und **Freizeit- und Erholungsaktivitäten** ist Gegenstand vieler Untersuchungen. Im Landschaftsrahmenplan Nordhessen (Regierungspräsidium Kassel et al., 2000) wird z.B. von einer generellen Zunahme der Freizeitnutzung der unbesiedelten Landschaft ausgegangen. Auch das tatsächliche Verhalten der Erholungssuchenden lässt eine Bevorzugung ländlicher Räume erkennen (v.a. in den Mittelgebirgslagen, siehe MB-X-Karte 4.8). Das Landschaftsbild wird u.a. maßgeblich vom Verhältnis zwischen besiedelten Flächen und Freiflächen, und bei letzteren zwischen Wald, Grünland, Ackerland, Wasser und naturnahen Landschaftselementen so-

wie ihrer Verteilung im Raum bestimmt. Besonders Wald⁹ genießt eine herausragende Stellung (Volk, 1985). Der Freizeit und Erlebniswert von Wald wird neben dem von Grünland, extensiver Bodennutzung, naturnaher Vegetation, Moor und Gewässern als sehr hoch eingeschätzt (Steinmetz, 1996). Dabei spielt auch die Frage der Zugänglichkeit eine wesentliche Rolle. Wald ist - wenn er durch Wege erschlossen ist - immer zugänglich, während alle anderen Flächennutzungen Beschränkungen unterliegen, z.T. allein dadurch, dass die Flächen eingezäunt sind.

Die Nachfrage nach der Freizeit- und Erholungsfunktion (siehe MB-X-Karte 4.8) ist im ländlichen Umland von Agglomerationen und sonstigen größeren zentralen Orten sowie in Regionen mit bereits etablierten Freizeittourismusaktivitäten sehr viel ausgeprägter als in dünn besiedelten peripheren Regionen ohne Eignung für den Ferientourismus (Neander, 2002).

10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Auf den Erhalt oder die Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume zielen viele Maßnahmen des hessischen EPLR ab; zumindest stellt er bei vielen Maßnahmen ein Nebenziel dar. Schwerpunkt liegt auf den Kriterien „Beschäftigung“ und „Wohnumfeld/ Erholungsfunktion“ (siehe Tabelle 10.3).

Tabelle 10.3: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele

Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
	I	III	VII	V	VI		VIII		IX					
	a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1	
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	●	○	●	●			○	●			○	○	●
	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen											●		
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen													●
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion		○	○	●	○	○	●	●	●			○	●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

⁹ MB-X-Karte 4.9 stellt den Waldanteil in Hessen dar.

Bei der Analyse der Wirkungsrichtungen (siehe Tabelle 10.4) fällt auf, dass besonders beim Kriterium „Beschäftigung“ die Wirkungen - mit Ausnahme des Förderschwerpunktes C - in der Regel zu vernachlässigen oder zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht quantifizierbar sind. Bezüglich Kriterium 1-2. kann das AFP (a1) Wirkungen über die Förderung von Hofläden und kleineren Verarbeitungseinrichtungen entfalten, die allerdings bislang nur einen Bruchteil des Maßnahmenspektrum ausmachen. Wichtiger ist die Maßnahme n, mit der verschiedene soziale und kulturelle Einrichtungen gefördert wurden. Für die Dorferneuerung können deutlich positive Wirkungen bezogen auf Kriterium 1-3. aufgezeigt werden (siehe Kapitel 9). Auch das AFP trägt über investive Maßnahmen, z.B. zur Minderung von Emissionen, zu verbesserten Wohnbedingungen bei, gerade angesichts der oftmals beengten Lage in hessischen Dörfern. Deutliche Hinweise auf positive Wirkungen, v.a. hinsichtlich der Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes (Landschaft), werden in den Förderschwerpunkten B und C gegeben (siehe auch Querschnittsfrage 5).

Tabelle 10.4: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		I	III	VII	V	VI	VIII			IX				
Kapitel		I	III	VII	V	VI	VIII			IX				
VO-Kürzel		a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	(-) ¹⁾	0	++?	(+)	0		0	0	(+)		(+)	++	(+)
	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	0										+		
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	(+)											+++	
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	0			(+)	++	++	++	++	++	+			+

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

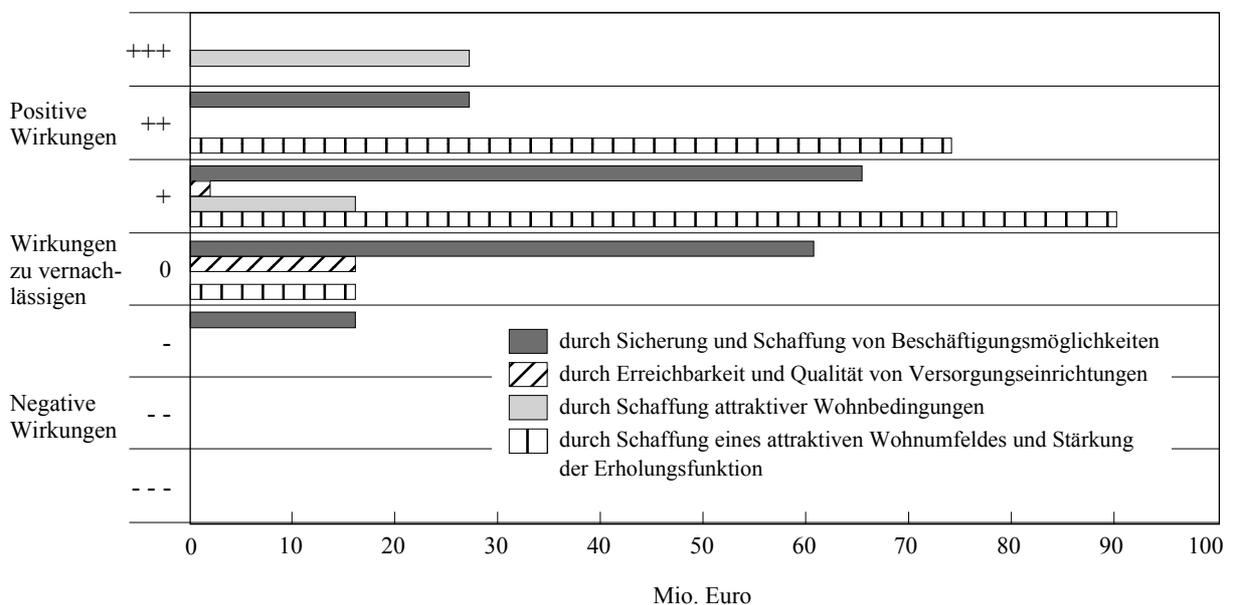
1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht (siehe Kapitel 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.1.3 Fazit

Der Wirkungsschwerpunkt der hessischen EPLR-Maßnahmen liegt in den Bereichen Beschäftigung und Landschaft/Erholung. Rund 50 % der bislang eingesetzten Programmmittel können mit positiven Beschäftigungswirkungen in Verbindung gebracht werden, die sich allerdings noch nicht bei allen Maßnahmen quantifizieren lassen (siehe Abbildung 10.7).

Abbildung 10.7: Wirkungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen* der Jahre 2000 bis 2002



* Zur Ermittlung der öffentlichen Aufwendungen wurde Tabelle 2.6 zugrunde gelegt. Die Mittelverteilung zwischen f1 und f2 wurde im Verhältnis 80:20 geschätzt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Über 70 % der Programmmittel entfalten positive Wirkungen hinsichtlich der Aspekte Landschaft und Erholungseignung (siehe auch Querschnittsfragen 2 und 5).

10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag des hessischen EPLR zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben

Methodische Vorbemerkungen

Im Rahmen der Halbzeitbewertung werden folgende Beschäftigungswirkungen (gemessen in Vollzeitäquivalenten) unterschieden (siehe MB-X-Text 5.1):

- (1) Entstehung von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten, ausgelöst durch Fördergelder, die für die Erstellung oder die Nachfrage einer Leistung eingesetzt werden (z.B. in der Bauphase, im Projektmanagement, in der Beratung);
- (2) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze als Folge direkter betrieblicher Investitionen;
- (3) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze als indirekte Folge von Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität und des Humankapitals.

Bei der synoptischen Wirkungsdarstellung auf Programmebene sollen jedoch - in Abweichung zur Systematik der EU-KOM - nur die **dauerhaften**, strukturwirksamen Effekte dargestellt werden. Befristete Wirkungen, z.B. durch die Auftragsvergabe, die konjunkturpolitisch relevant sind, werden in Kapitel 10.3.2.3 gesondert dargestellt (zur Ermittlung der vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 5.2). Diese konjunkturell relevanten Effekte der einzelnen Maßnahmen können MB-X-Tabelle 5.1 entnommen werden.

Tabelle 10.5 zeigt die Zusammenhänge zwischen vorübergehenden/befristeten Wirkungen und dauerhaften direkten und indirekten Wirkungen, die kurz- bis langfristig entstehen. Diese Systematik zeigt, dass man beide Ebenen nicht miteinander vermischen sollte.

Auf eine differenzierte Ausweisung der Indikatoren zu den beiden Kriterien der EU-KOM wird in der Halbzeitbewertung verzichtet (siehe auch Kapitel 10.1), da in den einzelnen Förderkapiteln aufgrund des Umsetzungsstandes sehr unterschiedliche Ergebnisse vorliegen. Schon auf der Ebene des Querschnittsindikators ist die Aggregation von Einzelergebnissen methodisch problematisch. Noch problematischer ist der Versuch, Unterindikatoren zu quantifizieren und summativ darzustellen.

Tabelle 10.5: Systematisierung der Beschäftigungswirkungen des hessischen EPLR

	Vorübergehend/ befristet, unmittelbar wirksam	Kurz- bis mittel- und langfristige Wirkungen (dauerhaft)	
		direkt	indirekt
Auslösendes Kriterium	Leistungserstellung	Verbesserte einzelbetriebliche Situation	Standortattraktivität, verbessertes Humankapital, verbesserte Wettbewerbssituation von Unternehmen
Investitionstätigkeit; Zahlung von flächenbezogenen Zuwendungen für Landwirte	Öffentliche und private Investitionen, im wesentlichen Bauinvestitionen, Zahlungen für bestimmte Art der Flächennutzung (*)	Private und öffentliche Investitionen in Gewerbe, Produktionsausweitung, Diversifizierung, Rationalisierung	Private und öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Gebäude, Ausbildung
Beschäftigung	An die Leistungserstellung gebundene Beschäftigung	Standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste	Standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste
Wirtschaftspolitische Relevanz	Konjunkturpolitisch relevant	Wachstums- und regionalpolitisch relevant	Wachstums- und regionalpolitisch relevant
Messbarkeit	Quantifizierung (nur) mit Einschränkungen möglich	Bruttowirkungen (**) quantifizierbar	Quantifizierung kaum möglich
Methodisches Instrumentarium	Befragung bei Zuwendungsempfängern, Auswertung der vorhandenen Literatur	Befragung bei Zuwendungsempfängern	Modellrechnungen, vertiefende Untersuchungen in Gemeinden

(*) Ob hier vorübergehend ein Beschäftigungseffekt resultiert, hängt von der jeweiligen Referenznutzung ohne Förderung ab.

(**) Nettowirkungen sind nicht zu ermitteln, da weitgehend Angaben über Vergleichsgruppe fehlen. Verdrängungs- und Verlagerungseffekte können nicht ermittelt werden.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIW, 1998.

10.3.2.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Relevanz der Frage

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird ausgeführt, dass „die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums [...] auf die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete ausgerichtet sein und daher zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten beitragen [sollte].“¹⁰

Auf Programmebene hat der hessische EPLR kein explizites Beschäftigungsziel benannt (siehe Abbildung 2.3), sehr wohl aber auf der Ebene einzelner Maßnahmen. Die Frage kann daher als relevant angesehen werden.

¹⁰ Es gibt durchaus kritische Stimmen bezüglich der Verknüpfung von regionaler Wirtschaftspolitik und Beschäftigungszielen. Frankenfeld (2002) argumentiert, dass Regionalpolitik zuallererst Standort- und Wettbewerbspolitik ist. In Prozessen aufholender wirtschaftlicher Entwicklung einzelner Regionen können durch regionale Wirtschaftspolitik sowohl Arbeitsplätze vernichtet wie neue geschaffen werden. Arbeitsplätze dienen also nicht als Maßstab, ob eine Politik erfolgreich ist (zumindest kurz oder mittelfristig). Messlatte hierfür ist, ob sich eine Region im Standortwettbewerb behauptet. Dies kann auch auf die Frage, ob eine Sektorpolitik erfolgreich ist, übertragen werden.

Stärken und Schwächen bezogen auf die Arbeitsmarktsituation im ländlichen Raum sind im hessischen EPLR genannt (HMULF, 2000, S. 91). Die dort aufgeführten Entwicklungsmöglichkeiten und Handlungsansätze sind auch im Zusammenhang mit dem Ziel-2- und dem ESF-Programm zu werten, da viele der im EPLR genannten Stärken und Schwächen eher in die Wirkungsbereiche des EFRE und des ESF fallen. Daraus ergibt sich die Frage nach möglichen Synergien zwischen dem hessischen EPLR und diesen Strukturfondsprogrammen (siehe Kapitel 10.4). Die wesentlichen Eckdaten der Arbeitsmarktsituation in Hessen beschreibt MB-X-Text 5.3.

Relevanz des Kriteriums 2-1. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft

Der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft ist auch in Hessen in den meisten ländlichen Kreisen nur noch gering (siehe MB-X-Karte 5.3). Wie eine Untersuchung der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie (FAA) (Becker, 1997) für das Bundesgebiet verdeutlicht, liegt bis auf wenige Ausnahmen auch auf dörflicher Ebene die Beschäftigung in anderen Wirtschaftszweigen deutlich höher als in der Landwirtschaft. Daraus zieht Bauer (2002a) die Schlussfolgerung, dass „auch bei weiter fortschreitendem landwirtschaftlichen Strukturwandel [...] in den meisten Regionen kaum noch nennenswerte Rückkoppelungen von der Landwirtschaft auf den Arbeitsmarkt zu erwarten [sind], weil der Beschäftigtenanteil der Landwirtschaft bereits sehr niedrig ist. Für die Menschen in ländlichen Räumen dürfte der sektorale und regionale Strukturwandel in den übrigen Branchen von weitaus größerer Tragweite sein“.

Eine Förderung, die im land- und forstwirtschaftlichen Bereich ansetzt, kann aufgrund der geringen Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei (LFF) für den ländlichen Arbeitsmarkt nicht die zentrale Rolle für die Lösung von Beschäftigungsproblemen spielen. Aber letztlich ist heute kein Politikbereich allein in der Lage, zu grundsätzlich beschäftigungsrelevanten Lösungen zu kommen (Stoll et al., 1998). So führt auch die arbeitsmarktpolitische Initiative für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum (BML, 1999) aus, dass „Land- und Forstwirtschaft [...] nicht allein die wirtschaftliche Dynamik einer Region aufrechterhalten oder gar neu begründen [können].“ So ist wirtschaftliche Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft nach Regionen und Produktionsbereichen differenzierter zu betrachten. Sonderkulturbereiche und der Gartenbau können in ländlichen Räumen eine erhebliche arbeitsmarktpolitische Wirkung entfalten. Für positive Beschäftigungseffekte können auch regionale Arbeitsmärkte, wie etwa im Bereich der Direktvermarktung agrarischer Produkte, des ländlichen Tourismus, der Umweltpädagogik oder ganz allgemein beim Angebot von Dienstleistungen nutzbar gemacht werden.

Relevanz des Kriteriums 2-2. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft

Außerlandwirtschaftliche Sektoren sind angesichts der geringen Bedeutung der Erwerbstätigkeit in der LFF entscheidend für die Beschäftigtenentwicklung sowie die wirtschaftliche Entwicklung und Dynamik Hessens. Dies gilt gleichermaßen für verdichtete wie ländliche Räume (siehe auch MB-X-Text 5.3).

Durch die Maßnahmen des hessischen EPLR kann in unterschiedlicher Form die Beschäftigungssituation in außerlandwirtschaftlichen Sektoren beeinflusst werden. Zum einen können Investitionen von Unternehmen bei den Maßnahmen Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher und auch forstwirtschaftlicher Produkte sowie Dienstleistungseinrichtungen und Dorferneuerung direkt gefördert werden. Zum anderen kann über eine Verbesserung der Standortattraktivität und die Schaffung von infrastrukturellen Voraussetzungen die Bestandssicherung, Expansion oder Ansiedlung von Unternehmen unterstützt werden. Hierfür sind in erster Linie die Maßnahmen des Förderschwerpunktes C geeignet. „Letztlich wird mit derartigen Infrastrukturmaßnahmen die Position des ländlichen Raums im regionalen Wettbewerb um Investitionsmittel und Arbeitsplätze gestärkt“ (BML, 1999). Ob Förderschwerpunkt B, der u.a. auf den Erhalt und die Verbesserung von Umweltressourcen abzielt, sich eher positiv oder negativ auswirkt, ist regional differenziert zu werten. Die Ausprägung der Landschaft wird als weicher Standortfaktor gewertet, wobei sich in der Literatur kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Landschaft und den Standortentscheidungen von gewerblichen und Dienstleistungsunternehmen finden lässt (Neander, 2002).

10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die einzelnen Maßnahmen des hessischen EPLR können in unterschiedlicher Weise Beschäftigungswirkungen erzielen (siehe EU-KOM, 1999a). Die erwarteten Wirkungen sind im Programmplanungsdokument beschrieben (HMULF, 2000, S. 191 ff).

Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft wird bei fünf Maßnahmen als Hauptziel genannt. Außerhalb der Landwirtschaft ist sie Hauptziel von zwei Maßnahmen, wobei Maßnahme g auf direkte Beschäftigungseffekte und Maßnahme s auf direkte wie auch indirekte Effekte abzielt (siehe Tabelle 10.6).

Tabelle 10.6: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele

	Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		Kapitel			V	VI		VIII		IX				
		VO-Kürzel	a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	●	○	●	●			○	●					●
	außerhalb der Landwirtschaft			●				○			○	○	●	

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bislang feststellbaren Beschäftigungswirkungen sind nicht eindeutig. Bei vielen Maßnahmen sind die Wirkungen zum jetzigen Zeitpunkt zu vernachlässigen. Einige Maßnahmen weisen positive Wirkungen auf, die aber z.T. auch noch nicht quantifizierbar sind (siehe Tabelle 10.7). Allein für Maßnahmen des Förderschwerpunktes C können zum jetzigen Zeitpunkt schon positive Beschäftigungswirkungen aufgezeigt werden.

Tabelle 10.7: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen

	Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		Kapitel			V	VI		VIII		IX				
		VO-Kürzel	a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	(-) ¹⁾	0	+?	(+)	0		0	0	(+)				(+)
	außerhalb der Landwirtschaft			++?					0		(+)	++	(+)	

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++

Wirkungen zu vernachlässigen : 0

negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---

in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren

Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht (siehe Kapitel 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.2.3 Querschnittskriterium 2-3. - Befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte

Dieses Kriterium wurde zusätzlich eingeführt, um eine klare Trennung zwischen den verschiedenen Ebenen der Beschäftigungseffekte und ihrer wirtschaftspolitischen Relevanz zu erhalten. Die durch die Förderung im Rahmen der Leistungserstellung ausgelösten Beschäftigungseffekte haben in erster Linie eine konjunkturpolitische Relevanz. Sie können nicht zur Beurteilung des hessischen EPLR herangezogen werden, da solche Effekte letztlich von allen öffentlichen Investitionen und Ausgaben ausgehen, unabhängig von den konkreten Inhalten. Im Folgenden werden die Schätzergebnisse für die einzelnen Förderschwerpunkte vorgestellt (zur Methodik der Ermittlung siehe MB-X-Text 5.2). Eine genaue Übersicht der Ergebnisse gibt MB-X-Tabelle 5.1.

Förderschwerpunkt A

Die direkten befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekte für die Jahre 2000 bis 2002 liegen bei rund 1.000 Arbeitsplätzen (in Personenjahren). Bei Annahme eines Verhältnisses von 1:1,65 zwischen direktem Beschäftigungseffekt und gesamtem Beschäftigungseffekt¹¹ ergibt sich ein Gesamteffekt von rund 1.600 Arbeitsplätzen. Insgesamt profitieren v.a. Stallbauunternehmen und Elektroinstallationsbetriebe, im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung der technische Anlagenbau und Hochbau. Die Aufträge werden zu mehr als der Hälfte im Landkreis vergeben, nur ein geringer Teil geht an Unternehmen außerhalb des Bundeslandes und ins Ausland.

Förderschwerpunkt B

Direkte befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte liegen bei der forstlichen Förderung bei 110 Personenjahren, davon ca. 60 % in den geförderten Betrieben selbst. Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen können für die Grünlandextensivierung eher negative Beschäftigungswirkungen aufgezeigt werden. Ob diese dauerhaft sind, hängt davon ab, ob die Landwirte auch bei einem eventuellen Wegfall der Förderung die extensive Bewirtschaftung in der derzeit praktizierten Form weiterbetreiben werden. Im Vertragsnaturschutz sind jeweils nur Teilflächen eines Betriebes betroffen. Die Beschäftigungswirkungen sind demnach zu vernachlässigen. Für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten können noch keine belastbaren Aussagen geliefert werden.

¹¹ Der gesamte Beschäftigungseffekt setzt sich zusammen aus dem direkten Produktionseffekt der geförderten Investition und der indirekten sektoralen Produktionseffekte durch die Vorleistungslieferungen multipliziert mit den sektoralen Beschäftigungskoeffizienten (Kleemann et al., 1999).

Förderschwerpunkt C

Von den direkten befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekten im Förderschwerpunkt C profitieren in erster Linie das Bau- und Ausbaugewerbe. Die Aufträge werden vor allem an Betriebe in der näheren Umgebung der geförderten Objekte vergeben. Für die Maßnahmen k und o wurden diese Beschäftigungseffekte abgeschätzt. Die direkten Beschäftigungseffekte liegen bei rund 600 Personenjahren; der gesamte Beschäftigungseffekt demnach bei rund 1.000 Personenjahren.

Gesamtschau

Die Aufsummierung der geschätzten konjunkturell relevanten Beschäftigungseffekte der drei Förderschwerpunkte ergibt ein Endergebnis von rund 1.700 Personenjahren (direkter Effekt) und einen Gesamteffekte von rund 2.800 Personenjahren. Bei Abzug der im Bereich Forst anfallende Beschäftigung und unter der vereinfachenden Annahme, dass diese Beschäftigung alleine Hessen und dem Baugewerbe zugute kommt, sind dies ca. 0,8 % der im Jahr 2002 im Baugewerbe Hessens vorhandenen Arbeitsplätze. Damit hat der hessische EPLR - in sehr geringem Umfang allerdings - dazu beigetragen, den Beschäftigungsrückgang im Baugewerbe, der zwischen 1999 und 2002 immerhin bei 12 % lag (LAA Hessen, 2003), ein wenig abzuschwächen.

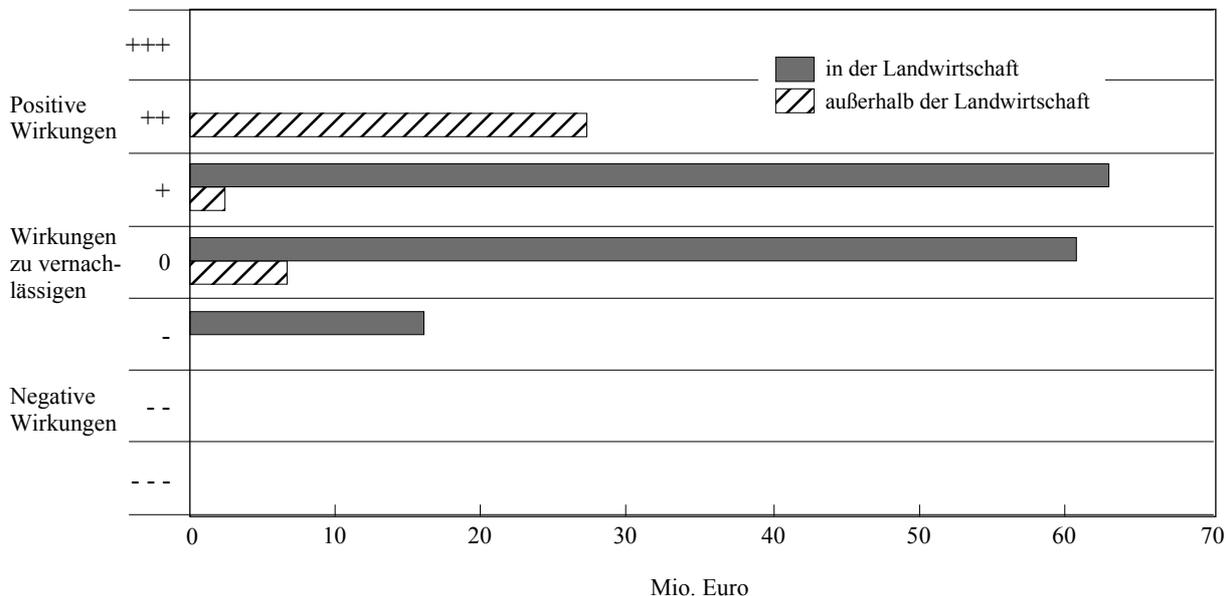
10.3.2.4 Fazit

Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung können in erster Linie konjunkturell relevante Beschäftigungseffekte aufgezeigt werden. Direkte und indirekte Wirkungen sind bislang nicht in großem Umfang zu vermerken; allerdings sind gerade die indirekten Wirkungen auch erst mittel- bis langfristig messbar. Zukünftig sollte jedoch bei den Maßnahmen, die als Hauptziel „Beschäftigung“ nennen, dieses Kriterium ein (noch) stärkeres Gewicht bei der Projektauswahl erhalten.

Bei der Darstellung der Wirkungsrichtungen und der dazugehörigen öffentlichen Aufwendungen (siehe Abbildung 10.8) wird deutlich, dass sektorale Beschäftigungswirkungen überwiegen. Knapp über 30 % der Programmmittel wird eine positive Wirkungsrichtung bezogen auf die landwirtschaftliche Beschäftigung zugesprochen. Hierbei handelt es sich stärker um eine erhaltende Wirkung durch die Ausgleichszulage, die aber nicht zu quantifizieren ist. Im Bereich des AFP sind die Beschäftigungswirkungen hingegen tendenziell negativ, da Arbeit durch Kapitel ersetzt wird.

Außerlandwirtschaftliche Beschäftigungswirkungen sind mit der Förderung im Förderschwerpunkt C verbunden (rund 16 % der Programmmittel). Aufgrund des geringen Beschäftigungspotentials in der Landwirtschaft sollte der Schaffung außerlandwirtschaftlicher Beschäftigungsmöglichkeiten ein stärkeres Gewicht zukommen.

Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag des hessischen EPLR zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung

Methodische Vorbemerkungen

Hier sollen gemäß EU-KOM alle direkten und indirekten Wirkungen der Maßnahmen auf das Einkommen der ländlichen Bevölkerung, insbesondere der in der Landwirtschaft Tätigen, zusammenfassend dargestellt werden.

Der Zusammenfassung der unterschiedlichen Einkommenswirkungen standen große methodische Schwierigkeiten entgegen, da aufgrund der Vielfalt der Maßnahmen unterschiedliche Einkommensbegriffe genutzt werden und die Erfassung qualitativ oder quantitativ erfolgte (siehe MB-X-Abbildung 1.2). Zudem ist die Wirkung auf das Einkommen eher mittel- bis langfristiger Natur, da bei Unternehmensinvestitionen mehrere Jahre nach der Investition abgewartet werden müssen, um Aussagen zur Einkommenswirkung treffen zu können. Auch bei Infrastrukturinvestitionen sind die Effekte eher langfristiger Natur. Daneben gibt es Maßnahmen, die sich unmittelbar einkommenswirksam niederschlagen, wie beispielsweise die Ausgleichszulage.

10.3.3.1 Relevanz der Frage und zugehörigen Kriterien

Relevanz des Kriteriums 3-1. - Sicherung und Verbesserung des Einkommens in der Landwirtschaft

Die Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft in Hessen, gemessen an ihrem Anteil an der Bruttowertschöpfung, wird im MB-X-Text 6.1 beschrieben. Durch die geringe Bedeutung dieses Sektors relativiert sich der Einfluss, den der Erhalt oder die Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung auf das regionale Einkommensniveau haben könnte; die Frage nach den sektoralen Wirkungen ist gleichwohl relevant.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern weisen die hessischen landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe ein unterdurchschnittliches Einkommen auf (siehe Kapitel 3). Hessen gehört im bundesweiten Vergleich sogar zu den Ländern mit dem geringsten Einkommen. Im Wirtschaftsjahr 2001/2002 konnte es seine Schlusslichtposition allerdings an Rheinland-Pfalz und Bayern abgeben (HMULV, 2003). Im EPLR wird die Lage der landwirtschaftlichen Betriebe sehr ausführlich beschrieben (HMULF, 2000, S. 7 ff). Hier wird ausgeführt, dass die hessischen Betriebe insgesamt an einer zu niedrigen Produktionsintensität und einer mangelnden Faktorausstattung leiden, woraus ein niedriges Einkommensniveau resultiert. Die Einkommenssituation ist geprägt von erheblichen Disparitäten. Derzeit ist nur das obere Drittel der Betriebe in der Lage, ein zukunftsweisendes Einkommen zu erwirtschaften (HMULF, 2000, S. 84).

Relevanz des Kriteriums 3-2. - Sicherung und Verbesserung des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft

Die Einkommenslage, Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft sind im Programmplanungsdokument beschrieben (HMULF, 2000, S. 33 ff). An der grundsätzlichen Problemlage hat sich gegenüber dieser Zustandsbeschreibung in den ersten Programmjahren nichts Wesentliches geändert.

Die strukturellen Defizite der ländlichen Gebiete in Nord- und Mittelhessen spiegelt auch die Bruttowertschöpfung (BWS) je Erwerbstätigem als Indikator für die Wirtschaftskraft wider (siehe auch MB-X-Text 6.1). Diese lag im Jahr 2000 im Durchschnitt Hessens bei 57.000 Euro. Nur die Regionen des Ballungsgebietes Rhein-Main/Rhein-Neckar liegen über dem Durchschnitt. Am unteren Ende liegen der Vogelsbergkreis und der Landkreis Waldeck-Frankenberg.

Die unterdurchschnittliche Einkommenssituation ist u.a. auf die Branchenstruktur in ländlichen Räumen zurückzuführen. Diese lässt sich durch den höheren Anteil des Agrarsektors an der Wertschöpfung sowie eine größere Bedeutung des Baugewerbes und anderer Bereiche des Produzierenden Gewerbes mit relativ niedriger Arbeitsproduktivität und wenigen unternehmensbezogenen Dienstleistungen charakterisieren. Im Hinblick auf das

Kohäsionsziel ist den Einkommenswirkungen der Fördermaßnahmen bzw. des Programms daher eine große Bedeutung zuzumessen.

Der hessische EPLR kann indirekte Wirkungen auf das Einkommen der nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerung entfalten, und zwar in dem Maße, wie die Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität beitragen und dadurch Anstoßeffekte bewirken. Die Maßnahmen g, n und s können aber auch direkt unternehmensbezogene Investitionen fördern und dadurch direkt einkommenswirksam werden.

10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Sicherung und Verbesserung des Einkommens in der Landwirtschaft steht im Vordergrund des Förderschwerpunktes A (Produktionsstruktur). Förderschwerpunkt B beinhaltet die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, deren erklärtes Ziel die Sicherung und Verbesserung des Einkommens ist. Daneben haben die Sonstigen forstlichen Maßnahmen und die Erstaufforstung ein Hauptziel „Einkommenssicherung bzw. -verbesserung“. Nur drei Maßnahmen zielen hauptsächlich auf die Sicherung und Verbesserung des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft ab (siehe Tabelle 10.8).

Tabelle 10.8: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
Kapitel	VO-Kürzel	I	III	VII	V	VI	VIII	IX						
		a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	●	○	●	●			●	●	○			○	●
	außerhalb der Landwirtschaft		○	●								●		●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Sicherung und Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens tragen v.a. die sektoralen Förderschwerpunkte A und C bei. Aber auch außerlandwirtschaftliches Einkommen wird durch einzelne Maßnahmen v.a. des Förderschwerpunktes C positiv beeinflusst (siehe Tabelle 10.9).

Tabelle 10.9: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen

	Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		I	III	VII	V		VI		VIII	IX				
		al/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	(+)	+	+?	++	(+)	0	0	+					(+)
	außerhalb der Landwirtschaft		0	++?				0			(+)	++	(+)	

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

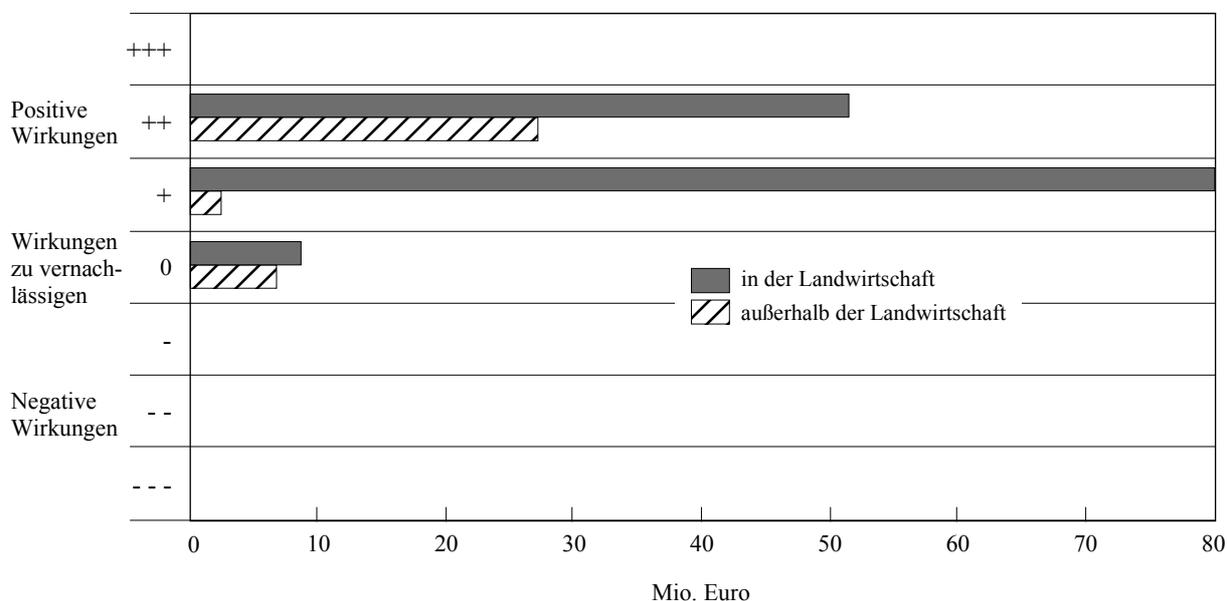
Die Wirkungen im Förderschwerpunkt A lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren, da der Abstand zur getätigten Investition zu kurz ist und zudem z.T. noch keine aussagekräftigen Datenblätter vorliegen.

Im Förderschwerpunkt B sind die Zuwendungen flächenbezogen, so dass die Einkommenseffekte bei den Landwirten unmittelbar auftreten. Einkommenseffekte bei den forstlichen Maßnahmen sind häufig mit der Leistungserstellung, die z.T. in Eigenarbeit erfolgt, verbunden (siehe Kapitel 8). Auch für einzelne Maßnahmen des Förderschwerpunktes C lassen sich Einkommenseffekte benennen.

10.3.3.3 Fazit

Eine positive Wirkungsrichtung hinsichtlich der Sicherung und Verbesserung des Einkommens ist v.a. sektoral bei ca. 70 % der Programmmittel festzustellen (siehe Abbildung 10.9). Dies entspricht auch der stark sektoralen Zielsetzung des Programms, z.B. durch die starke finanzielle Ausstattung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete. Im außerlandwirtschaftlichen Bereich wirkt v.a. der Förderschwerpunkt C positiv auf die Sicherung und Verbesserung des Einkommens.

Abbildung 10.9: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag des hessischen EPLR zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse

10.3.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Bei der Landwirtschaft in Hessen handelt es sich um einen weniger produktiven Sektor, wie der Vergleich ausgewählter Kennziffern landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe in Deutschland zeigt (siehe Tabelle 10.10).

Aufgrund der Umstellung der methodischen Betriebssystematik sind die Daten der Tabelle 10.10 im Längsschnitt zwischen den Jahren 1999 und 2002 nicht vergleichbar. Bezogen auf die einzelnen Jahre zeigt sich aber, dass Hessen immer unter den Durchschnittswerten Deutschlands oder des früheren Bundesgebietes liegt.

Tabelle 10.10: Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Bundesländern

	Land	Betriebsgröße ¹⁾		Gewinn	
		1.000 Euro StBE	Euro/ha LF	Euro/nAK	Euro/Unternehmen
1999/2000	Schleswig-Holstein	54,9	523	27.706	39.808
	Niedersachsen	51,0	536	24.554	34.413
	Nordrhein-Westfalen	45,2	616	24.725	32.187
	Hessen	38,5	439	17.952	26.631
	Früheres Bundesgebiet	-	-	-	-
	Deutschland	39,7	571	21.485	31.034
2000/2001	Schleswig-Holstein	58,1	618	31.158	47.776
	Niedersachsen	53,2	632	29.961	41.591
	Nordrhein-Westfalen	46,7	786	32.384	42.387
	Hessen	40,1	502	21.041	30.681
	Früheres Bundesgebiet	40,1	712	25.255	36.405
	Deutschland	41,4	657	25.318	36.535
2001/2002	Schleswig-Holstein	95,7	540	22.904	36.307
	Niedersachsen	94,0	575	26.194	38.986
	Nordrhein-Westfalen	86,7	739	23.878	35.374
	Hessen	72,9	509	20.706	31.392
	Früheres Bundesgebiet	72,0	650	21.560	32.778
	Deutschland	76,7	577	21.763	33.593

1) 2001/2002 Betriebsgröße EGE.

Quelle: Agrarbericht, verschiedene Jahrgänge.

Die Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen weisen je nach Sektor unterschiedliche Stärken und Schwächen auf. Generell gilt für den Standort Hessen, dass aufgrund seiner hervorragenden Verkehrsinfrastruktur und der Nähe zu den großen kaufkraftstarken Verbraucherzentren Rhein-Main und Rhein-Neckar Wettbewerbsvorteile im Vergleich zu überregionalen Anbietern bestehen (HMULF, 2000, S. 34). Folgende Entwicklungstendenzen sind bedeutungsvoll (HMULF, 2000, S. 36):

- verstärkte Konzentration durch Internationalisierung der Märkte im organisierten Lebensmittelhandel,
- Spezialisierung und Rationalisierung zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit,
- Einführung von Herkunfts- und Qualitätssicherungsprogrammen unter dem jeweiligen Handelsnamen,
- Verdrängungswettbewerb mittels Preiskampf.

Frage und Kriterien sind als relevant zu bezeichnen.

10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Tabelle 10.11 stellt die Maßnahmen dar, die auf den Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Märkte abzielen. Dazu gehören das AFP, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, die Flurbereinigung und die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen.

Tabelle 10.11: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		I	III	VII	V	VI		VIII		IX				
Kapitel		a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
VO-Kürzel														
Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	●		●					●	●				
	durch Verbesserung der Marktposition	○		●					●			●		
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	○		●					●					

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Positive Wirkungen sind bislang kaum feststellbar, weil es sich zumeist um längerfristige Entwicklungen handelt. Nur für die Flurbereinigung und die forstliche Förderung lassen sich bislang positive Wirkungen aufzeigen und quantifizieren (vgl. Tabelle 10.12).

Aufgrund des geringen Abstandes zum Abschluss der Investitionen und der zum Teil mangelnden Datenverfügbarkeit können für den Förderschwerpunkt A positive Wirkungen zwar vermutet, aber nicht quantifiziert werden. Von den Agrarumweltmaßnahmen gehen bislang keine signifikanten Wirkungen auf die Verbesserung der Marktposition aus, da der Flächenumfang zu gering ist, als dass beispielsweise der Ökologische Landbau zusätzliche Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten induzieren könnte. Für die MSL-Maßnahmen (HEKUL) wird allerdings eine - noch nicht quantifizierbare - positive Wirkungsrichtung auf die Umsatzentwicklung gesehen.

Tabelle 10.12: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
Kapitel		I	III	VII	V	VI		VIII			IX				
VO-Kürzel		a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1	
Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	(+)	0	++?		0			+	+					
	durch Verbesserung der Marktposition	(+)	0	++?		0	0		+						
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	(+)		++?		(+)			0						

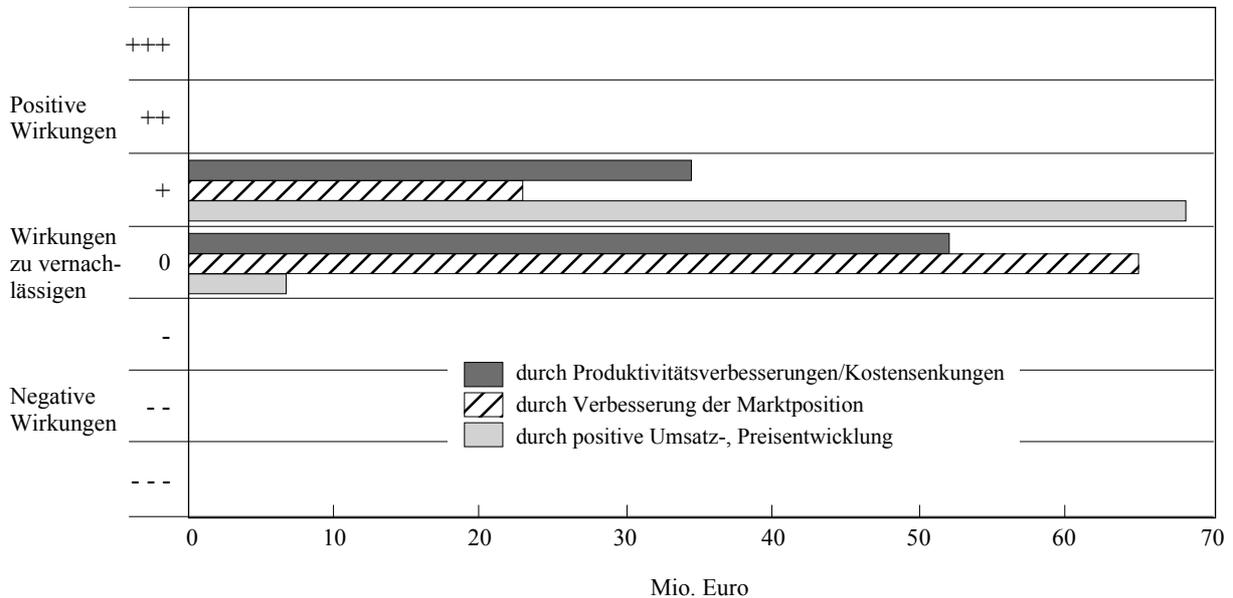
Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.4.3 Fazit

Eine positive Wirkungsrichtung (siehe Abbildung 10.10) ist bisher nur mit einem geringen Umfang der Programmmittel verbunden. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass es sich in diesem Bereich eher um längerfristige Wirkungen handelt.

Abbildung 10.10: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag des hessischen EPLR zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

10.3.5.1 Relevanz der Frage in Hessen

Die Analyse des Umweltzustandes und hieraus resultierende Stärken und Schwächen sind im hessischen EPLR ausführlich dargestellt (HMULF, 2000, S. 44 ff.). Bezüglich der verschiedenen Naturräume Hessens stellt Tabelle 6.3 die landwirtschaftlich bedingten Problemlagen dar (vgl. Kapitel 6.1.2). Tabelle 10.13 gibt einen Überblick über die einzelnen Schutzgüter und mögliche Handlungsansätze des hessischen EPLR.

Aufgrund der Bedeutung der Umweltfrage auf Gesamtprogrammebene nimmt die Darstellung der Ergebnisse einen vergleichsweise großen Raum ein, zumal wesentliche Aspekte nicht in den Förderkapitelbewertungen zu finden sind. Auf der Programmebene spielt der biotische Ressourcenschutz (Lebensräume, Arten- und Lebensgemeinschaften) sowie der Bodenschutz nur eine untergeordnete Rolle, er wird daher unter dem Kriterium 5-1. - Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - subsumiert. In einzelnen Kapiteln nehmen diese Schutzgüter jedoch eine zentrale Stellung ein (siehe Kapitel 6).

Tabelle 10.13: Überblick über den Zustand der Umweltmedien bezogen auf Handlungsfelder des EPLR Hessen

Schutzgüter/ Umweltmedien	Stärken	Schwächen
Lebensräume, Arten und Lebensgemeinschaften (L)	Hoher Anteil naturnaher Flächen und kulturhistorischer Biotoptypen (Streuobstwiesen, Grünland verschiedener Feuchtestufen etc.) Landschaftspflegeprogramme tragen außerhalb von Schutzgebieten zur Verbesserung und dem Erhalt von Natur und Landschaft Zunehmende Aktivität zur Ausweisung von Schutzgebieten	Abnahme der Artenvielfalt infolge von Siedlungs- und Infrastrukturmaßnahmen sowie regional intensiver Landnutzung; Zerschneidungs- und Verinselungseffekte Verlust naturnaher Landschaftsbestandteile durch regional intensive Landnutzung sowie durch Nutzungsaufgabe in Ungunstlagen Strukturreiche Kulturlandschaften verarmen durch Verlust von Biotopen und Vernetzungselementen
Boden (B)		23 % der LF ist mittel bis stark erosionsgefährdet Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen mit 14 % über dem Bundesdurchschnitt Prognosen gehen von einer weiteren starken Zunahme des Flächenverbrauchs bis 2010 aus
Wasser (Grundwasser und Oberflächengewässer) (W)	Landesweite Verbesserung der Wasserqualität Hoher Anteil an Gewässern mit hohem Entwicklungspotential (Gewässergütekartierung)	In Gebieten mit ausgeprägter Ackernutzung weisen 25 % der Grundwasservorkommen eine Nitratkonzentration nahe bzw. über dem Grenzwert von 50mg/l NO ₃ auf. Etwa zwei Drittel der Fließgewässer Hessens weisen deutliche bis überdeutliche Strukturdefizite auf. Stoffliche Belastung durch diffuse Einträge von Düngemittel und PSM
Klima / Luft (KL)	Landesweite Verbesserung der Luftqualität	Ausstoß klimarelevanter Gase: CO ₂ (Landwirtschaft, Gewerbe, Hausbrand), Lachgas, Methan, NH ₃ (Landwirtschaft)
Landschaft / Erholung (LE)	Waldreichstes Bundesland (> 40 % der Landesfläche) Hohe Erholungsqualität ländlicher Räume Zunehmende Bedeutung des „sanften“ Tourismus Über 50 % der Landesfläche sind Landschaftsschutzgebiete Potential zur Erhaltung der Kulturlandschaft durch die große Bedeutung der Milchviehhaltung und extensive Rinderhaltung	Trotz sichtbarer Verbesserungen noch immer immissionsbedingte Waldschäden Strukturreiche Kulturlandschaften verarmen durch Verlust von Biotopen und Vernetzungselementen

Quelle: Eigene Darstellung nach HMULF, 2000, S. 44 - 94).

10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Der Umweltschutz hat innerhalb des hessischen EPLR einen hohen Stellenwert. Dies zeigt sich in der Vielzahl von Maßnahmen, die eine Verbesserung der Umweltsituation im ländlichen Raum intendieren (Tabelle 10.14). In neun der insgesamt 13 Haushaltslinien spielt der Erhalt oder die Verbesserung der Umwelt als Haupt- oder Nebenziel eine Rolle. Diese Zielausrichtung wird durch die ersten Ergebnisse und Wirkungen der Maßnahmen zum

Stand der Zwischenbewertung in weiten Teilen bestätigt. Abweichungen ergeben sich vor allem durch einen bisher geringen Aussagegehalt der auswertbaren Unterlagen (a und g).

Tabelle 10.14: Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Zielanalyse

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
Kapitel		I	III	VII	V	VI	VIII			IX				
VO-Kürzel		a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	●	●	○	●	●	●	●	●	●				○
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	○	○		●	○	●	●						
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs	○		○		●		○	●					
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften		○	○	●	●	○	●	●	●				○

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.15 fasst die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten ersten Wirkungen der Maßnahmen entsprechend den Kriterien der EU-KOM zusammen. Das Kriterium 5-1. - Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - ist hierbei das allgemeinste Wirkungskriterium. Es wird durch die Kriterien 5-2. bis 5-4. spezifiziert. Zusätzlich zu den von der EU-KOM vorgegebenen Kriterien und Indikatoren, werden Indikatoren zur besseren Erfassung negativer Wirkungen von Maßnahmen **neu** eingeführt.

Als wesentlich ist herauszustellen, dass die einzelnen Maßnahmen auf sehr unterschiedliche Weise auf die Umwelt wirken. Die in Tabelle 10.15 dargestellten Wirkungen sind vor diesem Hintergrund einzuordnen:

- Direkte Wirkungen durch flächenbezogene Maßnahmen (z.B. Agrarumwelt) oder durch direkte dem Umweltschutz dienende Investitionen (verbesserte Ausbringungstechnik für Wirtschaftsdünger im AFP).
- Indirekte Wirkungen durch Investitionen, die auf Produktionsverbesserung ausgerichtet sind, welche aber häufig auch mit einer Verbesserung der Ressourcennutzung verbunden ist (Stallbauten im Rahmen des AFP).

- Zahlreiche Maßnahmen (z.B. die Ausgleichszulage e) tragen eher zum Erhalt von Natur und Landschaft und weniger zu deren Verbesserung bei. Da diesen jedoch häufig das Bedrohungsszenario - Verschlechterung der Umweltsituation auf Grund von Nutzungsaufgabe oder Intensivierung - gegenübergestellt werden kann, werden diese Maßnahmen mit berücksichtigt.

Während es sich in anderen Wirkungsbereichen (Einkommen, Beschäftigung) um Nettoeffekte im Sinne der Verrechnung von positiven und negativen Effekten handelt, werden positive und negative Umweltwirkungen, entsprechend der Methodik der EU-KOM (1999a), getrennt dargestellt. Die Verrechnung von eventuell positiven Auswirkungen eines Stallneubaus (Tierschutz, Klima) mit negativen Auswirkungen auf andere Schutzgüter (Bodenversiegelung, Landschaftsbild) ist nicht sinnvoll. Daher wurden drei neue Kriterien zur Beschreibung der Belastung der Umwelt eingeführt (siehe Tabelle 10.15).

Tabelle 10.15: Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		I	III	VII	V	VI	VIII	IX						
Kapitel	VO-Kürzel	a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	(+)	+	+?	(+)	+++	+++	++	+++	+				+
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	(+)	0	+?	(+)	+++	+++	++	++	+				
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs	(+)		+?		++	++	+	0	0				
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften				(+)	++	++	++	++		+			
Belastung der Umwelt durch	Flächenverbrauch	(-)		(-)						-		0	0	
	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs													-
	Sonstiges													

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

Kriterium 5-1. - Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch den hessischen EPLR positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.

Dieses Kriterium zielt auf die Ermittlung der Anteile des hessischen EPLR ab,

- die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen (5-1.1.),
- die hauptsächlich mit einer ökonomischen Zielausrichtung konzipiert sind, aber positive Nebenergebnisse für die Umwelt haben (5-1.2.), und
- die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind (5-1.3.).

Das Verhältnis dieser Komponenten zueinander lässt Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums zu.

Anteil der Fördermaßnahmen, die völlig den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben (Indikator 5-1.1.): Hierunter werden die Maßnahmen gefasst, die gemäß der Zielanalyse ausschließlich im Umweltbereich Hauptziele verfolgen. Dies sind die Agrarumweltmaßnahmen (HEKUL und HELP) sowie die Qualifizierungsmaßnahme, die aber in den Jahren 2000 bis 2002 nicht in Anspruch genommen wurde. Die Agrarumweltmaßnahmen umfassen mit rund 64,8 Mio. Euro ein Drittel der im Zeitraum 2000 bis 2002 verausgabten öffentlichen Mittel. Mit einem Flächenumfang von rund 156.735 ha erstrecken sie sich über 20 % der LF Hessens, überwiegend auf Grünland (siehe Abbildung 6.6). Eine Angabe, welcher Anteil der Programmmittel insgesamt für Maßnahmen mit ausschließlichem Umweltziel vorzusehen sind, ist im EPLR nicht enthalten.

Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.): Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse sowohl Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten als auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziel) verfolgen bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden können. Dies sind Maßnahmen der Haushaltslinien a, e, g, h, i, k und o. Insgesamt umfassen diese ein Mittelvolumen von rund 119 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel. Dies entspricht mehr als 60 % der bisher abgeflossenen Gesamtfördermittel. Der Anteil der geförderten Maßnahmen innerhalb dieser Haushaltslinien, die tatsächlich mit positiven Umweltwirkungen verbunden sind, kann überwiegen (forstwirtschaftliche Maßnahmen, Flurbereinigung) oder auch eher gering sein (Dorferneuerung). Aufgrund der derzeitigen Datenlage kann eine genauere Aussage in Prozent der Programmkosten nicht gegeben werden. Auch die Angaben zu den Projektanteilen beruhen auf Schätzungen und Befragungsergebnissen und können nicht weiter aggregiert werden. MB-X-Tabelle 7.1 stellt die wesentlichen Informationen über die Outputs und die Hauptwirkungen der Maßnahmen zusammen.

Festzuhalten ist, dass nahezu alle Fördermittel in Haushaltslinien fließen, die auf Umweltschutz abzielen (Indikator 5-1.1.) bzw. zum überwiegenden Teilen auch mit positiven Umweltwirkungen verbunden sind (Indikator 5-1.2.).

Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3., ergänzt durch die neu eingeführten Indikatoren 5-5., 5-6., 5-7.): Vorwegzuschicken ist, dass die Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften Voraussetzung für eine Förderung aus dem EPLR ist. Aber auch bei Einhaltung dieser Standards induzieren die Maßnahmen Umweltverbrauch, der an dieser Stelle aufgezeigt werden soll. In diesem Sinne wurde der vorgegebene Indikator analog zur ECOTEC-Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen verändert (MWMTV, 1999).

Unter den Indikator 5-1.3. werden alle Maßnahmen gefasst, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden ist und deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (sogenannte ‚business as usual‘ Kategorie). Bei diesen Maßnahmen findet die Aushandlung über den tatsächlichen Grad an Umweltneutralität im Genehmigungsverfahren, v.a. über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) statt.

Zur Darstellung des möglichen und tatsächlichen Umweltverbrauchs wurden für die Maßnahmen, deren Umsetzung und Genehmigung unter die Eingriffsregelung nach Naturschutz- oder Baurecht fallen, gesondert Daten erhoben. MB-X-Tabelle 7.2 fasst die Maßnahmen mit negativen Umweltwirkungen zusammen. Hierbei wurde zwischen folgenden Kriterien unterschieden:

- Flächenverbrauch (Kriterium 5.5),
- Erhöhung des quantitativen bzw. qualitativen Ressourcenverbrauchs (Kriterium 5-6.),
- Sonstige Wirkungen (Kriterium 5-7.).

Flächenverbrauch (Kriterium 5-5. neu): Der Bodenverbrauch durch zunehmende Siedlungsentwicklung und andere Baumaßnahmen liegt in Deutschland bei rund 100 ha pro Tag. Böden werden überbaut oder mit einer undurchlässigen Schicht, wie z.B. Asphalt oder Beton versiegelt. Dadurch werden die natürlichen Bodenfunktionen nachhaltig blockiert. Die Reduzierung des Flächenverbrauchs ist Bestandteil des vorsorgenden Bodenschutzes in Hessen (siehe HLUG, 2003) gehört zu den sieben prioritären Handlungsfeldern der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (2001). Aufgrund der hohen

umweltpolitischen Priorität, wird die Problematik der Bodenversiegelung in der Halbbewertung näher untersucht¹².

Da die naturschutzrechtliche bzw. baurechtliche Eingriffsregelung insgesamt nur eine approximative ausgeglichene Bilanz für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild anstrebt, finden hinsichtlich der Inanspruchnahme verschiedener Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima, Luft, Tiere und Pflanzen) Verschiebungen statt. Dies gilt insbesondere für das Schutzgut Boden, dessen erhebliche Beeinträchtigung durch Versiegelung in den überwiegenden Fällen durch Aufwertungen anderer Schutzgüter (Pflanzungen etc.) ersetzt, nicht aber durch Entsiegelung ausgeglichen wird. Dies wird durch die Abfrageergebnisse bestätigt. Bei den Maßnahmen der Haushaltlinien a und k finden Nettoneuversiegelungen statt. Die Auswirkungen der Dorferneuerung (o) und der Dienstleistungseinrichtungen (n) sind zu vernachlässigen. Für Maßnahme g sind noch keine belastbaren Ergebnisse verfügbar. Herauszustellen ist für alle genannten Haushaltlinien, dass in den entsprechenden Förderrichtlinien keine Bedingungen oder Fördermodalitäten genannt sind, die die Reduzierung des Versiegelungsgrades bzw. die Entsiegelung durch entsprechende Sonderförderung zur Folge hätten¹³.

Erhöhung des quantitativen bzw. qualitativen Ressourcenverbrauchs (Kriterium 5-6. neu): Betriebsbedingte Auswirkungen auf verschiedene Schutzgüter konnten nicht ermittelt werden. In der Regel ist davon auszugehen, dass Produktionsausweitungen und Modernisierung immer mit einer relativen Verbesserung der Ressourceneffizienz (Energie-, Wasserverbrauch, Luftbelastung oder Verpackungsaufwand) verbunden sind. Produktionsausweitung kann zu einem absoluten Mehr an Belastung führen, das hier jedoch nicht quantifiziert werden kann (siehe auch MB-X-Tabelle 7.2).

¹² Im Programmworkshop wurde die Wahl dieses Kriteriums zur Abbildung negativer Umweltwirkungen kritisch diskutiert. Es wurde herausgestellt, dass der Beitrag der hessischen EPLR-Maßnahmen zu einer zusätzlichen Flächenversiegelung insgesamt nur sehr gering ist. Andere Umweltwirkungen seien hier relevanter, wie z.B. die Einflüsse auf das Landschaftsbild durch landwirtschaftliche Baumaßnahmen im Außenbereich (HMULV et al., 2003). Nach Einschätzung der EvaluatorInnen ist es zum jetzigen Zeitpunkt mit einer z.T. dürftigen Datengrundlage schwierig, ein Ranking nach der Bedeutung der verschiedenen möglichen negativen Umweltwirkungen vorzunehmen. Bei der Auswahl der drei Kriterien haben wir versucht, die Breite an möglichen negativen Umweltwirkungen der Maßnahmen eines EPLR abzudecken. Das Argument, dass aus gesamtumweltpolitischer Sicht die Wirkungen des hessischen EPLR zu vernachlässigen seien, gilt auch für die anderen Fragenbereiche auf Programmebene (z.B. Beschäftigungswirkungen des hessischen EPLR im Vergleich zur hessischen Arbeitsmarktsituation).

¹³ Beim Bau gemeinschaftlicher Anlagen im Rahmen der Flurbereinigung bestehen Vorschriften zur Art und Weise des Wirtschaftswegebau innerhalb der Flurbereinigung für die jeweilige raumrelevante Infrastrukturstrukturlösung (HMWVL, 2003). Die Vorschriften bedingen, dass zu einem großen Anteil neue Wege unbefestigt gebaut werden. Dies wurde bei den positiven Umweltwirkungen aufgeführt. Trotzdem werden in Flurbereinigungsverfahren im Schnitt 2 ha versiegelt, wie die Befragungsergebnisse ergaben (siehe MB-X-Tabelle 7.2).

Sonstige Auswirkungen (Kriterium 5-7. neu): Hierunter fallen im Wesentlichen negative Auswirkungen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild. Diese wurden bei den eingriffsrelevanten Maßnahmen ebenfalls erfragt, die Aussagen hierzu sind jedoch kaum quantifizierbar und ohne Bezug zum Wirkraum nicht zu beurteilen. So können beispielsweise Aufforstungsmaßnahmen je nach Landschaftsbezug positiv oder negativ gewertet werden. Hinzu kommt, dass das Landschaftsbild mehr noch als die anderen Schutzgüter durch eine schleichende Erosion seiner Vielfalt, Eigenart und Schönheit betroffen ist. Den einzelnen Maßnahmen wird nur geringe Bedeutung zugerechnet, wie an den wenigen Nennungen hierzu deutlich wird (siehe MB-X-Tabelle 7.2). In der Ex-post-Bewertung sollte hierfür eine differenziertere Betrachtung anhand von Fallbeispielen erfolgen.

Zur Dokumentation der Bemühungen zur Kompensation möglicher Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild wurde die Höhe der Kompensationskosten abgefragt. Die Angaben hierzu sind jedoch wenig belastbar (siehe MB-X-Tabelle 7.2).

Kriterium 5-2. - Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen

Direkte flächenbezogene positive Umweltwirkungen sind vor allem mit den Haushaltslinien f, h und i verbunden. Die Ausgleichszulage (e) hat ausschließlich Bedeutung im Sinne der Vermeidung möglicher Veränderungen durch Aufgabe der Bewirtschaftung. Insgesamt umfassen die Flächen der genannten Maßnahmen rund 465.126 ha. Dies sind rund 60 % der LF und ca. 2,5 % der Waldfläche Hessens.

Mit indirekten Auswirkungen auf die Bodennutzung sind die Maßnahmen a, g und k verbunden. Deren Wirkungen beruhen z.B. auf einer standortangepassten Aufteilung landwirtschaftlich genutzter Flächen. MB-X-Tabelle 7.3 fasst die Maßnahmen und ihre wesentlichen Wirkungen zusammen.

Kriterium 5-3. - Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen

Hier werden die Auswirkungen auf die Ressource Wasser und das Schutzgut Klima genauer ermittelt.

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.): Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen des hessischen EPLR nur eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind lediglich im Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie der Förderung im Ernährungssektor zu finden.

Beim AFP ergab die Befragung, dass die Reduzierung des Wasserverbrauchs nur bei ca. 3 % der Förderfälle (v.a. Gartenbauunternehmen) eine Rolle spielt. Im Erfassungsbogen zur Verarbeitung und Vermarktung wird der Einsatz von Brauch- und Trinkwasser abgefragt. Ein auswertbarer Rücklauf ist jedoch noch nicht vorhanden (siehe Kapitel 7).

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.): Im Gegensatz zum quantitativen Wasserschutz wird dem qualitativen Wasserschutz in Hessen eine hohe Bedeutung beigemessen (siehe Tabelle 10.13).

In diesem Zusammenhang geht es um den Schutz des Grundwassers und der Oberflächengewässer durch:

- die Förderung extensiver bzw. ökologischer Produktionsverfahren zur Verringerung des Betriebsmitteleinsatzes,
- Schutzmaßnahmen im Bereich der forstwirtschaftlichen Maßnahmen.

Wichtigste Maßnahmen sind hier die Agrarumweltmaßnahmen, die auf einer Fläche von rund 153.000 ha zum Wasserschutz beitragen (siehe Kapitel 6, Abbildung 6.6). Ob die Flächen in Gebieten mit einer hohen Belastung bzw. mit Stickstoffüberschüssen liegen, wurde im Kapitel 6 untersucht (vgl. MB-VI-Karte A24). Insgesamt wird eine mittlere Treffsicherheit der flächenstarken Extensivierungsmaßnahmen (Ökologischer Landbau, Grünlandextensivierung) auf Gebiete mit hohen Stickstoffsalden angenommen. Dies ist primär auf den großen Flächenumfang und weniger auf eine zielgenaue Anwendung der Maßnahmen zurückzuführen. Ackerflächen, unter denen häufig sehr viel höhere Stickstoffmissionen festzustellen sind als unter Grünland, haben nur einen geringen Anteil (ca. 10 %) an der geförderten Fläche.

Indirekt trägt zum Grundwasserschutz auch die Förderung der verbesserten Ausbringung von Wirtschaftsdüngern im AFP, die Förderung von Ökobetrieben und der Verarbeitung und Vermarktung von Ökoprodukten bei. Die Wirkungen sind jedoch nicht zu quantifizieren und werden bereits durch die Ökolandbaufläche erfasst. Im Prinzip ist auch die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen geeignet, die Verschmutzung des Grundwassers durch Eintrag von Düngemitteln und PSM zu reduzieren. Mit einem Umfang von nur 290 ha, überwiegend auf Grünlandflächen, ist ihr Beitrag jedoch gering. Der Beitrag der Flurbereinigung zum Wasserschutz ist nicht quantifizierbar.

Einen Überblick über die zum qualitativen Schutz von Wasserressourcen beitragenden Maßnahmen liefert MB-X-Tabelle 7.4. Eine Bezugsgröße zu den zu schützenden oder geschützten Wasserressourcen (Grundwasser oder Oberflächengewässer) kann nicht hergestellt werden. Diesbezüglich werden im hessischen EPLR keine Zielaussagen getroffen.

Maßnahmen zum qualitativen Schutz von Oberflächengewässern, z.B. der Verbesserung der Gewässerstruktur und der Wasserqualität durch Renaturierung und Anlage von Gewässerrandstreifen (v.a. Flurbereinigung), fallen unter den allgemeinen Indikator 51.1..

Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf das Programm zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3.): MB-X-Text 7.1 beschreibt die Rolle der Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich der Emission klimarelevanter Gase und führt Handlungsansätze zu deren Reduktion auf. Für die Bewertung sind von Bedeutung:

- Emissionen und Energieeinsatz im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung,
- Energieeinsatz im Ernährungssektor,
- Verbesserung oder Schwächung der CO₂-Senkenfunktion im Rahmen forstwirtschaftlicher Maßnahmen,
- Substitution fossiler Energieträger durch Ausbau alternativer Energiequellen und
- Energieeinsparungen im Hausbrandsektor.

MB-X-Tabelle 7.8 gibt einen Überblick über die Gase, die bei der landwirtschaftlichen Nutzung eine Rolle spielen. MB-X-Tabelle 7.11 zeigt die Handlungsfelder des hessischen EPLR für den Klimaschutz auf und ordnet Effekte für die jeweiligen Treibhausgase zu.

Der Schwerpunkt der Wirkungen liegt auf der Reduzierung des CO₂-Ausstoßes durch Maßnahmen der Haushaltlinien a, f, g, h, i, k und o. Quantifizierbar sind nur die Wirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, bei denen rund 87.000 t/a CO₂ eingespart werden. Dies entspricht 0,16 %¹⁴ der CO₂-Emissionen des Jahres 2000 in Hessen. Ammoniakemissionen aus der Tierhaltung verringern sich durch die Reduzierung des Viehbestandes um ca. 1.000 t/a¹⁵.

Quantifizierte Zielvorgaben zur Reduktion von Klimagasen und Ammoniak liegen für Hessen nicht vor.

Kriterium 5-4. - Erhalt oder Verbesserung der Landschaften des ländlichen Raums

Die Beantwortung dieser Frage ist nur sehr bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild unmittelbar vom Ort des Geschehens abhängig sind. Die von der EU-KOM vorgesehene Angabe von Flächen, auf denen eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeigeführt wurde, ist zudem wenig aussagekräftig. Viele Maßnahmen, wie z.B. Anpflanzungen, Flussrenaturierungen etc., entfalten mit zunehmender Reifung eine großräumige Wirkung, so dass die Fläche der Durchführung und die positiv veränderte Fläche weit voneinander abweichen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der Fläche selber, z.B. Erhalt von artenreichem Grünland.

¹⁴ Gesamt-Emissionen 2002: 48.600.000 t (HLUG, 2000).

¹⁵ Landwirtschaftlich bedingte Ammoniakemissionen in Hessen betragen ca. 42.420 t/ha (Gromes et al., 1999).

Demzufolge steht hier die Beschreibung der von der EU-KOM vorgegebenen Begriffe zur Charakterisierung der Landschaft – Kohärenz, Vielfalt und kulturelle Eigenart – im Vordergrund. Die hessischen EPLR-Maßnahmen werden den einzelnen Aspekten zugeordnet. Der Indikator wurde um den Aspekt der Steigerung des Erlebniswertes von Landschaften durch eine verbesserte Zugänglichkeit ergänzt (siehe auch Kriterium 1-4.: Verbesserung der Erholungsfunktion ländlicher Räume). MB-X-Tabelle 7.7 gibt die Logik wieder, mit der die Wirkungen der Maßnahmen den verschiedenen Landschaftskriterien zugeordnet werden.

Der hohe Anteil an Erholungsfläche wurde in der Stärken- und Schwächenanalyse als eine deutliche Stärke des ländlichen Raumes in Hessen hervorgehoben. Beeinträchtigungen liegen vor allem in einer gering strukturierten Agrarlandschaft und in Gebieten mit einem geringen Waldanteil. Viele Maßnahmen tragen zur Verbesserung bzw. zum Erhalt des Erscheinungsbildes und zur Zugänglichkeit der Landschaft bei (siehe MB-X-Tabelle 7.6). In Kapitel 6 wird ausführlicher auf die Landschaftsindikatoren und auf Aspekte des Landschaftsschutzes eingegangen.

Hauptwirkungen sind mit den Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage sowie den forstlichen Maßnahmen verbunden. Positive Effekte bei der Flurbereinigung und Dorferneuerung lassen sich nicht quantifizieren. MB-X-Tabelle 7.6 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs zusammen. Auf einer Fläche von ca. 440.000 ha wurden Maßnahmen zur Verbesserung bzw. dem Erhalt von Landschaften, ohne Beachtung ihres Wirkraums, gefördert. Dies entspricht ca. 27 % der land- und forstwirtschaftlichen Fläche in Hessen¹⁶. Der überwiegende Teil dient der Sicherung angepasster Flächennutzungen durch Verhinderung der Nutzungsaufgabe. Die meisten dieser Flächen liegen in landwirtschaftlich benachteiligten Mittelgebirgslagen. Einige Regionen, wie z.B. der Hohe Vogelsberg und die Rhön, haben eine regionale Bedeutung für die naturgebundene Erholung und den Tourismus und liegen in für den Landschaftsschutz bedeutsamen Bereichen (Rhön). Auf das räumliche Zusammenwirken der Maßnahmen sollte in der Ex-post-Bewertung ausführlich eingegangen werden.

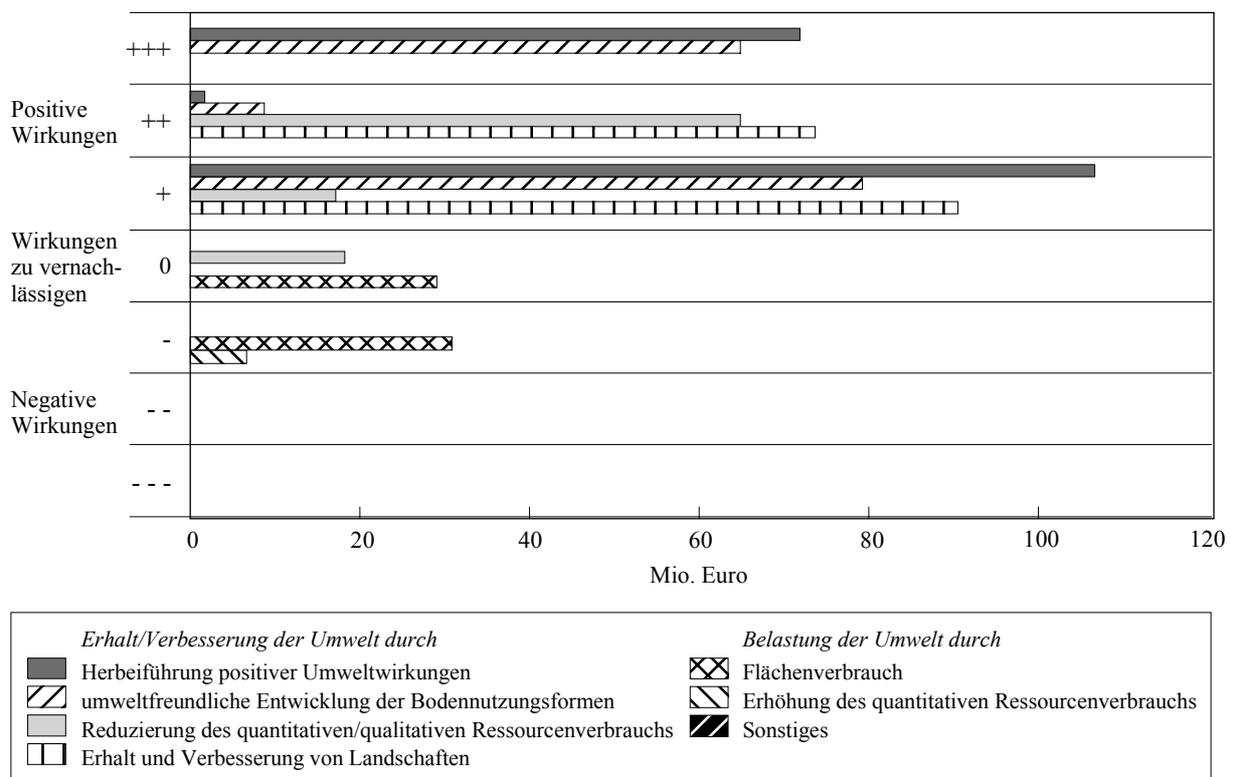
10.3.5.3 Fazit

Die große Bedeutung von Umweltaspekten im Gesamtkontext des hessischen EPLR kann z.B. aufgezeigt werden, wenn man den Anteil der Programmmittel mit einer positiven Wirkungsrichtung ermittelt (siehe auch Abbildung 10.11). Dieser liegt bei fast 100 % der bisher eingesetzten Mittel.

¹⁶ Diese beträgt mit 766.310 ha LF und 895.000 ha Wald 1.661310 ha.

Mit einigen Maßnahmen des EPLR, z.B. der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung und der Flurbereinigung, sind auch geringe negative Wirkungen auf die Umwelt verbunden, wie Flächenversiegelung oder Beeinträchtigung des Landschaftsbildes infolge von Baumaßnahmen.

Abbildung 10.11: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen auf „Schutz und Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.6 Zusatzfrage - Chancengleichheit

In der Strukturfondsverordnung (EG) Nr. 1260/1999 ist im Artikel 1 die Förderung der Chancengleichheit als Querschnittsziel europäischer Fördermaßnahmen verankert.

Gender-Mainstreaming umfasst hierbei zwei Komponenten:

- (1) die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Politik, in der Ausgestaltung von (Förder-) Maßnahmen, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen und in der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung geschlechtsspezifischer Ausgangssituation),

- (2) Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument zur Behebung von Ungleichheiten bei festgestellten Benachteiligungen.

Bei der Halbzeitbewertung geht es auf Programmebene nicht um die Anwendung der Gender-Mainstreaming-Strategie bei der Erstellung oder Umsetzung des Programms, sondern um spezielle frauenpolitische Zielsetzungen und Wirkungen. Da der Aspekt der Chancengleichheit eng mit Beschäftigung verknüpft (EU-KOM, 1999b) und seit 1999 in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU verankert ist (BMFSFJ, 2002), wird vor allem hierauf abgehoben. Nach EU-KOM (1999b) wird hierbei vor allen Dingen unterschieden nach

- Maßnahmen, die der **Entwicklung des Humankapitals** dienen und damit zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen beitragen,
- direkten Investitionsförderungen, die die Beschäftigungssituation von Frauen verbessern, und
- Infrastrukturmaßnahmen, die indirekt einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen.

Im hessischen EPLR wird die Situation der Frauen, v.a. hinsichtlich ihrer Beschäftigungssituation, ausführlich beschrieben (HMULF, 2000, S. 39 ff). Daraus wird abgeleitet, „dass in der Landes- und Regionalentwicklung ein besonderes Gewicht auf die Förderung von Frauen in ländlichen Regionen gelegt werden muss“ (HMULF, 2000, S. 40). Gerade durch Maßnahmen des Förderschwerpunktes C sollen die ländlichen Gebiete u.a. in der Verbesserung der Chancengleichheit und in der Anwendung von Gender-Mainstreaming als Strategie weiterentwickelt werden. Dies gilt insbesondere für Gebiete, die von der Wirtschaftsförderung, dem EFRE in den Ziel-2-Gebieten, den ESF-Maßnahmen und der betriebsbezogenen Agrarstrukturpolitik sowie der übrigen Gemeinsamen Agrarpolitik nicht oder nur am Rande berührt werden (HMULF, 2000, S. 160). Wie MB-X-Karte 8.1 zeigt, gibt es in den nördlichen und mittleren Landesteilen Hessens geringere Frauenerwerbsquoten als im Rhein-Main-Gebiet, was auf ungünstigere Beschäftigungsmöglichkeiten insgesamt und auch weniger familiengerechte Infrastrukturen hindeutet.

Gefördert werden sollen daher v.a. Projekte im Bereich der Ländlichen Regionalentwicklung zur

- Verbesserung der Informations- und Beratungsstruktur für unkonventionelle Existenzgründungen (u.a. für ein Zusatzeinkommen von Frauen) und zur
- Verbesserung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie der familiengerechten Grundversorgungseinrichtungen.

Diese fallen v.a. in den Maßnahmenbereich „Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Räumen“ (Förderschwerpunkt C). Tabelle 10.16 zeigt die Zielsetzungen,

die der hessische EPLR vor allem im Rahmen der Ausführungen zur Berücksichtigung der Chancengleichheit aufstellt.

Tabelle 10.16: Chancengleichheit - Zielanalyse

Förderschwerpunkt		A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen					C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		I	III	VII	V	VI	VIII			IX				
Kapitel					V	VI	VIII			IX				
VO-Kürzel		a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
Verbesserung der Chancengleichheit durch	Verbesserung des Lebensumfeldes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf											○	○	
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs sowie der Beschäftigungssituation	○											○	○

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

V.a. die Maßnahmen der Ländlichen Regionalentwicklung (n, o und s) sind hierbei zu erwähnen. Darüber hinaus kommt auch dem AFP in der Zielanalyse eine Bedeutung zu, da sich dessen Zielsetzungen durch verschiedene Änderungen der Fördergrundsätze der GAK in Richtung Diversifizierung erweitert haben. Diversifizierungsmaßnahmen, v.a. in Verbindung mit Hofläden oder Tourismus, schaffen häufig Arbeitsplätze für Frauen.

Tabelle 10.17 stellt die bisherigen Wirkungen dar. Die Diversifizierung der Einkommensquellen spielt im Gesamtkontext der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung bislang eine zu vernachlässigende Rolle. Dementsprechend sind auch die Arbeitsplatzeffekte, bezogen auf die gesamte Maßnahme, gering. An den neu geschaffenen Arbeitsplätzen sind Frauen mit 25 % beteiligt (siehe Kapitel 3).

Im Bereich des Artikel 33 sind es vereinzelte Projekte, in denen Existenzgründungen von Frauen unterstützt werden. Auch von den erzielten Beschäftigungseffekten profitieren Frauen. Es handelt sich aber um keine gezielte Förderung von Frauen, z.B. um deren Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt abzubauen, wie es im EPLR angedacht war. Eine entsprechende Maßnahme befindet sich in der Konzeptionierungsphase (HMULF, 2003).

Abschließend kann festgehalten werden, dass, bezogen auf die eingesetzten Programmmittel, eine Förderung der Chancengleichheit bislang nur in geringem Maße umgesetzt wurde (siehe Abbildung 10.12).

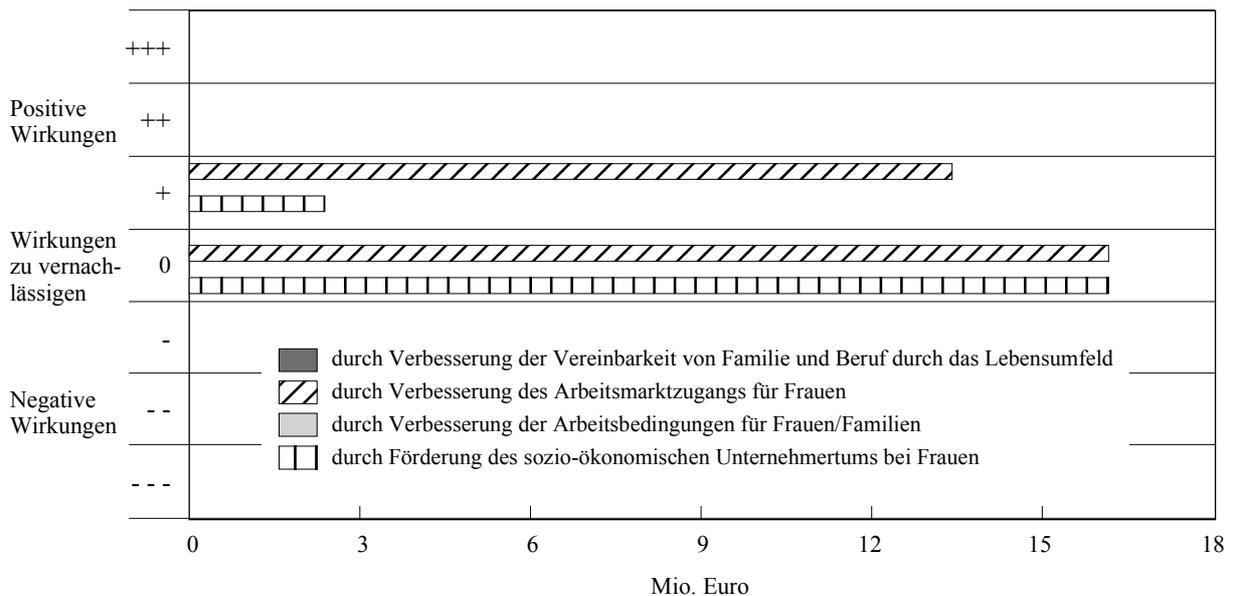
Tabelle 10.17: Chancengleichheit - Wirkungsanalyse

Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen			C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume							
	Kapitel	I	III	VII	V	VI	VIII	IX						
	VO-Kürzel	a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o	s1
Verbesserung der Chancengleichheit durch	Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld													
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Frauen	0										(+)	+	
	Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen/Familien													
	Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen	0										(+)		(+)

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 10.12: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen zur „Verbesserung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

Aufgrund der Bedeutung, die der Förderung der Chancengleichheit in der Stärken- und Schwächen-Analyse eingenommen hat, wäre es zielführend, die für diesen Bereich vorge-sehene Maßnahme zukünftig auch umzusetzen, vielleicht zunächst im Rahmen eines Mo-dellvorhabens.

10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen

In der vorangegangenen Darstellung der Maßnahmenbeiträge zu den KüF konnten einzel-ne Ziele nicht berücksichtigt werden. Diese zusätzlichen programmspezifischen Ziele werden hier entsprechend ergänzt (siehe Tabelle 10.18).

Tabelle 10.18: Sonstige programmspezifische Ziele

Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbs-fähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
	Kapitel	I	III	VII	V	VI	VIII		IX				
	VO-Kürzel	a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o
Sonstiges	Sonstige Ziele	●*			●** ●**/****								

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (s. Kapitel 3).

** Einhaltung von Mindeststandards bei der Waldbewirtschaftung/zukunfts-fähige Waldgestaltung i.S.e. nachhaltigen Entwicklung.

*** Ausgleich über die Sozialbindung hinausgehender Leistungen der Waldbesitzer.

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Einschätzung der bislang erzielten Wirkungen wird in Tabelle 10.19 vorgenommen.

Tabelle 10.19: Sonstige programmspezifische Wirkungen

Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbs-fähigkeit			B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
	Kapitel	I	III	VII	V	VI	VIII		IX				
	VO-Kürzel	a1/a2, b	c	g1/g2	e	f1	f2	h	i	k	m	n	o
Sonstiges	Sonstige Wirkungen	(+)*			+** +**/0***								

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
 in Klammern (): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (s. Kapitel 3).

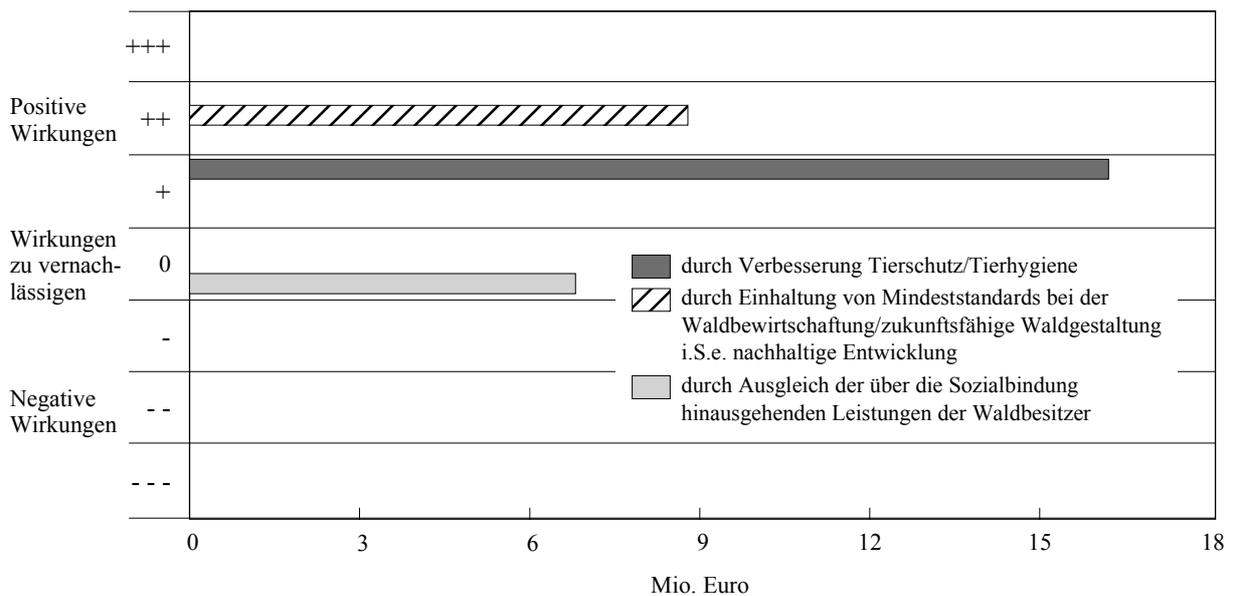
** Einhaltung von Mindeststandards bei der Waldbewirtschaftung/zukunfts-fähige Waldgestaltung i.S.e. nachhaltigen Entwicklung.

*** Ausgleich über die Sozialbindung hinausgehender Leistungen der Waldbesitzer.

Quelle: Eigene Darstellung.

Verschneidet man die Wirkungsrichtungen mit den bislang eingesetzten Programmmitteln, so ist nur das Ziel Tierschutz/Tierhygiene von größerer Relevanz (siehe Abbildung 10.13).

Abbildung 10.13: Wirkungsrichtungen der hessischen EPLR-Maßnahmen hinsichtlich sonstiger programmspezifischer Zielsetzungen, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen

Die Darstellung der thematischen Querschnittsfragen beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Die zugrundegelegte Methodik mit ihren Stärken und Schwächen wurde am Beginn von Kapitel 10.3 beschrieben. Zum jetzigen Zeitpunkt, an dem Ergebnisse und Wirkungen z.T. immer noch Ex-ante-Charakter haben, ist diese Form der Darstellung angemessen. Verknüpft man die Wirkungsrichtungen mit den jeweils eingesetzten Programmmitteln, so wird der stark sektoral ausgerichtete Charakter des hessischen EPLR deutlich. Sowohl Beschäftigungs- wie auch Einkommenswirkungen sind überwiegend sektoraler Art. Darüber hinaus sind v.a. Umweltaspekte von Bedeutung. Fast alle betrachteten Haushaltslinien/Maßnahmen können mit positiven Umweltwirkungen in Zusammenhang gebracht werden. Allerdings konnten auch negative Umweltaspekte aufgezeigt werden, die aus methodischen Gründen nicht mit den positiven Wirkungen saldiert werden können.

10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen des hessischen EPLR beigetragen?

Die Frage zielt gemäß dem Leitfaden der EU-KOM darauf ab, den Einfluss der Durchführungsbestimmungen des Programms auf seine Durchschlagskraft und Wirksamkeit zu untersuchen. Die zugehörigen Kriterien gibt Tabelle 10.20 wieder.

Tabelle 10.20: Kriterien der Querschnittsfrage 6

Querschnittskriterium 6-1.	Synergieeffekte	Fördermaßnahmen sind aufeinander abgestimmt und ergänzen einander, so dass Synergieeffekte entstehen.
Querschnittskriterium 6-2.	Treffsicherheit des Programms	Programm wurde v.a. von denjenigen in Anspruch genommen, die den größten Bedarf an der Entwicklung des ländlichen Raums im Programmgebiet haben, und/oder hierfür das größte Potential mitbringen.
Querschnittskriteriums 6-3.	Hebelwirkung (Leverage-Effekt)	Die öffentliche Förderung hat private Ausgaben der Begünstigten ausgelöst.
Querschnittskriterium 6-4.	Dead-Weight-Effekte (Mitnahmeeffekte)	Vermeidung von nicht erwünschten Mitnahmeeffekten, z.B. durch Projektauswahlverfahren, Kriterien der Zuschussfähigkeit
Querschnittskriterium 6-5.	Vorteilhafte indirekte Auswirkungen	z.B. Vorleistungseffekte, Multiplikatorwirkungen

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM, 2000.

Änderungen der Bearbeitungsebene

Im Gegensatz zur Konzeption der EU-KOM sind die ProgrammbewerterInnen der Meinung, dass - mit Ausnahme der Synergieeffekte - alle anderen Kriterien im Wesentlichen in den Förderkapiteln zu bearbeiten und auch dort darzustellen sind. Aus diesem Grund haben wir die Bearbeitung weiter Teile dieser Frage an die Förderkapitelebene „zurückverwiesen“ (siehe Abbildung 10.2). In den Förderkapiteln erfolgen die Darstellungen zur administrativen Umsetzung und zur Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2.). Auch mögliche Mitnahmeeffekte, Hebelwirkungen und indirekte Auswirkungen (z.B. konjunkturelle Beschäftigungseffekte - siehe Frage 2) wurden durch die Kapitelbewerter abgeschätzt. Daher findet an dieser Stelle für die Kriterien 6-2. bis 6-5. eine thematische Verdichtung der Aussagen der Förderkapitel statt.

Ergänzung des Fragenkomplexes

Da u.E. die Querschnittsfrage 6 wesentliche (mögliche) Problembereiche der Programmadministration und –umsetzung nicht berücksichtigt, haben wir diese in Kapitel 2.3 be-

schrieben und in den Förderkapiteln näher untersucht. Die Ergebnisse werden im Anschluss an die Beantwortung der Querschnittsfrage 6 auf Programmebene zusammengefasst und gewertet (siehe Kapitel 10.5 und 10.6). Dies betrifft folgende Aspekte:

- Institutionelle Rahmenbedingungen (Programmgenese, Organisation der Durchführung, GAK);
- rechtliche Rahmenbedingungen (finanztechnische Regelungen, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, Programmänderungsmodalitäten);
- gesellschaftliche Rahmenbedingungen (Publizität, vertikale und horizontale Partnerschaft);
- Begleitsystem.

10.4.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie

Das Kriterium 6-1. nimmt im Konzept der EU-KOM ausschließlich Bezug auf interne Synergiewirkungen auf der Ebene der konkreten Maßnahmen/Projekte. Gerade zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sollte aus Sicht der EvaluatorInnen die Analyse einen Schritt früher ansetzen und fragen, ob die notwendigen Voraussetzungen geschaffen wurden, damit überhaupt Synergieeffekte zum Tragen kommen können. Des Weiteren sind mögliche externe Synergien mit anderen Programmen herauszuarbeiten.

Die Voraussetzungen für das Entstehen von Synergiewirkungen sind in MB-X-Text 1.2 beschrieben.

10.4.1.1 Interne Synergien

Voraussetzung für interne Synergien ist eine interne Programmkohärenz, die aus drei Elementen besteht (Toepel, 2000):

- (1) gegenseitige Abhängigkeit der Programmziele (die Ziele sind miteinander verbunden);
- (2) Komplementarität von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Ziele (verschiedene Maßnahmen haben das gleiche Ziel bzw. mehrere gleiche Ziele);
- (3) zeitliche und räumlichen Koordinierung zwischen Maßnahmen
 - a) durch administrative Abläufe/Organisation,
 - b) durch integrierende Fördermaßnahmen/integrierende Förderinstrumentarien.

Zu (1) und (2): Programm- und maßnahmenbezogene Ziele und die Frage der internen Kohärenz wurden schon in Kapitel 2.2.1 und 2.2.7 diskutiert. Auf Programmebene liegen ein breit angelegtes Zielsystem (siehe Abbildung 2.3) und Handlungsfelder vor, die ungewichtet und nichtquantifiziert nebeneinander liegen. Je stärker das Programm in seine

einzelnen Bausteine zerlegt wird, desto konkreter werden die Ziele. Durch die Integration der verschiedenen Maßnahmen in ein Programm sollen Synergien bzw. mögliche negative Einflüsse einzelner Maßnahmen leichter erkennbar gemacht und Möglichkeiten einer effizienteren Umsetzung eröffnet werden. In Kapitel 2 wurde herausgestellt, dass viele Maßnahmen, die einem Förderschwerpunkt zugeordnet werden, auch zur Zielerfüllung anderer Schwerpunkte beitragen. In der Umsetzung zeigt sich aber, dass die aufgezeigten möglichen Zielkongruenzen (zwischen den Förderschwerpunkten) noch nicht in größerem Umfang Eingang in die Umsetzungspraxis gefunden haben (siehe MB-X-Tabelle 1.1).

Eine weitergehende strategische Ausrichtung auf Programmebene entwickelt sich erst im Zeitablauf. Hier sind erste Ansätze zu verzeichnen. So gibt es im Agrarumweltbereich Überlegungen einer Projektgruppe zur Weiterentwicklung von HEKUL und HELP (Stern, 2003). Zwischen der Innovationsförderung/Diversifizierung und den Bereichen AFP und Verarbeitung und Vermarktung finden auch strategische Abstimmungen statt (HMULF, 2003). Insgesamt ist der hessische EPLR aber noch kein in sich geschlossenes Programm für die Belange des ländlichen Raums, und er wird auch nicht als solches nach außen kommuniziert.

Zu (3a): Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Die Frage ist, welchen Beitrag der Programmplanungsansatz hier leisten kann. An verschiedenen Maßnahmen teilzunehmen, war auch schon vor 2000 möglich und stellt zunächst kein Spezifikum eines Programmplanungsansatzes dar. Ein Programmplanungsansatz kann nur dann zu verstärkten Synergieeffekten gegenüber maßnahmebezogenen Ansätzen führen, wenn über die o.g. Zielkohärenz hinausgehend auch Veränderungen in der Umsetzungspraxis stattfinden.

Positiv herauszustellen ist die Erstellung des Programms innerhalb einer Projektgruppe, in welcher entscheidende Arbeits- und Abstimmungsprozesse stattfanden. Wie weit sich der Programmplanungsansatz jedoch auch in einer intensiveren Kommunikation und Abstimmung auf den Ebenen der Fachreferate und umsetzenden Stellen niederschlägt, kann nicht generell beurteilt werden.

Für den Bereich der Agrarumweltmaßnahmen wird in Kapitel 6 herausgestellt, dass zwischen den Abteilungen des HMULF, die für das HEKUL und das HELP zuständig sind, ein guter fachlicher Austausch stattfindet. Dies wirkt sich auch positiv auf den Kenntnisstand über die Agrarumweltmaßnahmen in ihrer Gesamtheit aus und bietet eine gute Basis, um die im EPLR angelegten Möglichkeiten der Synergie tatsächlich zu realisieren.

Der Programmplanungsansatz führt bei ähnlichen Maßnahmen, wie der Diversifizierung innerhalb des Artikels 33 und des AFP sowie der Verarbeitung und Vermarktung, zu einer

intensiveren Abstimmung und damit zu einer Optimierung der Ressourcenallokation und einer genaueren Abgrenzung der Fördergegenstände (HMULF, 2003).

Programmbezogen führt das einheitliche Dokument allerdings nicht zwingend zu einem einheitlichen Vollzug. Ein maßnahmenübergreifendes Denken der Umsetzungsebene entwickelt sich erst in einem Prozess. Die durchgeführten Verwaltungsreformen bieten hier Chancen zu mehr Synergien, wirken aber auch als „Störellemente“. Wesentliche Zuständigkeiten für die Programmumsetzung sind auf die Landkreisebene verlagert worden. Dadurch wären tendenziell Möglichkeiten einer besseren Abstimmung gegeben. Aufgrund der Umstrukturierung müssen sich viele Dienststellen aber erst wieder neu orientieren und organisieren, so dass hier noch nicht von vernetzten Ansätzen bezogen auf das Programm gesprochen werden kann. Derzeit wird eine erneute Verwaltungsreform diskutiert, die eine Kommunalisierung weiterer Aufgabenbereiche beinhaltet.

Zu (3b): Es gibt diverse Beispiele für integrierte Ansätze durch zugrunde liegende Planungen (HMULF, 2000, S. 162). Dorferneuerung und Flurbereinigung werden auf der Grundlage von eigenen integrierten örtlichen Entwicklungskonzepten (Dorfentwicklungskonzept, Plan nach § 41 FlurbG) umgesetzt. Die Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen und Ländlicher Tourismus werden vorrangig im Zusammenhang mit regionalen Entwicklungskonzepten angeboten (siehe Kapitel 9). Des Weiteren soll das Instrument der AEP zukünftig verstärkt zur Anwendung kommen (HMULF, 2003).

Synergieeffekte auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen/Projekte (Indikator 6-1.1.)

Erwartete Synergieeffekte sind im hessischen EPLR nur beispielhaft genannt und nicht systematisch einer Ex-ante-Bewertung unterzogen worden (HMULF, 2000, S. 144 ff). Sie beziehen sich v.a. auf Synergien zwischen den Förderschwerpunkten A und B. Förderschwerpunkt C beinhaltet integrierte Ansätze, die sich aber zumeist auf die Maßnahmen selbst beziehen (z.B. Flurbereinigung, Dorferneuerung). Bei den Maßnahmen n und s wird auf mögliche Synergien mit anderen Programmen (Ziel 2, Regionalprogramm, ESF-Förderung, LEADER +) hingewiesen, und weniger auf Synergien mit den anderen, eher sektoral ausgerichteten Förderschwerpunkten des EPLR.

Im Materialband werden in einer Matrix die Synergien aufgrund der Maßnahmenumsetzung nach dem derzeitigen Stand der Evaluation dargestellt (MB-X-Tabelle 1.1). Diese beschränken sich v.a. auf die Wechselwirkungen innerhalb der gebildeten Förderschwerpunkte und der sich inhaltlich nahestehenden Maßnahmen auf der Fachschiene.

Für Teilbereiche (z.B. Verarbeitung und Vermarktung, Ausgleichszulage oder die Einzelbetriebliche Investitionsförderung) haben die dargestellten Ergebnisse und Wirkungen noch einen Ex-ante-Charakter. Solange sich die förderkapitelspezifische Darstellung auf

dieser Ebene bewegt, können auch noch keine tatsächlichen Synergiewirkungen herausgestellt werden.

Mögliche Synergiewirkungen bestehen z.B. in einem Zusammenwirken der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung und der Flurbereinigung oder der Dorferneuerung. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung sollte ein Schwerpunkt der Analyse auf die Herausarbeitung möglicher Synergiewirkungen gelegt werden.

10.4.1.2 Externe Synergien

Nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 flankieren die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die Ziel-2-Maßnahmen. Die Frage nach möglichen externen Synergien beinhaltet, wie auch bei der Diskussion interner Synergien, die Aspekte Zielkomplementarität auf Programm- und Maßnahmenebene sowie zeitliche und räumliche Koordinierung von Maßnahmen.

Mögliche Synergien zum hessischen LEADER + - Programm werden nicht dargestellt, da das LEADER + - Programm erst 2002 begonnen hat. Die Gebietskulisse ist in MB-Einl-Karte 1 dargestellt.

Zielkomplementarität auf Programm- und Maßnahmenebene

Das Hauptziel des Ziel-2-Programms in Hessen ist die Schaffung und Sicherung wettbewerbsfähiger Dauerarbeitsplätze in einer für strukturelle Krisen weniger anfälligen, diversifizierten Branchenstruktur (HMWVL, 2001, S. 70).

Wie schon bei der Diskussion der Querschnittsfrage 2 dargestellt, setzt der hessische EPLR auf Programmebene keinen Schwerpunkt bei der Beschäftigungsförderung. Einzelne Maßnahmen verfolgen aber diese Zielsetzung, und erste positive Wirkungen konnten dargestellt werden. In diesem Sinne kann dem hessischen EPLR ein flankierender Beitrag bezogen auf das Ziel-2-Programm zugemessen werden.

Aus dem Hauptziel des Ziel-2-Programms leiten sich sechs Unterziele ab (HMWVL, 2001, S. 70):

- Steigerung der Investitionstätigkeit zur Ansiedlung, Erweiterung und Modernisierung von Betrieben,
- Steigerung der Zahl von Unternehmensgründungen,
- Verbesserung der Innovationsfähigkeit von Unternehmen,
- Schaffung der infrastrukturellen Voraussetzungen für betriebliche Investitionen,

- Steigerung der Attraktivität touristischer Schwerpunkte durch Ausbau der entsprechenden Infrastruktur,
- Steigerung der Attraktivität von Städten.

Hier versucht der hessische EPLR mit seinem Förderschwerpunkt C v.a. komplementär zu wirken, indem ländliche Regionen in Bereichen weiterentwickelt werden, die von der Ziel-2-Förderung nicht abgedeckt werden (HMULF, 2000, S. 160).

Das Ziel-2-Programm benennt zwei vorrangig zu berücksichtigende Querschnittsziele ((1) umweltgerechte Entwicklung und (2) Chancengleichheit von Männern und Frauen). Hier gibt es Anknüpfungspunkte für den hessischen EPLR, v.a. bezogen auf das Querschnittsziel (1) (siehe auch Ergebnisdarstellung zu Querschnittsfrage 5).

Zeitliche und räumliche Koordinierung von Maßnahmen

Auf Programmebene ist eine Teilnahme des Programmkoordinators (mit Stimmrecht) am Ziel-2-Begleitausschuss vorgesehen. Umgekehrt besteht aber keine Einbindung des hessischen Ziel-2-Verantwortlichen in den nationalen Begleitausschuss des EAGFL. Für die Erzielung von konkreten Synergieeffekten wäre eine Teilnahme auf der Begleitausschussebene allerdings nicht ausreichend. Überdies besteht kein fester Modus in der gegenseitigen Abstimmung der beiden Programme.

Die Kooperations- und Überschneidungsbereiche beider Programme auf der konkreten Projektebene sind vergleichsweise gering und beschränken sich weitgehend auf den Förderschwerpunkt C. Hier geht die Diskussion sehr stark in die Richtung „Abgrenzung der Fördertatbestände“, anstatt eine stärkere Vernetzung und ein Angebot des jeweils optimalen Förderpakets an den Zuwendungsempfänger anzustreben (Bergs, 2003). Sicher sollte bei ähnlichen Fördertatbeständen eine Abstimmung erfolgen, um mögliche unterschiedliche Fördersätze und ineffektive Überschneidungen auszuschließen. Dies ist ohnehin gewährleistet, da die Abstimmung von Landesrichtlinien einem festen Prozedere unterliegt. Dagegen sollte die Entscheidung, ob die Finanzierung im konkreten Fall aus EAGFL oder EFRE erfolgt, z.B. im Bereich von kleingewerblichen Aktivitäten, den Bewilligungsstellen vor Ort und der konkreten regionalen Situation vorbehalten bleiben.

Ein größeres Problem, das auch schon bei der Erzielung von programminternen Synergieeffekten diskutiert wurde, ergibt sich auf Ebene der Landkreise aufgrund der jüngsten Verwaltungsreform (siehe Kapitel 2.3.1). Die Herausstrennung der Bewilligungsfunktionen für Dorferneuerung/Regionalentwicklung aus den Hauptabteilungen Landwirtschaft, Forsten, Naturschutz (HA-LFN) bei den Landräten und deren Verlagerung in die Zuständigkeit der IBH hat zu verschlechterten Bedingungen für die Koordination auf der Durchführungsebene geführt. Die Flurbereinigung ist bei den Hauptabteilungen Regionalentwicklung, Kataster und Flurneuordnung (HA-RKF) angesiedelt. Vormalig waren diese

Bereiche in den Ämtern für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft (ÄRRL) „unter einem Dach“. Heute werden die Maßnahmen zentral von der IBH (Dorferneuerung/Regionalentwicklung) bzw. bei den Landräten in der Hauptabteilung Regionalentwicklung, Kataster, Flurneuordnung bewilligt (Bergs, 2003). Die Zahl der Flurbereinigungsbehörden wurde von 16 auf sieben reduziert (HMWVL, 2003). Aus Sicht der Evaluatoren schafft die permanente Reorganisation von Verwaltungsstrukturen keine günstigen Ausgangsbedingungen für Synergiewirkungen, weil so keine kontinuierlichen Zusammenarbeitsstrukturen aufgebaut werden können.

Seitens des HMULF gibt es konzeptionelle Vorstellungen zu einer besseren Koordination und Integration beider Programme. Projekt- bzw. Programmideen an den Schnittstellen der Interventionslinien (v.a. Förderschwerpunkt C) sind auf der lokalen Ebene zu identifizieren und sollten allen Fondsverwaltern vorgelegt werden. Solche Ideen könnten in Abstimmung zwischen den Fondsverwaltern zu übergreifenden lokalen Entwicklungsprogrammen entwickelt werden, die aus mehreren Fonds bzw. Förderprogrammen gemeinsam unterstützt werden. Dafür könnte die Bildung einer interministeriellen Arbeitsgruppe sinnvoll sein, die im Bedarfsfall tätig wird (Bergs, 2003). Durch den regionalisierten Ansatz im Regionalprogramm, der schon heute umgesetzt wird, bestehen für ein solches Vorgehen gute Voraussetzungen.

Räumlich besteht eine enge Überschneidung beider Programme. Trotz des für viele Maßnahmen horizontalen Ansatzes des hessischen EPLR liegt ein Schwerpunkt in Nord- und Mittelhessen, und hier besonders in der Ziel-2-Gebietskulisse (siehe auch Kapitel 10.2). Damit setzt der in weiten Teilen sektoral ausgerichtete hessische EPLR einen deutlichen regionalen Schwerpunkt, der mit dem des Ziel-2-Programms kohärent ist.

10.4.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen

Indikator 6-2.1.: Wichtige Arten der direkt Begünstigten und Marktteilnehmer

Hinsichtlich der Zielgruppen des hessischen EPLR profitieren bislang zum überwiegenden Teil land- und forstwirtschaftliche Betriebe (Förderschwerpunkte A und B) und kommunale Gebietskörperschaften und Privatpersonen (Förderschwerpunkt C) von der Förderung.

Im sektoral ausgerichteten **Förderschwerpunkt A** sind es bei Maßnahme a überwiegend rindviehhaltende Betriebe und Veredlungsbetriebe, die eine Förderung erhalten. Bei der Maßnahme g lag der Schwerpunkt bezogen auf die Anzahl der Projekte im Sektor Obst/Gemüse, bezogen auf das Investitionsvolumen und die öffentliche Förderung in den Sektoren Eier/Geflügel und Milch.

Im **Förderschwerpunkt B** sind bei e und f ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe Zuwendungsempfänger, bei der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten schwerpunktmäßig Futterbaubetriebe. Bei der HEKUL-Teilmaßnahme „Ökologische Anbauverfahren“ sind die Teilnehmerstrukturen zwischen den einzelnen Betrieben und auch regional sehr heterogen. Einheitlicher ist nur der hohe Anteil der Mutterkuhbetriebe in den Höhenlagen. Die HEKUL-Teilmaßnahme „Extensive Grünlandnutzung“ wird dominiert von Betrieben mit einem hohen Grünlandanteil, gefolgt von Gemischtbetrieben und Betrieben, die ihr Restgrünland einbringen. Im Bereich der forstlichen Förderung (i) haben zu 53 % juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb, zu 20 % Landwirte und zu 27 % Nicht-Landwirte Zuwendungen erhalten. Die Erstaufforstung (h) wurde im Berichtszeitraum insbesondere von Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten (54%) genutzt.

Im **Förderschwerpunkt C** werden Kommunen, Teilnehmergeinschaften der Flurbereinigung, Privatpersonen und Landwirte gefördert. In k werden indirekt die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen begünstigt, die Mitglied der Teilnehmergeinschaft sind. Zielgruppe der (bisher kaum in Anspruch genommenen) Maßnahme m sind v.a. Landwirte und landwirtschaftliche Zusammenschlüsse. Maßnahme n richtet sich an Privatpersonen und Unternehmen im ländlichen Raum. Bei Maßnahme o stehen private Zuwendungsempfänger, darunter auch Landwirte im Vordergrund. Maßnahme s begünstigt kommunale Gebietskörperschaften und Privatpersonen, darunter auch Landwirte. Damit hat der Förderschwerpunkt C eine stark übersektorale Ausrichtung.

Indikator 6-2.2.: Hinweis auf die Minimierung von Verzögerungen und Kosten bei den Begünstigten/Marktteilnehmern

Dieser Aspekt wurde förderkapitelbezogen bei den Zuwendungsempfängern oder im Rahmen von Workshops abgefragt und ist den Darstellungen in den Förderkapiteln zu entnehmen.

Indikator 6-2.3. (neu): Treffsicherheit von Maßnahmen

Die Treffsicherheit von Maßnahmen kann durch verschiedene Verfahren erhöht werden, beispielsweise:

- Bildung von Gebietskulissen,
- Differenzierung von Prämien,
- gezielte Projektauswahl anhand von inhaltlichen Auswahl- und Ausschlusskriterien,
- Zugrundelegen fachlicher Planungen und Konzeptionen.

Dabei muss beachtet werden, dass der Versuch, die Treffsicherheit zu steigern, bei den zuerst genannten Möglichkeiten mit einem Anstieg des administrativen Aufwand korre-

liert ist. Somit muss ein Gleichgewicht zwischen Fördermittel- und Verwaltungseffizienz gefunden werden.

Die Frage der Treffsicherheit wurde maßnahmenbezogen untersucht. Entsprechende Aussagen finden sich in den einzelnen Förderkapitelbewertungen. Beispielhaft seien hier einige Förderstrategien des hessischen EPLR benannt:

- Eine **Kulissenbildung** erfolgt bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen (HELP), dem Pilotprojekt Vogelsberg (HEKUL), der Ausgleichszulage und im Bereich des Förderschwerpunktes C, in dem das Rhein-Main-Verdichtungsgebiet und sein unmittelbarer wirtschaftlicher Einzugsbereich von einer Förderung ausgeschlossen sind.
- Die Teilmaßnahmen HEKUL und HELP unterliegen einem unterschiedlichen Niveau der **Prämiendifferenzierung**. Für die Fördertatbestände des HEKUL (f1) gelten landesweit einheitliche Prämiensätze, wobei allerdings für die Teilmaßnahme f2-B2 besondere Gebietskulissen ausgeschrieben werden. Ihre Kalkulation beruht auf einem durchschnittlichen Ertragsniveau. Es zeigt sich, dass auf hochproduktiven Standorten nur in Ausnahmefällen eine Akzeptanz erfolgt. Den Prämienkalkulationen zu den HELP-Maßnahmen liegen für die Leistungspakete 1 bis 4 durchschnittliche Verluste an Deckungsbeiträgen zu Grunde. Referenz ist eine Grünlandbewirtschaftung nach den Vorgaben der Guten fachlichen Praxis bzw. Ertragsverluste beim Getreideanbau im LP 4. Die Teilmaßnahmen LP1, LP2 und LP3 werden zusätzlich über eine 20-prozentige Anreizkomponente in Natura-2000-Gebieten gefördert.
- **Projektauswahlkriterien** spielen v.a. bei einem Überhang von grundsätzlich förderfähigen Projekten und knappen Mitteln eine Rolle. Allerdings versuchen die Verwaltungen zumeist schon im Vorfeld über die Bekanntmachung von Fördermöglichkeiten die Nachfrage so zu steuern, dass es zu keinem Projektüberhang kommt. Weiterhin wird schon im Vorfeld zur Antragsstellung abgeklärt, ob überhaupt eine Möglichkeit zur Förderung besteht (siehe beispielsweise Kapitel 7).
- Maßnahmenbezogen können die vorliegenden **Fachplanungen** als eine Grundlage für eine Art „Qualitätswettbewerb“ angesehen werden. Bei den geförderten Maßnahmen sind vielfältige Fachplanungen vorhanden. Beispielhaft sei hier der Wege- und Gewässerplan in den Flurbereinigungsverfahren genannt. Im Bereich des HELP spielen v.a. regionale Landschaftspflegekonzepte als Instrument der regionalen Prioritätensetzung eine Rolle. Im Förderschwerpunkt C werden die Maßnahmen n und s verstärkt im Zusammenhang mit regionalen Entwicklungskonzepten umgesetzt. Zukünftig soll auch der AEP eine stärkere Bedeutung zukommen (HMULF, 2003).

10.4.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als das Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten zum Förderbeitrag der Öffentlichen Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen, was förderfähig ist, ab. Ausgehend von den Planzahlen des indikativen Finanzplans ist von einem Anteil der öffentlichen Mittel an den förderfähigen Gesamtkosten von 64 % auszugehen. D.h., dass durch 1 Euro an Fördermitteln (EU, Bund, Land, Kommune) 0,56 Euro an zusätzlichen Investitionen induziert werden.

Die bisherige Schwerpunktsetzung des hessischen EPLR liegt im Förderschwerpunkt B und hier auf den flächenbezogenen Maßnahmen (100 % Finanzierung aus öffentlicher Hand). Damit ist die gesamte Hebelwirkung, wie sie die EU-KOM definiert, aufgrund der verhaltenen Inanspruchnahme im Förderschwerpunkt A, der ausschließlich private Projekte fördert, geringer als nach den Planzahlen erwartet.

Grundsätzlich greift der Indikator, wie ihn die EU-KOM definiert, zu kurz, da er die Anstoßwirkung durch private und öffentliche Investitionen auf die weitere private Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt.

Ob von den öffentlichen Projekten ein Anstoßeffekt für private Investitionen ausgeht, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu beantworten. Private Investitionen werden durch eine Reihe von Faktoren determiniert, darunter auch öffentliche Projekte des EPLR (siehe DIW, 1998). Interessant sind v.a. die Effekte, die von einer Verbesserung der lokalen Standortbedingungen ausgehen können. Gelingt es beispielsweise durch die Dorferneuerung, die lokalen Standortbedingungen aufzuwerten, so wird sich vor Ort die private Investitionstätigkeit in den Bereichen Gewerbe und Gebäude langfristig auf einem höheren Entwicklungspfad bewegen. Hierzu gibt es erste Hinweise (siehe Kapitel 9). Da die Effekte aber eher langfristiger Natur sind, lassen sie sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren. Allerdings, dies zeigt auch die Fallstudie „Nachbetrachtung“ (siehe Kapitel 9), gibt es grundsätzliche methodische Probleme in der Erfassung von solchen Anstoßeffekten, da sich viele Determinanten privater Investitionstätigkeit überlagern.

10.4.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte

Um von den Brutto- zu den Nettowirkungen zu gelangen, müssen Mitnahmeeffekte und unerwünschte Verlagerungs- und Verdrängungseffekte in Abzug gebracht werden. Diesen Effekten ist gemeinsam, dass für ihre Quantifizierung kein geeignetes Instrumentarium vorliegt und daher nur mit Hinweisen gearbeitet werden kann. Die EU-KOM berücksich-

tigt bei dem Kriterium 6-4. nur die Mitnahmeeffekte. Ausführungen zu den Verlagerungs- und Verdrängungseffekten wurden von den BewerberInnen daher ergänzt.

Mitnahmeeffekte

Es gibt keine allgemeingültige Definition von Mitnahmeeffekten¹⁷ und keine Methoden zu ihrer Ermittlung. Mitnahmeeffekte entstehen, wenn Maßnahmen gefördert werden, die ohnehin zustande gekommen wären, demzufolge die öffentlichen Mittel keine Verhaltensänderung induzieren. Ein häufig genanntes Beispiel ist ein landwirtschaftlicher Betrieb, der auch ohne öffentliche Förderung die getätigte Investition durchführen hätte. Die Abschätzung solcher „Mitnahmen“ ist methodisch schwierig. Den Förderkapiteln lassen sich daher nur vereinzelt qualitative Hinweise entnehmen.

Verlagerungs- und Verdrängungseffekte

Bei **Verlagerungseffekten** handelt es sich um Wirkungen, die in einem bestimmten Gebiet zum Nachteil eines anderen Gebiets erzielt werden (regionale Betrachtungsweise). Zum Beispiel, wenn in einem geförderten Gebiet ein Arbeitsplatz geschaffen wird, dafür jedoch ein anderer Arbeitsplatz außerhalb dieses Gebietes verloren geht. Dieser Effekt spielt vor allen Dingen für investive und beschäftigungsfördernde Maßnahmen eine Rolle (EU-KOM, 1999c).

Ein Verlagerungseffekt wäre in diesem Fall die Neuschaffung von Arbeitsplätzen in einem geförderten hessischen Verarbeitungsunternehmen, das dafür seine Produktion an einem anderen Betriebsstandort verringert (siehe Kapitel 7).

Verdrängungseffekte beziehen sich auf Wirkungen, die zugunsten eines Begünstigten erzielt werden, aber zum Nachteil anderer nicht geförderter Personen oder Organisationen (sektorale Betrachtungsweise) sind. Ein Verdrängungseffekt liegt z.B. dann vor, wenn eine Person dank des Programms einen Arbeitsplatz findet, eine andere jedoch gleichzeitig ihren Arbeitsplatz verliert (EU-KOM, 1999c).

Ein Verdrängungseffekt aufgrund der Förderung des hessischen EPLR könnte beispielsweise darin bestehen, dass Verarbeitungsunternehmen gefördert werden und dadurch andere in Hessen bestehende Unternehmen Marktanteile verlieren. Solche Effekte sind durch stringente Projektauswahlkriterien zu minimieren, können aber nie ganz ausgeschlossen werden.

Zur Erfassung der Nettowirkungen, d.h. der Bruttowirkungen abzüglich nicht erwünschter Mitnahme-, Verlagerungs- oder Verdrängungseffekte, schlägt die EU-KOM Vorher-

¹⁷ Grundsätzliche Ausführungen zur Frage der Mitnahme sind MB-X-Text 1.4 zu entnehmen.

Nachher-, Mit-Ohne- und normative Vergleiche vor. Bereits Vorher-Nachher-Vergleiche sind z.T. schwierig zu konstruieren, da in Hessen Maßnahmen wie die Ausgleichszulage oder verschiedene Agrarumweltmaßnahmen schon im vorangegangenen Programmplanungszeitraum angeboten wurden. Noch anspruchsvoller ist der Mit-Ohne-Vergleich. So lassen sich bei vielen Maßnahmen keine Vergleichsgruppen konstruieren, um den Fördereffekt isolieren zu können. Für die Abschätzung von möglichen Verlagerungs- oder Verdrängungseffekten fehlen weitgehend die Informationen über nicht-geförderte Sektoren bzw. Regionen, die gegebenenfalls von der EPLR-Förderung betroffen sein könnten. Die jeweiligen Probleme wurden förderkapitelbezogen dargestellt und diskutiert.

10.4.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen

Unter diesem Kriterium werden in Anlehnung an die Erläuterung der EU-KOM (2000) im Wesentlichen drei Aspekte erfasst:

- (1) Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region, durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister. Dieser Effekt wird hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen errechnet. Die Darstellung dieses Effekts erfolgt in Kapitel 10.3.2.3.
- (2) Verbesserung der Absatzwege landwirtschaftlicher (regionaler oder ökologischer) Grunderzeugnisse durch die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinstitutionen. Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurde bislang ein Projekt für ökologisch erzeugte Produkte bewilligt. Wie sich diese Förderung auf die landwirtschaftlichen Betriebe auswirken wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden (siehe Kapitel 7). In den Expertengesprächen wurde darauf aufmerksam gemacht, dass erst der Absatz gesichert sein muss, bevor die Ökoflächen weiter ausgedehnt werden, da die Landwirte zu den heutigen Preisen nicht mehr rentabel wirtschaften können. Der Zusammenhang zwischen Flächenförderung und Vermarktung sollte zu einem späteren Zeitpunkt intensiver untersucht werden, gerade vor dem Hintergrund kritischer Stimmen, die von der Flächen- und Vermarktungsförderung in der jetzigen Form keinen zusätzlichen Impuls mehr für die Ausweitung des ökologischen Landbaus erwarten (siehe Kapitel 6).
- (3) Aktivierung endogener Entwicklungspotentiale über die Unterstützung von Planungsinstrumenten. Diese sollen der Analyse der regionalen Stärken und Schwächen dienen, aber auch Förderinstrumente und Projekte auf die regionalen Potentiale abstimmen. Im Rahmen der Fallstudie in der Dorferneuerung konnte diese Wirkung herausgestellt werden (siehe Kapitel 9). Zu erwähnen ist auch die generelle Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume, die indirekt dazu beitragen kann, dass endogene Potentiale erkannt oder besser genutzt werden (siehe Kapitel 9).

10.4.6 Fazit

Aus inhaltlich-methodischer Sicht hat es sich als sinnvoll erwiesen, die Beantwortung der Querschnittskriterien 6-2. bis 6-5. an die Förderkapitel zurückzuverweisen und dort zu beantworten. Die Programmebene ist hier nicht die relevante Ebene, da die Entscheidung über die Auswahl und Zuschussfähigkeit von Projekten auf Maßnahmenebene getroffen wird und die hierfür herangezogenen Kriterien sehr stark von der Art der Maßnahmen abhängen. Auf Programmebene sind Aussagen hierzu nicht möglich.

Die Erfassung der Synergiewirkungen konnte bislang noch nicht umfassend erfolgen. Dies hat verschiedene Ursachen, die schon in Kapitel 10.1.2 genannt wurden. Die systematische Erfassung der Wechselwirkungen sowohl intern wie auch extern bleibt daher, soweit methodisch möglich, der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

10.5 Weitere Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf Programmmanagement und -umsetzung

In Kapitel 2 wurden die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des hessischen EPLR beschrieben. Diese Rahmenbedingungen werden im Folgenden aufgegriffen und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung einer Wertung unterzogen.

Die Datengrundlage für die folgenden Ausführungen bilden u.a. Expertengespräche auf der Ebene der Programmkoordination, Gespräche mit Vertretern der zuständigen Direktion innerhalb der DG-Agri, die Auswertung und Zusammenfassung der Förderkapitelbewertungen sowie die Auswertung von Rechtstexten und Literatur (siehe Tabelle 10.1). Die Ebene der Einzelprogrammbewertung wird hier teilweise verlassen. Ein Überblick über die Einschätzungen in den sechs untersuchten Bundesländern ermöglicht eine bessere Ausarbeitung der strukturellen Problemlagen.

10.5.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

10.5.1.1 Programmgenese

Der hessische EPLR setzt sich überwiegend aus bereits in den Vorperioden angebotenen Maßnahmen zusammen. Neue Ansätze wurden lediglich im Bereich des Artikel 30 (Landesförderprogramm Forst), des Artikel 33 (Vermarktung von Qualitätsprodukten) und des gebietsbezogenen Grundwasserschutzes konzipiert.

Vorteilhaft für die Planerstellung war die Einrichtung einer Projektgruppe, in der die entscheidenden Arbeits- und Abstimmungsprozesse stattgefunden haben. Nachteilig für einen integrierten Ansatz ist die Aufteilung der Maßnahmenzuständigkeiten auf zwei unterschiedliche Ministerien und die kurze Programmentwicklungsphase.

Der Programmplanungsansatz wird v.a. hinsichtlich des Wegfalls eines gesonderten Notifizierungsverfahrens und der möglichen Mittelumschichtungen zwischen den Haushaltslinien, allerdings begrenzt durch die Vorgaben der VO (EG) Nr. 445/2002, positiv beurteilt. Ein wesentlicher Vorteil ist auch die Planungssicherheit für die EU-Mittel bis 2006, wobei dies nicht für die zur Kofinanzierung erforderlichen nationalen Mittel gilt. Auch die inhaltlichen Gliederungsvorgaben der Durchführungsverordnung wurden als hilfreich eingeschätzt, ebenso wie die Erfordernis, allen Maßnahmen eine systematische SWOT-Analyse¹⁸ voranzustellen.

Diese positive Beurteilung gilt allerdings nicht für die Interpretation der Durchführungsbestimmungen, die erst im Laufe der Genehmigung und Umsetzung erfolgte. Hier liegt das Problem in den teilweise wenig verlässlichen und innerhalb der EU-KOM unzureichend abgestimmten Standpunkten (HMULF, 2003). So hat Hessen als einziges der sechs evaluierten Bundesländer die Finanzansätze im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung auf die einzelnen Sektoren heruntergebrochen. Dies führt bei der Durchführung dazu, dass intersektorale Verschiebungen als Programmänderung angezeigt und begründet werden müssen (siehe Kapitel 7).

Das Programmgenehmigungsverfahren hat nicht dazu geführt, dass die Struktur des EPLR grundsätzlich geändert wurde. Die Maßnahmen wurden beibehalten, z.T. modifiziert. Nur in der Strategie wurde nachgebessert (z.B. bezogen auf die Situation von Frauen im ländlichen Raum), ohne dass aber die Maßnahmengestaltung entsprechend angepasst wurde. Die späte Programmgenehmigung hat u.a. dazu geführt, dass die im ersten Jahr eingeplanten Mittel nicht im vorgesehenen Umfang abgeflossen sind.

10.5.1.2 Organisation der Durchführung

Interne Organisation - horizontal

Die internen Organisationsstrukturen wurden in Befragungen sowohl auf der Ebene der Maßnahmen wie auch auf Programmebene einer Wertung unterzogen. Aus den vorliegenden Befragungsergebnissen kann geschlossen werden, dass die horizontalen Organisati-

¹⁸ U.E. ist diese SWOT-Analyse sehr ausführlich für die Förderschwerpunkte A und B, während die für Förderschwerpunkt C relevante sozio-ökonomische Lage nur sehr kurz angerissen wird.

onsstrukturen den Anforderungen eines komplexen Programms entsprechen. Für einzelne Bereiche (z.B. AUM) konnten intensive fachliche Austauschprozesse herausgestellt werden. Die im Rahmen der Programmerstellung geschaffene Projektgruppe trifft sich anlassbezogen unter Federführung des Programmkoordinierungsreferats, um die Neuausrichtung des Programms weiter zu entwickeln.

Die Umsetzung des hessischen EPLR auf der Programmkoordinationsebene erfolgt innerhalb der Linienorganisation. Damit sind keine Weisungsbefugnisse gegenüber Dritten verbunden. Durch den Weiterbestand der Projektgruppe, die mit zusätzlichen Befugnissen ausgestattet ist, werden bestehende Probleme auch weiterhin (bilateral) auf der Arbeitsebene geklärt. Die Abteilungsleiterebene ist entsprechend nachrichtlich einbezogen.

Das Referat VIII 9 besitzt auch noch Maßnahmenzuständigkeiten (AFP, AZ) und ist zuständig für GAK-Angelegenheiten; der Programmkoordinator ist zugleich HuK-Referent. Diese gleichzeitige Zuständigkeit für Fachangelegenheiten wird als Vorteil gewertet, da man näher an den Umsetzungsproblemen ist. Aus diesem Grund wird eine Stabsstellenfunktion auch nicht für sachgerecht gehalten, da dies die Koordination erschweren würde (HMULF, 2003). Sinnvoll ist aus Sicht der ProgrammbewerterInnen die enge Verknüpfung mit den Angelegenheiten der GAK, da der EPLR in seiner inhaltlichen wie auch finanziellen Ausrichtung stark GAK-dominiert ist.

Als Manko wird die Aufspaltung der Maßnahmen auf zwei Ministerien bezeichnet. Die Umsetzung wäre einfacher, wenn sich die Maßnahmenzuständigkeiten in einem Ministerium bündeln würden, am besten in einer Abteilung (HMULF, 2003). Durch die Ministerienumbildung nach der Landtagswahl im Frühjahr 2003 wurden Teile des Wirtschaftsministeriums in das HMULF verlagert (Dorf- und Regionalentwicklung sowie Ländlicher Tourismus), während die Flurneuordnung im Wirtschaftsministerium verblieben ist. Durch die Bündelung in einem Ministerium, bis auf die Maßnahme Flurbereinigung, ist die Voraussetzung geschaffen, auch eine stärkere Vernetzung zu gewährleisten.

Die Umsetzung hängt allerdings nicht nur von der Organisation auf der Lenkungebene ab, sondern auch von der Organisation in den nachgeordneten Bereichen. Hier hat sich die Verwaltungsreform als „Störfaktor“ erwiesen. In allen Maßnahmen wurden, abhängig vom Grad der Veränderung, Anpassungsprobleme an die neuen Strukturen aufgezeigt. Hinsichtlich der horizontalen Abstimmung auf der Umsetzungsebene wurden schon unter dem Stichwort „Synergie“ die wesentlichen Aspekte dargestellt (siehe 10.4.1.1).

Ein intensiver Austausch erfolgt zwischen der Programmkoordination und der Zahlstellenleitung, die in der selben Abteilung abgesiedelt ist. Gerade die Zusammenarbeit mit der Zahlstelle wird von Seiten der Programmkoordination als wichtig erachtet, weil die Zahlstelle die einzige Institution neben der Programmkoordination ist, die den gesamten EPLR und nicht nur einzelne Maßnahmen im Blick hat (HMULV et al., 2003). Mit den

Fachreferaten haben sich die Arbeitsabläufe nach drei Jahren so weit eingespielt, dass Klärungen zumeist bilateral erfolgen.

Der Austausch zwischen den einzelnen Fachreferaten während der Umsetzung des Programms ist unterschiedlich intensiv. Zwischen den Abteilungen des HMULF, die fachlich für das HELP respektive das HEKUL zuständig sind, besteht ein enger fachlicher Austausch. Damit findet der horizontale Informationsaustausch hier bereits auf der Lenkungsebene statt, was sich wiederum positiv auf Kenntnisstand und Verwaltungskompetenz der nachgelagerten Behörden auswirkt. Zwischen den anderen für einzelne Maßnahmen zuständigen Referaten läuft die Kommunikation weniger auf der Ebene der Fachreferate als bilateral mit der Programmkoordination, abgesehen von der bestehenden Projektgruppe. Die Rolle der Projektgruppe sollte aus Sicht der EvaluatorInnen gestärkt werden, v.a. hinsichtlich einer stärkeren Diskussion über die zukünftige strategische Ausrichtung des Programms.

Interne Organisation - vertikal

Die vertikalen Organisationsstrukturen sind hinsichtlich der Programmumsetzung daran zu messen, ob a) ein fachlicher Austausch gewährleistet ist, und b) ein zahlstellenkonformes Verwaltungshandeln umgesetzt wird.

a) Die Wertung des fachlichen Austausches zwischen der Ministeriumsebene, den Bewilligungsstellen und den Letztempfängern wurde förderkapitelbezogen dargestellt. In Teilbereichen könnte dieser Austausch sicher noch intensiviert werden. Es gibt aber auch Maßnahmenbereiche wie z.B. die Agrarumweltmaßnahmen, in denen ein sehr intensiver Austausch gepflegt wird, der sich auch positiv auf die Programmumsetzung auswirkt.

b) Der Zahlstellenleitung kommt die wesentliche Aufgabe zu, die Fachreferate bei der Umsetzung eines zahlstellenkonformen Verwaltungshandelns zu beraten. Dies ist besonders wichtig bei der Gestaltung von Maßnahmen und Auflagen. In der vertikalen Umsetzung sorgt die Zahlstellenkoordination dafür, dass Erkenntnisse aus der verwaltungsmäßigen Umsetzung, aus den Prüfungen des Internen Revisionsdienstes und aus der Arbeit der Bescheinigenden Stellen kontinuierlich in einen Verbesserungsprozess einfließen.

Das Zahlstellenverfahren verpflichtet zu einem einheitlichen Vollzug. Bei der Breite des Programms und der Vielzahl von Maßnahmen, die dem EAGFL-Garantie neu unterliegen, sowie der gleichzeitig stattfindenden Verwaltungsreform mit neuen Zuständigkeiten, kommt den Regelungen des Zahlstellenverfahrens eine wichtige Bedeutung zu. Die Verlagerung des Vollzugs auf die kommunale Ebene, die derzeit unter dem Stichwort „Kommunalisierung“ in Hessen diskutiert wird, würde die Funktion der Zahlstelle noch stärker hervorheben, da trotz unterschiedlicher Organisationsformen und Personalstrukturen in den Landkreisen ein einheitlicher Vollzug gewährleistet bleiben muss.

Zu Beginn des Programmplanungszeitraums existierten in vielen Förderbereichen Unklarheiten bezüglich der konkreten Ausgestaltung einzelner Regelungen (z.B. Sanktionsregelungen, Durchführung der Verwaltungskontrolle). Soweit die EU-KOM hier inzwischen eine verbindliche Position eingenommen hat, sind diese Unklarheiten beseitigt. Dazu beigetragen haben auch die Dienstanweisungen, die die Verfahrensbestimmungen der Zahlstelle für die einzelnen Maßnahmen konkretisieren. Aber auch hausinterne Probleme haben zu Unsicherheiten geführt, z.B. der Umgang mit dem SAP-Erfassungssystem.

Externe Organisationsstrukturen - Programmkoordination

Es existieren vielfältige Strukturen der Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Ländern. Für die Programmkoordination ist nach eigener Einschätzung die Gruppe der Bund-Länder-Koordinierungsreferenten am wichtigsten. Diese trifft sich anlassbezogen mehrmals im Jahr und bespricht alle wesentlichen umsetzungsrelevanten Fragestellungen. Den Vorsitz hat das zuständige Referat im BMVEL, das die Sitzung leitet und Vorlagen einbringt, um Entscheidungsfindungsprozesse entsprechend zu beschleunigen. Bezüglich dieses Gremiums wurde von der Programmkoordination in Hessen eine verbesserte Sitzungskultur angeregt. Sinnvoll könnte es aus Sicht der ProgrammkoordinatorInnen auch sein, zu bestimmten Themen stärker in Unterarbeitsgruppen zu arbeiten, um die Verwaltungspraxis der Bundesländer schon im Vorfeld der Entscheidungen stärker zu berücksichtigen.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit dem BMVEL wurde von der Programmkoordinationsebene sehr unterschiedlich bewertet. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern (siehe auch Kapitel 10.5.3.2.1) ist ambivalent. Es gibt die Erwartungshaltung der Bundesländer, dass der Bund eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Ansprüchen der EU-KOM einnehmen soll. Dies soll aber möglichst ohne eine Einmischung in Länderangelegenheiten geschehen. Ein häufiger Kritikpunkt liegt darin, dass der Bund seine Vorschläge zu wenig an der Verwaltungspraxis der Länder ausrichtet.

Neben den formellen Strukturen gibt es vielfältige informelle Kontakte auf allen Arbeitsebenen. Für die Umsetzung der Programme wird diesen Strukturen eine zentrale Bedeutung zugemessen. Gerade die informellen Kontakte zwischen den Programmkoordinierungsreferenten der Bundesländer dienen dem Informationsaustausch und der Absprache von gemeinsamen Positionen gegenüber den zahlreichen Anliegen, die von außen an die Programmkoordinationsebene herangetragen werden.

Externe Organisationsstrukturen mit Umsetzungsrelevanz für den hessischen EPLR

Neben der Programmkoordinationsebene gibt es Abstimmungs- und Zusammenarbeitsstrukturen auf Ebene einzelner Maßnahmen (GAK-orientiert), der Haushalts- und Koordinierungsreferenten (GAK-Rahmenplan) und der Zahlstellenreferenten. Die Konzentration

on auf die GAK ist aus Sicht des Bundes verständlich, da hier ein konkreter Abstimmungsbedarf besteht. Die Länderprogramme beinhalten aber auch Maßnahmen, die ohne finanzielle Beteiligung des Bundes durchgeführt werden. Hier fehlen entsprechende Gremien auf Bundesebene, in denen die mit der Umsetzung verbundenen Probleme (z.B. im Bereich Vertragsnaturschutz¹⁹) diskutiert werden könnten. Bislang kommen solche Diskussionsprozesse eher zufällig zustande. Die ProgrammbewerterInnen regen an, diese zu verstetigen, indem in regelmäßigen Abständen Treffen organisiert werden.

Die Entscheidungen der HuK-Referenten haben wesentliche Auswirkungen auf die Umsetzung der EPLR, da in allen untersuchten Bundesländern die GAK eine wesentliche Fördergrundlage darstellt. Die Zuständigkeit für die GAK und die Programmkoordination liegt in Hessen in einem Referat, so dass die Bedingungen für eine enge Abstimmung gegeben sind.

Die Zahlstellenreferenten der Bundesländer halten ebenfalls regelmäßige Sitzungen unter Beteiligung des BMVEL ab. In diesem Gremium bestehen enge Anknüpfungspunkte zur Programmkoordination, weil hier die wesentlichen Festlegungen zu den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen getroffen werden, wobei es durchaus zu unterschiedlichen Einschätzungen einzelner Sachverhalte (z.B. bezogen auf Sanktionen) kommen kann. Hier ist auf eine enge Abstimmung mit Fragen der Programmkoordination schon auf der Ebene des BMVEL hinzuwirken.

Grundsätzlich ist aber die Organisation des Austausches über die verschiedenen Kommunikationsstränge (HuK-Referenten, Fachreferenten Bundes- und Landesebene, Zahlstellenreferenten und Programmkoordinatoren) sehr aufwändig und anfällig für Informationsverluste.

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

Mit Ausnahme weniger Maßnahmen (z.B. Vertragsnaturschutz, n, m und s) werden alle Maßnahmen auf der Rechtsgrundlage und weitgehend auch mit finanzieller Unterstützung der GAK durchgeführt. Damit nimmt die GAK sowohl hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung Einfluss auf das Fördergeschehen wie auch hinsichtlich ihrer in den Fördergrundsätzen festgelegten inhaltlichen Vorgaben.

¹⁹ Vom zuständigen Fachreferat in Hessen wurde angeregt, einen LANA-Ausschuss als Koordinierungsinstrument einzurichten, an dem sich das BMVEL beteiligen könnte.

Der Mittelabfluss aus der GAK im Rahmen des hessischen EPLR ist abhängig von den zur Verfügung stehenden Landesmitteln. In den ersten drei Förderjahren blieb die Mittelausstattung der GAK weitgehend auf dem gleichen Niveau; ausreichend Landesmittel zur Kofinanzierung der GAK konnten bereitgestellt werden. Wie sich unter den Haushaltsrestriktionen des Landes und des Bundes die GAK-Mittelausstattung zukünftig entwickeln wird, bleibt abzuwarten. Wahrscheinlich wird das vergleichsweise hohe Niveau aber nicht gehalten werden können, so dass nach Alternativen zur Sicherstellung der nationalen Kofinanzierung gesucht werden muss.

Die inhaltliche Ausgestaltung der GAK mit einem starken Fokus auf einzelbetriebliche und überbetriebliche sektorale Maßnahmen wirkt in Teilbereichen restriktiver als die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999, weil verschiedene Handlungsfelder außerhalb des Landwirtschaftssektors nicht bedient werden können (z.B. touristische Infrastruktur und Einrichtungen, Versorgungseinrichtungen, Umnutzung nicht landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz). Zur Zeit findet eine intensive Diskussion um die Ausweitung der Förderungsgrundsätze der GAK statt. Hessen kann hier seit Anfang der 90er Jahre auf intensive Erfahrungen in der ländlichen Regionalentwicklung außerhalb der GAK zurückblicken, die es in die Diskussion einbringen sollte.

Im forstlichen Bereich behindern z.T. Regelungen über gemeinschaftliche Nutzungen von Maschinen die Inanspruchnahme von GAK-Maßnahmen für forstliche Zusammenschlüsse (siehe Kapitel 8).

Im Bereich Landwirtschaft und auch im Bereich Verarbeitung und Vermarktung hat aufgrund der Änderungen in der VO (EG) Nr. 1257/1999 eine deutliche Vereinfachung stattgefunden, was die Fördervoraussetzungen und sektoralen Beschränkungen betrifft. Sie wurde auch in der GAK nachvollzogen (siehe Kapitel 3 und 7).

Im Verlaufe des Zeitraums 2000 bis 2002 kam es zu jährlichen Änderungen der Förderungsgrundsätze der GAK, v.a. hinsichtlich der stärkeren Berücksichtigung des Umwelt- und Tierschutzes sowie von Diversifizierungsanliegen. GAK-Änderungen ziehen entsprechende Änderungen der EPLR und die Anpassung von Landesrichtlinien nach sich. Programmänderungsanträge können von den Bundesländern jedoch erst dann gestellt werden, wenn der PLANAK seine Beschlüsse gefasst hat und die finanziellen Eckdaten bekannt sind. Dadurch können Anträge erst vergleichsweise spät, bezogen auf das EU-Haushaltsjahr, nach Brüssel gesandt werden. Abgesehen von den Problemen einer zeitlichen Taktung ist es aus Sicht der EvaluatorInnen auch nicht erforderlich, die Förderungsgrundsätze ständig zu ändern. So mussten beispielsweise im Bereich des AFP schon mehrfach die Richtlinien angepasst werden. Hier wird vorgeschlagen (siehe Kapitel 3), durch weniger Änderungen mehr Ruhe und Beständigkeit in das Fördergeschäft zu bringen.

10.5.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen

Unter Kapitel 2.3.3 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen der hessische EPLR abzuwickeln ist, vorgestellt und analyseleitende Fragestellungen für unterschiedlich von den Regelungen betroffene Maßnahmenkategorien entwickelt (siehe Tabelle 2.3). Die Maßnahmenkategorien und zugehörigen Fragestellungen orientieren sich an der Vorgeschichte der Maßnahmen (z.B. vormals flankierende Maßnahmen, Ziel-5a- oder Ziel-5b-Maßnahme, reine GAK-/Landesmaßnahme oder neu konzipiert), der Art der Maßnahme (investiv oder konsumtiv) und der EU-Erfahrung der umsetzenden Verwaltung. An dieser Stelle werden die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und daraus folgende Schlussfolgerungen zusammengefasst. Eine detaillierte Übersicht ist MB-X-Tabelle 9.2 zu entnehmen.

10.5.2.1 Finanztechnische Regelungen

Bei der Analyse der finanztechnischen Regelungen standen folgende Aspekte im Vordergrund:

- Jährlichkeitsprinzip;
- Unterschiedlichkeit der nationalen und der EU-Haushaltsjahre;
- vertikale und horizontale Mittelumschichtungen;
- Erstattungsprinzip.

Da das Ausmaß der Probleme mit den finanztechnischen Regelungen eng mit dem Charakter der Maßnahmen zusammenhängt, wird nachfolgend zwischen flächenbezogenen und investiven Maßnahmen unterschieden.

Flächenbezogene Maßnahmen

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich die flächenbezogenen Maßnahmen, unabhängig von ihrer Laufzeit, mit den finanztechnischen Regelungen des EAGFL-Garantie vereinbaren lassen. Zwei Problembereiche treten aber auf: Zum einen müssen die Kontrollen und der Flächenabgleich rechtzeitig abgeschlossen sein, damit die Mittel ausgezahlt werden können. Zum anderen stellt sich die Frage, wie über das Jahr 2006 hinausgehend die abgeschlossenen Verträge bzw. Bewilligungen in vollem Umfang finanziert werden können (EU-Anteil). Von vertikalen Mittelumschichtungen können flächenbezogene Maßnahmen - mit Ausnahme der Ausgleichszulage - aufgrund des festen Antragsdatums im Frühjahr nicht profitieren, da letztlich erst im August/September deutlich wird, in welchen Maßnahmen Mittel nicht verausgabt und intern umgeschichtet werden können. Beim Erstattungsprinzip gab es gegenüber der Vorgängerperiode keinen Systemwechsel.

Investive Maßnahmen

Für die investiven Maßnahmen werden größere Probleme mit den finanztechnischen Regelungen angemerkt, die sich v.a. auf das Jährlichkeitsprinzip und die Unterschiedlichkeit des nationalen und EU-Haushaltsjahres zurückführen lassen. Gerade für größere investive Maßnahmen (z.B. im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung) und Maßnahmen mit einem umfangreicheren Planungsvorlauf ist die Steuerung des Mittelabflusses schwierig. Unvorhergesehene Einflüsse können bei manchen Bauvorhaben erhebliche Verzögerungen bedeuten. Teilweise können die dafür vorgesehenen Mittel nicht mehr abfließen.

Bei den investiven Maßnahmen kommt hinzu, dass aufgrund der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre, der teilweise späten Genehmigung der GAK-Änderungen sowie der späten Freigabe der GAK- und Landesmittel und eventueller Haushaltssperren nur ein schmaler Zeitkorridor bleibt, um Maßnahmen zu bewilligen, durchzuführen und abzurechnen. Überdies stimmte bei einzelnen Maßnahmen auch die erwartete Inanspruchnahme nicht mit dem tatsächlichen Bedarf überein (z.B. bei a oder g).

Die Umstellung auf das Erstattungsverfahren ist kein generelles Problem. Das Erstattungsverfahren stellt für die Verwaltung eine Arbeitserleichterung dar und führt insgesamt zur Verbesserung der zweckmäßigen Mittelverwendung. Für einzelne, finanzschwache Zuwendungsempfänger führt diese Regelung allerdings zu Problemen, da sie einen längeren Zeitraum zwischenfinanzieren müssen (HMULV et al., 2003).

Die aufgeführten Ursachen führen dazu, dass gerade für investive Maßnahmen die punktgenaue finanzielle Mittelsteuerung schwierig ist, was auch immer wieder in Verhandlungen mit der EU-KOM kritisch angemerkt wurde (EU-KOM, 2002a). Die EU-KOM hat daher die Voraussetzungen für vertikale und horizontale Mittelumschichtungen in Teilbereichen flexibilisiert.

Aber trotz gewisser Flexibilisierungen bestehen weiterhin Schwierigkeiten. Am Beispiel der vertikalen Umschichtungen soll dies erläutert werden. Wenn es innerhalb eines EU-Haushaltsjahres abgebende Bereiche gibt, muss es auch aufnehmende Bereiche geben. Die flächenbezogenen Maßnahmen scheiden hier weitgehend aus (s.o.). Bei den investiven Maßnahmen müssen bestimmte Bedingungen gegeben sein, damit Haushaltsmittel flexibel umgeschichtet werden können:

- Artikel-52-Maßnahmen als Puffer. Diese gibt es bei den Maßnahmen a, e, f und o. Im Sinne der Nutzung als Ventil bieten sich aber nur die Maßnahmen a (abzüglich der Altverpflichtungen), k und o an.
- Können Maßnahmen auch mit kommunalen Mitteln kofinanziert werden (z.B. öffentliche Maßnahmen der Dorferneuerung), schafft dies eine höhere Flexibilität in der

Umsetzung von Projekten, weil man dadurch nicht an den zur Verfügung stehenden Bewilligungsrahmen der GAK oder der Landesmittel gebunden ist.

- Intensive Nutzung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns. Die Nutzung wird in Hessen restriktiv gehandhabt. Im Bereich Forst kommt der vorzeitige Maßnahmenbeginn allerdings häufig zum Einsatz (HMULV et al., 2003).
- Gegenseitige Deckungsfähigkeit aller Haushaltstitel. Bislang sind nur die GAK-Maßnahmen gegenseitig deckungsfähig. Aus diesem Grund waren es bislang v.a. Maßnahmen mit zusätzlichen Artikel-52-Mitteln, die ggf. EU-Mittel aufnehmen konnten. Bei den anderen Maßnahmen besteht, wenn sie ihr Bewilligungskontingent ausgeschöpft haben, keine Möglichkeit, zusätzliche EU-Mittel aufzunehmen. Aus Sicht der Programmkoordination wäre die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Landeshaushaltstitel ein großer Vorteil für die finanzielle Programmsteuerung (HMULV et al., 2003).

Das Jährlichkeitsprinzip wurde auf dem Programmworkshop kritisch beurteilt. Von den ProgrammevaluatorInnen wurde die These zur Diskussion gestellt, dass eine generelle Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips aus Gründen der Haushaltsdisziplin nicht sinnvoll ist. Die Möglichkeiten der Mittelumschichtungen, sowohl horizontal wie auch vertikal, gewährleisten eine ausreichende Flexibilität. Mit einer am Bedarf orientierten Planung, einem straffen Finanzmanagement und einer flexiblen internen Finanzplanung können die jährlich geplanten Finanzmittel auch verausgabt werden, sofern die erforderlichen nationalen Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stehen.

Als Ergebnis der Diskussion kann herausgestellt werden, dass zumindest für die investiven Maßnahmen eine n+2-Regelung, wie sie beispielsweise im LEADER +-Programm besteht, für sachgerechter gehalten wird als ein striktes Jährlichkeitsprinzip. Diese Auffassung teilen auch die EvaluatorInnen, weil ansonsten die Tendenz besteht, den finanztechnisch-administrativen Merkmalen von Maßnahmen ein zu starkes Gewicht zuzumessen, um den Mittelabfluss sicherzustellen. Allerdings sollte rechtzeitig gegengesteuert werden, wenn bestimmte Maßnahmen eine Bugwelle von Mitteln vor sich herschieben, ohne dass sich ein konkreter Bedarf abzeichnet.

Des Weiteren sollte das EU-Haushaltsjahr an das Kalenderjahr angepasst werden, weil dies einen größeren zeitlichen Spielraum bei der Umsetzung gerade von investiven Maßnahmen eröffnen und die Abrechnung vereinfachen würde.

Das BMVEL nennt in diesem Zusammenhang noch zwei weitere Aspekte, die sowohl dem Fördercharakter investiver Maßnahmen als auch einer zeitnahen Abwicklung der Förderung entgegen kommen könnten (BMVEL, 2002):

- Der Entwurf der neuen EU-Haushaltsverordnung sieht vor, der EU-KOM im Bedarfsfall die Möglichkeit einzuräumen, bis zu 3 % der jährlich für die ländliche Entwicklung im EAGFL, Abteilung Garantie, zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen;
- Modulationsmittel können nach den derzeit geltenden Regeln über einen Zeitraum von drei Jahren ausgegeben werden.

Die bisher von Hessen nicht verausgabten Mittel wurden relativ spät an den Bund zur weiteren Verwendung durch andere Bundesländer gemeldet. Dies liegt daran, dass häufig erst Ende August/Anfang September die Abrechnung der Projekte erfolgt, so dass erst zu diesem Zeitpunkt eine Übersicht über die in den einzelnen Haushaltslinien erfolgten Auszahlungen vorliegt. Damit sind der Funktionsfähigkeit des vom Bund konzipierten Umschichtungsmodells angesichts der Abrechnungspraxis investiver Maßnahmen enge Grenzen gesetzt. Trotz dieser Schwierigkeiten, freiwerdende Mittel relativ frühzeitig zu melden, konnte Hessen schon Bonuspunkte erwerben, die es im Jahr 2003 auch zur Deckung des angemeldeten Mehrbedarfs zum Einsatz bringen konnte.

Die EU-KOM prüft derzeit erneut das Verfahren der internen Umschichtung zwischen den Bundesländern. Die Frage ist, ob jede Mittelumschichtung zwischen den Bundesländern durch Entscheidungen der EU-KOM legalisiert werden muss. Falls sich diese Rechtsauslegung durchsetzt, könnte letztlich keine Umschichtung mehr zwischen den Bundesländern stattfinden. Informationen über einen Mehr- und Minderbedarf liegen erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres vor. Zu diesem späten Zeitpunkt kann kein Änderungsantrag mehr für das laufende EU-Haushaltsjahr gestellt werden, so dass die Mittel verfallen würden. Problematisch ist aus Sicht der ProgrammbeurteilerInnen weniger der strittige Punkt an sich, der auch als Konsequenz des bundesdeutschen Föderalismus gewertet werden kann, als die Schwierigkeit der EU-KOM, eine Regelung zu schaffen, die eindeutig ist und über den ganzen Förderzeitraum Bestand hat

10.5.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Die Diskussion der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften beinhaltet die generelle Frage des Rechnungsabschlussverfahrens sowie die Auswirkungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen auf die Umsetzung des Programms. Die Frage der Programmänderungsmodalitäten wird in Kapitel 10.5.2.3 diskutiert.

Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben

Das Rechnungsabschlussverfahren (siehe MB-Einl-Text 6) birgt aufgrund der erhöhten Kontrolldichte eine größere Gefahr von Anlastungen von Ausgaben. Bezüglich des generellen Zuschnitts des Programms hatte das Rechnungsabschlussverfahren keine Auswir-

kungen, da alle kofinanzierungsfähigen Maßnahmen, soweit das EAGFL-Mittelkontingent ausreichend war, auch Bestandteil des hessischen EPLR waren. Das Rechnungsabschlussverfahren führt dazu, dass den Fragen nach der Kontrollierbarkeit der Maßnahmen bzw. ihrer Auflagen sowie nach der Höhe des mit der Umsetzung verbundenen Verwaltungsaufwandes eine große Bedeutung zukommt. Bei der Auswahl von neuen Maßnahmen, z.B. im Rahmen der nationalen Modulation, hat dies eine Rolle gespielt.

Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen

Die Umsetzung der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften bringt aus Programmsicht, neben der Beachtung der Vorschriften der LHO und des VwVfG als Messlatte, einen Mehraufwand mit sich. Dieser Mehraufwand resultiert v.a. aus den Dokumentationspflichten über Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollvorgänge (Fachaufsichten, Systemprüfung), die zu einem systematischen und checklistengestützten Vorgehen verpflichten, sowie dem Fehlen von vereinfachten Verfahrensschritten für Projekte mit geringeren Zuwendungshöhen.

Bei den Verwaltungsbefragungen der Förderkapitel wurden allerdings keine grundsätzlichen Probleme mit den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen angemerkt, wobei man nach Ansicht der Programmkoordination in der Ausgestaltung der Verwaltungsvorgänge an die Grenze des Machbaren gestoßen sei (HMULF, 2003).

Die Einführung z.T. neuer Verwaltungsabläufe und -regelungen und der hiermit verbundene zusätzliche Aufwand wurde überlagert von landesinternen Prozessen. So hat die Verwaltungsreform in Hessen in den ersten Jahren der Programmumsetzung zu einer zusätzlichen Belastung der umsetzenden Stellen geführt. Sie mussten sich nicht nur mit neuen EU-Regularien auseinandersetzen, sondern auch noch innerhalb ihrer neuen Dienststellenstrukturen zurechtfinden. Hinzu kam die Einführung neuer Richtlinien und die Einführung eines SAP-Erfassungssystems für Projekte (siehe Kapitel 9).

Inzwischen haben sich die Abläufe weitgehend eingespielt, so dass der Grundtenor der ersten Systemprüfung der EU im Bereich des AFP auch eine positive Wertung der vorgefundenen Abläufe signalisierte (HMULF, 2003). Dabei spielt sicher auch die zentrale Funktion der Zahlstellenleitung eine Rolle, die in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachreferaten in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess die Abläufe in den einzelnen Maßnahmen optimiert.

In der gleichzeitig mit dem Programmstart stattfindenden Verwaltungsreform mit einer Neuordnung von Zuständigkeiten liegt letztlich auch die Herausnahme von drei Maßnahmen begründet. Die Berufsbildung beispielsweise wird seit dem 1.1.2001 in einem eigenen Verwaltungsstrang über die HDLGN abgewickelt. Hierfür eigene, zahlstellenkonfor-

me Verfahrensschritte zu entwickeln, wäre angesichts des geringen finanziellen Umfangs der Maßnahme wenig sachgerecht.

Wo besteht Veränderungsbedarf bei den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen?

Kritikpunkte beziehen sich im Wesentlichen auf Detailregelungen und auf die Frage, ob die hohen Standards der EU-KOM bei allen Maßnahmen gleichermaßen, unabhängig von der Zuwendungshöhe sowie dem Finanzierungsanteil der EU, anzuwenden sind.

Beispiele für in der Kritik stehende **Detailregelungen** sind

- die Prüfung der Guten fachlichen Praxis,
- die Ausgestaltung der Sanktionsregelungen,
- hoher Verwaltungsaufwand bei kleinen Maßnahmen,
- Kriterien zur Durchführung der Risikoanalyse.

Die Probleme mit der Prüfung der Guten fachlichen Praxis bei den Agrarumweltmaßnahmen sind in Kapitel 6 ausführlich beschrieben. Die Problemlage bei der Ausgleichszulage ist vergleichbar. Für die Maßnahmen AFP und Verarbeitung und Vermarktung wurden im Programmworkshop diesbezüglich keine wesentlichen Probleme benannt. Im Bereich des AFP wird die Einhaltung der Mindeststandards für Umwelt, Hygiene und Tierschutz bei 100 % der Förderfälle vor der Bewilligung mittels einer Regelabfrage bei den Fachbehörden für Düngeverordnung und Veterinärangelegenheiten geprüft. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung werden mögliche zurückliegende Verstöße abgefragt. Eine konkrete Überprüfung der Einhaltung der Mindeststandards findet wie beim AFP im Rahmen der VOK statt.

Die strengen Sanktionsbestimmungen des InVeKoS-Verfahrens für alle Maßnahmen führen z.B. beim Vertragsnaturschutz zu überzogenen Härten. Auch im investiven Bereich werden diese für nicht sachgerecht gehalten, da es sich hier um eine ruinöse Sanktionierung handeln kann (HMULF, 2003). Für den investiven Bereich ist die Sanktionierung in der Zwischenzeit klarer geregelt worden. Im Rahmen einer EU-Prüfung des AFP in Hessen wurde die in Deutschland gängige Praxis der Ahndung von Verstößen gegen Bewilligungsbestimmungen auf der Grundlage des VwVfG und des Strafgesetzbuches (Subventionsbetrug) anerkannt. Des Weiteren hat die Änderung der VO (EG) Nr. 445/2002 die strengen Sanktionsbestimmungen zumindest im Forstbereich - außer der Erstaufforstung - nach Auffassung des Fachreferats erleichtert (HMULV et al., 2003). Dies gilt auch für die anderen investiven Maßnahmen. Grundsätzlich sieht die EU-KOM allerdings in der laufenden Programmplanungsperiode hinsichtlich der Frage der Sanktionierung nach dem InVeKoS wenig Änderungsmöglichkeiten, sondern verweist auf erforderliche politische Änderungen (EU-KOM, 2002a).

Die **Anwendung der bestehenden EU-Regularien auf alle Maßnahmen unabhängig von ihrem Umfang** wurde als Kritikpunkt herausgestellt. Mit der Begründung eines zu hohen Verwaltungsaufwandes für eine zahlstellenkonforme Abwicklung verglichen mit dem Mitteleinsatz wurden bislang drei Maßnahmen aus dem Programm herausgenommen (siehe Kapitel 2.5). Im Agrarumweltbereich wird das Einführen von Bagatellegrenzen diskutiert (siehe auch Kapitel 6). Aus Ressourcenschutzsicht sind beide Strategien zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes fragwürdig, da Maßnahmen mit einer hohen Ressourcenschutzwirkung häufig nur einen geringen Flächenumfang je Zuwendungsempfänger mit allerdings hohen Auflagen haben. Die EU-KOM ist in diesem Zusammenhang der Auffassung, dass nicht alle Maßnahmen zwingend kofinanziert werden müssen (EU-KOM, 2003). Im Umkehrschluss heißt dies aber, dass die EU-KOM ihre Kofinanzierung eher den „Standardmaßnahmen“ zukommen lässt.

Eine Alternative bestünde darin, die Kontrollstandards für EPLR-Maßnahmen unterhalb bestimmter Beihilfebeträge und/oder Flächenumfänge deutlich zu vereinfachen (z.B. durch Aussetzen des Vier-Augen-Prinzips und Senkung der Stichprobe für VOK). Überlegt werden könnte auch, ob gemäß den Vorschriften der LHO der Umfang der Verwaltungskontrollen an den Gesamtbetrag der Zuwendungen angepasst werden kann. Gemäß der VV zu § 44 LHO ist beispielsweise ein vereinfachter Verwendungsnachweis bei Zuwendungen unter 50.000 DM möglich.

Auf dem Programmworkshop wurde die Alternative der Staffelung von Kontrollanforderungen sehr kritisch gesehen. Wenn Vereinfachungen angedacht werden, dann über den Weg der Einführung von Bagatellegrenzen. Die Einrichtung unterschiedlicher Kontrollstandards und -systeme wurde als nicht sinnvoll erachtet, weil dies die verwaltungsmäßige Umsetzung eher erschweren denn erleichtern würde. Grundsätzlich wird eine Verringerung der Anforderungen auf breiter Front gewünscht (s.u.) (HMULV et al., 2003).

Ein weiteres Detailproblem besteht in den Vorgaben der EU-Kommission für die Risikoanalyse. Diese wird nur alle paar Monate durchgeführt, wenn sich eine ausreichende Anzahl von Förderfällen angesammelt hat. Da die Auszahlung an die Zuwendungsempfänger dem Erstattungsverfahren unterliegt und erst nach erfolgter Risikoanalyse und VOK gestattet ist, kann diese Regelung zu finanziellen Engpässen bei den Zuwendungsempfängern führen, da diese über einen längeren Zeitraum zwischenfinanzieren müssen.

Von der Programmkoordinierungsebene wurde problematisiert, dass die **Interpretation der genauen Ausgestaltung des Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsverfahrens** durch die EU-KOM kontinuierlichen Veränderungen unterliegt und daher schwer einzuschätzen sei. Die in den Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen festgelegten Grundsätze und Beispiele sind nicht als offizielle Auslegung der Gesetzgebung zu betrachten (EU-KOM, 2002b). Gleichwohl werden sie bei Prüfungen vor Ort durch EU-KOM-Dienststellen durchaus als Messlatte zur Beurteilung

der Qualität der vorgefundenen Systeme genutzt. Sinnvoll wäre aus Sicht der ProgrammbeurteilerInnen eine klare Definition von Regelungskriterien zu Beginn des Programmplanungszeitraums, um den Verwaltungen einen gewissen Vorlauf zur Umsetzung der Regelungen zu ermöglichen. Ständige Anpassungen sind dagegen mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden.

Das Bundesland Hessen ist insgesamt der Auffassung, dass Kontroll-Grundregeln ausreichen müssten. Die Kontrollkompetenz der EU-KOM sollte davon abhängig gemacht werden, wie hoch ihr Kofinanzierungsanteil in der jeweiligen Maßnahme ist (HMULF, 2003). Die stärkere Mitwirkung der EU-KOM bei der Definition von Anforderungen und Kontrolle der Systeme in den Mitgliedstaaten, mit der sie am Ende ihrer Verantwortung für eine wirtschaftliche Haushaltsführung nachkommen möchte, ist allerdings Ergebnis der politischen Vereinbarung von Berlin und demnach im laufenden Programmplanungszeitraum nicht veränderbar (EU-KOM, 2002c).

10.5.2.3 Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten

Die Umsetzung eines Programms mit einer siebenjährigen Laufzeit erfordert die Möglichkeit zu Programmänderungen sowohl finanzieller wie auch inhaltlicher Art. Diese sollten flexibel und verwaltungsökonomisch umzusetzen sein. In Bezug auf die Vorgaben für die Programmänderungen hat die EU-KOM inzwischen zwei Anpassungen der zugrunde liegenden Durchführungsverordnung beschlossen. In MB-X-Tabelle 9.1 sind die wesentlichen Änderungen dargestellt. Damit ist ein Teil der seitens der Experten der Bundesländer aufgeführten Probleme beseitigt (siehe Tabelle 10.21).

Tabelle 10.21: Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen

Probleme der Bundesländer	Bereits vorgesehene Änderungen	Wertung	Vorschläge
Langwierige Genehmigungsprozedur mit doppeltem Konsultationsverfahren	Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM	Dauer z.T. erheblich (rund 2,5 Monate für EU-KOM internes Konsultationsverfahren), Änderungen bedürfen zwei Jahre Vorlauf, es existiert aber immer noch kein klarer Zeitplan für die Änderungsprozedur	Sachgerechterer, reduzierter Verteiler, Einhalten der Fristen (15 Tage), verbindlicher Zeitplan für <u>beide</u> Seiten, stärkere bilaterale Vorabklärung, stärkere Bündlungs- und Filterfunktion der zuständigen Unité in der DG Agri
Durch Verzögerungen in der Bearbeitung der Programmänderungsanträge entsteht ein enormer Zeitdruck, den die EU-KOM als Druckmittel einsetzt.	Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM	Schafft keine Grundlage für ein partnerschaftliches Verhältnis	Klare Zeitvorgaben und Einhaltung der Fristen durch die EU-KOM-Dienststellen, Vorabklärung der zur Genehmigung eingereichten Änderungen

(Fortsetzung Tabelle 10.21)

Probleme der Bundesländer	Bereits vorgesehene Änderungen	Wertung	Vorschläge
Taktung mit anderen Bundesländern und dem vorgegebenen Termin der EU-Kommission nach der VO (EG) Nr. 445/2002		Hausgemachtes föderales Problem	PLANAK Sitzungen flexibler taktieren
Zu detaillierte Aufspaltung der Haushaltslinien im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen ziehen einen ständigen Anpassungsbedarf nach sich.	VO (EG) Nr. 963/2003 sieht vor, dass die Maßnahmen j) bis v) als eine einzige Maßnahme unter der Bezeichnung j) Förderung der Anpassung und der Entwicklung von ländlichen Gebieten zusammengefasst werden können.	Für Finanzplanung durchaus sinnvoll, aber aus Steuerungsgründen und zur Evaluierung dieses sehr heterogenen Maßnahmenbereichs ist unbedingt eine sinnvolle feingliedrige interne Planung und Datenhaltung erforderlich.	Verbindlicher Finanzplan nur noch auf Ebene der Schwerpunkte, darunter liegende Detailplanung und Änderungen im Begleitausschuss
Grenzen der genehmigungsfreien vertikalen Mittelumerschichtung durch die vorgegebenen Schwellenwerte des Artikel 44 der VO (EG) Nr. 445/2002	Durch die Änderung der VO (EG) Nr. 445/2002 wurden die Schwellenwerte für die Erforderlichkeit einer Genehmigung geänderter Planansätze auf 15 % bzw. 20 % nach oben gesetzt.	Bleibt abzuwarten, wie sich diese Veränderungen auswirken. Problematisch aus Sicht der Evaluierer wird die schleichende Änderung in der Planausrichtung gesehen, die durch die jährliche Erhöhung um 14,9 % der Mittelausstattung bestimmter Maßnahmen erfolgen kann.	
Subjektives Gefühl, dass Wertung von Änderungen und Zeitdauer bis zur Entscheidung von zuständigem Bearbeiter der EU-KOM und Zufällen abhängig, also unkalkulierbar ist	Viele Tatbestände unterliegen nur noch der Anzeige- oder Notifizierungspflicht, dadurch unterliegen zukünftig viele Änderungen nicht mehr dem aufwendigen Konsultationsverfahren (Entschlackung des Verfahrens)	Der subjektive Eindruck der Bundesländer kann nachvollzogen werden; das Problem ist, dass eine 100prozentige Vereinheitlichung einen solchen Abstimmungsaufwand erfordern würde, dass Änderungen gar nicht mehr innerhalb bestimmter Fristen umzusetzen wären, ein gewisses subjektives Element ist also systemimmanent. neuer A-Punkt: Ziel einer Maßnahme wenig konkret gefasst, zu allgemein	Klare Vorgaben sowohl zeitlicher, prozeduraler Art und enge inhaltliche Abstimmung zwischen den Bearbeitern in EU-KOM, Wahrnehmung einer Filter- und Bündelungsfunktion der zuständigen Unité der DG-Agri gegenüber anderen Dienststellen; wichtig wäre u.E. auch eine stärkere Rolle des Bundes im Programmänderungsverfahren zur Abstimmung zwischen den Ländern, z.Z. laufen vorwiegend informelle bilaterale Abstimmungen
Aufwändige Unterlagen durch vorgegebene Gliederung	Indirekte Vereinfachung auch hier durch die Neuregelung des Artikel 44, da Genehmigungserfordernisse reduziert wurden, das Standard-Dokument (Anhang 5 der Arbeitsunterlagen) ist gegenüber der früheren Version einfacher und übersichtlicher		

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht des Landes Hessen (HMULF, 2003) sind die Genehmigungsentscheidungen der EU-KOM zu ausdifferenzieren. Auch die Anzeigepflicht bei reinen Programmanpassungen ist ein übertriebener Aufwand. Hierfür würde das Versenden einer konsolidierten Fassung ausreichen. Ein wesentliches zeitliches Problem ergibt sich aus dem Umstand, dass erst die Entscheidungen zum Bundes- und Landeshaushalt abgewartet werden müssen, damit die Anträge fertiggestellt werden können. Damit ist der Januar der frühestmögliche Termin für die Einreichung von Änderungsanträgen. Eigentlich müssten die Änderungen im Dezember lanciert werden, damit im Sommer die Genehmigung erfolgen kann. Verbunden mit einer Bearbeitungsdauer der Anträge von bis zu sechs Monaten bleibt dadurch wenig Zeit für die Umsetzung der genehmigten Planänderungen im laufenden Programmjahr. Hier taucht also wiederum das EU-Haushaltsjahr als ein wesentliches Problem für die EPLR-Umsetzung auf.

Insgesamt empfehlen die ProgrammbeurteilerInnen, auch die Änderungspraxis der Länder zu überdenken. Die langfristige strategische Ausrichtung sollte im Vordergrund stehen, nicht kontinuierliche Feinjustierungen und Änderungen im Sinne von Testballons. Diese sollten eher durch ergänzende Landesmaßnahmen verwirklicht werden. Der Ausspruch der EU-Kommissionsvertreter, dass das Recht zur jährlichen Änderung keine Pflicht zur Änderung bedeutet (EU-KOM, 2003), macht auch aus Evaluationsgründen Sinn. Bei ständigen Neuausrichtungen von Maßnahmen ist es noch schwieriger, Wirkungen auf bestimmte Maßnahmenmerkmale zurückzuführen. Eine ruhigere Hand bei der Programmierung, eine deutlichere Strategie und weniger Detailregelungen wären anzuraten.

10.5.2.4 Fazit

Die mit der generellen Anwendung der EAGFL-Garantieregelungen auf alle Maßnahmen der ländlichen Entwicklung verbundenen Probleme wurden anhand von drei Feldern diskutiert:

- den finanztechnischen Regelungen,
- den Verwaltungs- und Kontrollvorschriften einschließlich der Sanktionen sowie
- den Modalitäten für Programmänderungen.

Die EU-Kommission verweist in ihrem Papier zur Vereinfachung darauf, dass „die Komplexität bei der Durchführung der Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene [...] aber auch im Zusammenhang mit der bereits vorhandenen komplexen Struktur der nationalen Vorschriften, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu sehen [ist], die je nach Mitgliedstaat in Aufbau und Ablauf sehr unterschiedlich sein können“ (EU-KOM, 2002d).

In Hessen sind es v.a. die finanztechnischen Regelungen, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung bereiten. Jährlichkeitsprinzip, Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre und späte Freigabe der Bundes- und Landesmittel stoßen aufeinander und verstärken sich noch gegenseitig in ihren nachteiligen Wirkungen auf die Programmumsetzung.

Bei den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen sind es v.a. Detailregelungen, die kritisch zu werten sind und einer Überarbeitung durch die EU bedürfen. Im Großen und Ganzen haben sich die umsetzenden Verwaltungen nach Anfangsschwierigkeiten mit den Regelungen arrangiert, beklagen aber eine höhere Arbeitsbelastung bei gleichbleibendem oder zurückgehenden Personal.

Bezogen auf die analyseleitenden Fragestellungen lässt sich vor allem der Unterschied zwischen investiven und flächenbezogenen Maßnahmen herausstellen. Erstere haben besonders Probleme bei der finanztechnischen Abwicklung, letztere eher bei bestimmten Detailregelungen im Rahmen der Kontrolle (z.B. der Prüfung der GFP). Sowohl bei investiven wie bei flächenbezogenen Maßnahmen wird das Problem der Angemessenheit der Sanktionen thematisiert.

Die Frage der Vorgeschichte der einzelnen Maßnahmen spielt eine gewisse Rolle bei der Inanspruchnahme, weil neue Maßnahmen (z.B. n) einen gewissen Planungsvorlauf erfordern. Mit eher progressiven Planansätzen wäre das Problem aber geringer gewesen. Da Hessen einen Großteil der Maßnahmen gebündelt über einzelne Verwaltungsstränge umsetzt, können keine grundsätzlichen Probleme bei der Integration von neuen Maßnahmen in das Zahlstellensystem gesehen werden.

Die Erfahrungen von Verwaltungsbehörden im EU-Fördergeschäft haben weniger Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von Maßnahmen, als auf die Umsetzung der zahlstellenkonformen Vorgaben, wobei aufgrund der kontinuierlichen Arbeit der Zahlstellenleitung eine ständige Qualitätsverbesserung erfolgt.

Die Regelungen zu den Programmänderungen haben sich sukzessive konkretisiert. Mit Ausnahme des nach wie vor aufwändigen Konsultationsverfahrens auf Seiten der EU-KOM und den daraus resultierenden Zeitverzögerungen handelt es sich, zumindest aus formaler Sicht, um ein weitgehend akzeptables Verfahren. Das grundsätzliche Problem der zeitlichen Taktung mit nationalen Entscheidungsprozessen zur GAK bleibt allerdings weiterhin bestehen.

10.5.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

In Kapitel 2 wurden unter den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die Aspekte Publizität und Partnerschaft gefasst. Die Frage der Publizität wurde bereits in den Förderkapiteln beschrieben und wird an dieser Stelle nicht mehr aufgegriffen.

Schwerpunktmäßig erfolgt in diesem Kapitel, wie schon in Kapitel 2 ausgeführt, eine Darstellung der vertikalen Partnerschaft, und zwar in den Phasen Programmerstellung, Programmgenehmigung und Programmumsetzung. Der Fokus ist dabei auf umsetzungsrelevante Aspekte, die bereits bei der Diskussion der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen thematisiert wurden, gerichtet.

Partnerschaft umfasst die Kooperation im Mehrebenensystem der EU-Politik:

- **vertikal** zwischen Gebietseinheiten (Land – Bund – EU) sowie
- **horizontal** innerhalb der einzelnen Ebenen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (Thielemann, 2002).

10.5.3.1 Aspekte der vertikalen Partnerschaft

Das Partnerschaftsprinzip innerhalb eines Föderalstaates steht prinzipiell für direkte Kontakte zwischen den Länderakteuren und der EU-Kommission und reibt sich mit der Vorstellung, nach der der europäische Politikprozess als ein Zwei-Ebenen-Spiel nationaler und supranationaler Akteure zu begreifen ist (Thielemann, 2002, S. 178). Die Rolle des Bundes als „gatekeeper“ zwischen supranationalen und subnationalen Behörden und die Erwartungshaltung der Bundesländer an den Bund in Konsultationen und Auseinandersetzungen mit der EU-Kommission wird hierdurch unklarer. Einerseits soll der Bund sich nicht in Länderangelegenheiten einmischen, andererseits soll er aber für die Länder eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Anforderungen der EU-Kommission einnehmen.

Ein weiteres Problemfeld liegt in den Entscheidungsprozessen innerhalb der Konsultationsverfahren während der Programmerstellung, -änderung und -umsetzung. Die vorherige multilaterale Festlegung von Förderpolitiken weicht im Verlauf der Programmerstellung und Umsetzung einer bilateralen Konstellation zwischen EU-Kommission als Sachwalter der Ratsmehrheit und der jeweiligen Landesverwaltung. Die erforderliche Zustimmung beider Seiten birgt aus der Sicht der umsetzenden Verwaltungen die Gefahr eines supranationalen Vetos und gibt der EU-Kommission im Vorfeld einer anstehenden Entscheidung ein nicht zu unterschätzendes informelles Einflusspotential (Bauer, 2002b, S. 106). Mit den Worten mehrerer Programmkoordinatoren: „Friss oder stirb“. Dieses Gefühl der

ungleichgewichtigen Ausgangslage wird dadurch verstärkt, dass die Vorgaben der EU-Kommission im Vorfeld oft nicht hinreichend bekannt oder schwer interpretierbar sind.

Beide Problemfelder der vertikalen Partnerschaft sind mehr oder weniger systembedingt und nicht grundsätzlich zu lösen. Verbesserungen in einzelnen Punkten sind jedoch möglich und erforderlich.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung haben die ProgrammbewerterInnen die Programmkoordinationsebene der sechs Länder zu ihrer Einschätzung der Qualität der Zusammenarbeit innerhalb des Bundeslandes, mit anderen Bundesländern sowie mit Bund und EU-Kommission befragt. Die Frage bezog sich auf unterschiedliche Phasen, u.a.

- die Programmerstellung (Einschätzung des Bundes und der EU-Kommission),
- die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife und die
- Programmumsetzung.

Die Beurteilung der Zusammenarbeit ist den Tabellen 10.22 bis 10.24 zu entnehmen. In einem Expertengespräch mit VertreterInnen der EU-Kommission²⁰ wurden diese Aspekte und Einschätzungen diskutiert.

Programmerstellung

Die Erstellung eines komplexen Programms war für alle Beteiligten neu, und die äußeren Rahmenbedingungen (Zeitrahmen, Konkretisierungsgrad der Vorgaben) waren nicht günstig. Hierauf wurde schon in Kapitel 2.3.1.1 eingegangen. In einer solchen Phase sind der Informationstransfer und Hilfestellungen bei der Lösung von Problemen wesentlich. Grundsätzlich wird die Tätigkeit des Bundes positiver bewertet als die der EU-Kommission. Dem Bund kam in der Phase der Programmerstellung v.a. die Aufgabe der Weitergabe von Informationen der EU-KOM an die Länder und der Herstellung eines einheitlichen Informationsstandes zwischen den Ländern zu. Zudem hat der Bund mit der EU-KOM wurden strittige Grundsatzfragen geregelt, wie z.B. die Frage der Guten fachlichen Praxis und die Festlegung von Kontroll- und Sanktionsregelungen. Der Bund hat darüber hinaus für einzelne Begrifflichkeiten verbindliche Definitionen vorgegeben.

Die Qualität der Zusammenarbeit mit der EU-KOM wurde schlechter beurteilt als die mit dem Bund. Dies betrifft v.a. die Festlegung von einheitlichen Vorgaben. Ein Teil der Bundesländer ist der Auffassung, dass die EU-KOM zu wenig vereinheitlichende Vorgaben macht. Das Problem liege dabei z.B. in individuellen, persönlichen Aussagen von

²⁰ Vertreter der Direktion E: Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der DG-Agri, geographische Zuständigkeit des Referats: Deutschland, Irland, Luxemburg und die Niederlande.

MitarbeiterInnen der EU-KOM, die sich später als nicht haltbar erwiesen haben. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit zwischen Bundesland und EU-KOM ist aus Sicht der Programmkoordinatoren, dass abgestimmte Standpunkte zeitnah weitergegeben werden.

Tabelle 10.22: Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-KOM in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?

	trifft zu	trifft vorwiegend zu	trifft vorwiegend nicht zu	trifft überhaupt nicht zu
Informationen werden rechtzeitig weitergegeben.	■ ■ ■ ■ ● ●	■ ■ ● ●	● ●	
Informationen werden eindeutig weitergegeben.	■ ■	■ ■ ■ ● ● ●	■ ● ● ●	
Informationen werden lückenlos weitergegeben.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ● ● ● ●	●	
Es werden einheitliche Vorgaben gemacht.		■ ■ ■ ■ ■ ● ●	■ ● ● ● ●	
Es erfolgt eine ausreichende Unterstützung bei Problemen.	■ ■ ● ● ●	■ ■ ■ ■ ●	● ●	
Ausreichend kompetente Ansprechpartner sind vorhanden.	■ ■ ●	■ ■ ■ ■ ● ● ● ●	●	

■ - bezogen auf den Bund

● - bezogen auf die EU-Kommission

Jedes befragte Programmkoordinierungsreferat konnte jeweils eine Wertung für den Bund und die EU-KOM abgeben.

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der Programmkoordinatoren.

Programmgenehmigung

Nach Einreichung der Programmplanungsdokumente im Dezember 1999 benötigte die EU-KOM sehr viel Zeit für die interne Prüfung der Dokumente, so dass das Konsultationsverfahren unter einem erheblichen Zeitdruck stattfand. Das Konsultationsverfahren zog die Überarbeitung des Programmplanungsdokuments nach sich. Die bundeslandinterne Zusammenarbeit bei der Überarbeitung wird überwiegend als gut bewertet. In Hessen hat hierzu sicher auch die Existenz der Projektgruppe beigetragen. Die Zusammenarbeit innerhalb der Bund-Länder-Referenten-AG und mit dem Bund wird vorwiegend als befriedigend angesehen, während die Zusammenarbeit mit der EU-KOM am schlechtesten abschneidet (siehe Tabelle 10.23).

Aus Sicht der ProgrammbewerterInnen hatte der Bund in der Konsultationsphase eine schwierige Position. Die Konsultation erfolgte in starkem Maße bilateral zwischen der EU-KOM und dem einzelnen Bundesland unter Umgehung der Bundesebene. Der Bund war zwar noch mit einem Vertreter bei den Vor-Ort-Gesprächen der Länder in Brüssel beteiligt; konnte aber aufgrund der Dynamik des Konsultationsverfahrens den Überblick über die Veränderung aller Länderprogramme nicht wahren.

Tabelle 10.23: Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
bundeslandintern		● ● ● ●				
innerhalb des/der eigenen Hauses/Behörde	●	● ● ● ●	●			
mit anderen beteiligten Häusern/Behörden	●	● ● ● ●				
mit anderen Bundesländern	● ●	● ● ●		●		
in der Bund-Länder-Referenten AG		● ●	● ● ● ●			
mit dem BMVEL		● ●	● ● ● ●			
mit der EU-KOM			● ● ● ● ●	●		

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der Programmkoordinatoren.

Aus Sicht Hessens ist die Zusammenarbeit mit der EU-KOM zuweilen schwierig, weil die Entscheidungsvorgänge in der EU-KOM sehr lange dauern. Kritisiert wird, dass die EU-KOM sich vorab nicht eindeutig positioniert, sondern erst nach aufwändigen Konsultationsverfahren Entscheidungen trifft (HMULF, 2003). Die Konsultationen mit der EU-KOM fanden nach überwiegender Meinung der Bundesländer nicht in einer partnerschaftlichen Atmosphäre statt. Aus Sicht einiger Bundesländer hat die EU-KOM mit der Drohung, die Genehmigung des EPLR von der Tagesordnung des STAR-Ausschusses zu streichen, wenn ein Sachverhalt nicht in ihrem Sinn geändert wird, ein machtvoll Instrument in der Hand. Des Weiteren wird kritisiert, dass es bezüglich der Terminvorgaben eine deutliche Schieflage gibt. Während die EU-KOM die Fristen aus Sicht des Landes großzügig interpretiert hat, wurde dem Bundesland eine Frist von 15 Werktagen eingeräumt, um einen umfangreichen Fragenkatalog abzarbeiten.

Auch die zuständigen EU-KOM-Dienststellen bezeichnen das Konsultationsverfahren und die daraus resultierenden Anforderungen an die formale und inhaltliche Programmstruktur als komplex und zeitaufwändig. Das Konsultationsverfahren ließe sich als Gratwanderung zwischen sehr detaillierten Vorgaben aus Brüssel und zu vagen Vorschriften der EU-Verordnungen, die zu Unsicherheiten führten, kennzeichnen. Insgesamt war das Verfah-

ren sehr zeitaufwändig, weil zunächst alle Dienststellen innerhalb der DG-Agri zu beteiligen waren (15 Werktage) und daraufhin nach einem festgelegten Verteiler die externen DG beteiligt wurden (wiederum 15 Werktage)²¹. Trotz eines zugrunde gelegten Prüfrasters war die Formulierung von einheitlichen Positionen in allen Details schwierig. Oberstes Primat war die Sicherung durchführbarer und regelungskonformer Programme, die von allen Dienststellen der EU-KOM mitgetragen werden (EU-KOM, 2003).

Der „Learning-by-doing“-Eindruck, der bei einem Teil der Bundesländer hinsichtlich des Vorgehens der EU-KOM entstand, trifft auch aus Sicht der EU-KOM auf den Charakter des Konsultationsverfahrens zu. Vereinheitlichende Vorgaben wurden erst zu einem Zeitpunkt gemacht, zu dem die ersten Programme anderer Mitgliedstaaten bereits genehmigt wurden. Erst zu diesem Zeitpunkt war die Meinungsbildung innerhalb der EU-KOM so weit abgeschlossen, dass klarere Positionen hinsichtlich der gewünschten Struktur der EPLR vorhanden waren. Dies galt auch für inhaltliche Fragestellungen, beispielsweise im Zusammenhang mit den Artikel-33-Maßnahmen. Eine vollständige Kohärenz zwischen den Programmen der einzelnen Länder war allerdings unter dem enormen Zeitdruck nicht herstellbar (EU-KOM, 2003). V.a. im technischen Bereich sind schon zwischen den Bundesländern der 6-Länder-Evaluation große Unterschiede erkennbar. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- unterschiedlicher Detaillierungsgrad der indikativen Finanzpläne,
- uneinheitliche Darstellung der flankierenden Maßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 und 2080/1992,
- sehr unterschiedliche Kofinanzierungssätze bei der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung,
- unterschiedlicher Grad der Aufsplitterung der Artikel-33-Maßnahmen (z.B. der Maßnahme Dorferneuerung),
- unterschiedliche Einschätzung der Möglichkeit von vertikalen top-ups bei der Ausgleichszahlung gemäß Art. 16.

Die DG-Agri stellt in ihrer rückschauenden Wertung des Konsultationsverfahrens darauf ab, dass ihr Anliegen nicht die Interpretation von Rechtstexten zur Verhinderung oder Verkomplizierung von Maßnahmen war. Vielmehr wollte sie sicherstellen, dass die im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 vorgeschlagenen Maßnahmen auch für die Regelungen anderer Politikbereiche (1. Säule, Wettbewerb, Regionalpolitik) und Generaldirektionen akzeptabel ausgestaltet werden. Damit sieht sich die Direktion E der DG-Agri in der Rolle des Vermittlers zwischen den Bundesländern und den anderen Direktionen sowie

²¹ Es werden immer die kompletten Unterlagen verschickt. Ebenso sind die Dokumente zu übersetzen.

Generaldirektionen, deren spezifische Interessenlagen nicht von vorne herein klar definiert sind. Des Weiteren unterliegt die DG-Agri auch der Kontrolle des Europäischen Rechnungshofes, der die Genehmigungspraxis von Programmen prüft²². Im Zusammenhang mit der Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen vertritt die EU-KOM die Auffassung, dass ihr - und nicht den Mitgliedstaaten - als Initiator der Rechtssetzung und Hüterin des europäischen Regelwerks auch die Auslegung dieser Rechtsquellen abschließend obliegt. Eine andere Auffassung bezüglich der Rolle der EU-KOM und ihrer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wäre ein falsches Verständnis von Partnerschaft (EU-KOM, 2003).

Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Programmerstellungen und Programmgenehmigungsverfahren

In den Gesprächen mit der Programmkoordinationsebene haben die ProgrammevaluatorenInnen Verbesserungsvorschläge für zukünftige Programmerstellungen erfragt. Diese sind in MB-X-Text 9.3 synoptisch zusammengefasst. In diesem Zusammenhang werden wesentliche Aspekte genannt, die auch Lang et al. (1998) im Rahmen einer Untersuchung über das Management in der EU-Strukturpolitik herausgearbeitet haben.

- Dezentralisierung der Programmplanung: Zukünftig sollte die Allokation von Fördermitteln nur noch bis auf die Ebene der Förderschwerpunkte (A, B, C) in Partnerschaft vorgenommen werden, die weitere Suballokation auf Maßnahmen sollte den Mitgliedstaaten in Kooperation mit den Begleitausschüssen überlassen werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass der größte Teil der Änderungsanträge bislang finanzielle Mittelumschichtungen zum Inhalt hatte, wäre dies eine deutliche Flexibilisierung und Arbeitserleichterung für die Bundesländer und die EU-KOM.
- Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von Prioritäten der EU-Kommission: Sowohl die EAGFL-Verordnung wie auch die Durchführungsvorschriften müssen rechtzeitig bekannt gegeben werden. Dabei sollten auch die inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der EU-Kommission schon zu Beginn einer Programmplanung auf der Grundlage einer abgestimmten Position aller beteiligten Generaldirektionen festgelegt werden.
- Verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung: Der Fortgang der Programmplanung wird häufig durch interne Abstimmungen der EU-Kommission verzögert. Der dadurch entstehende Zeitdruck wird zu einer Machtressource der EU-Kommission, da die Mitgliedstaaten stärker als die EU-Kommission auf eine rechtzeitige Verabschiedung der Programme angewiesen sind. Lang et al. (1998) bezeichnen dies als „Power by delaying“. Um solche Verzögerungen zu begrenzen, sollte zu

²² Mitte 2003 hat der EU-Rechnungshof einen Sonderbericht über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 veröffentlicht.

Beginn der Programmplanung ein für beide Seiten verbindlicher Zeitplan vereinbart werden. Die in der VO (EG) Nr. 1750/1999 kodifizierten Fristen reichen hierzu nicht aus. Lang et al. (1998) schlagen darüber hinaus vor, dass Entwürfe und Vorschläge einer Seite von der anderen Seite als akzeptiert gelten, wenn von der anderen Seite innerhalb der Frist kein substantieller Gegenvorschlag vorgelegt wird.

Programmumsetzung

Im Bereich der Programmumsetzung möchten wir unter dem Aspekt Partnerschaft auf den Begleitausschuss und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM näher eingehen. Die anderen Zusammenarbeitsstrukturen im bundesdeutschen föderalen System wurden bereits im Kapitel 10.5.1.2 beschrieben.

In den Gesprächen mit der Programmkoordinationsebene sollte der Nutzen verschiedener Gremien einer Bewertung unterzogen werden (siehe Tabelle 10.24).

Tabelle 10.24: Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
Begleitausschuss				••	••	••
Bund-Länder-Arbeitsgruppe		••••	•	•		
Bund	•	•	••	••		
EU-Kommission		••	••••			
informelle Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern	••••	••				

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragung der Programmkoordinatoren.

Rolle des Begleitausschusses

Der Begleitausschuss wird im Vergleich zu den anderen an der Umsetzung beteiligten Gremien/Institutionen sehr schlecht beurteilt (siehe auch MB-X-Text 9.1). Nach den in den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnissen ist diese Beurteilung auf folgende Gründe zurückzuführen:

- Die EU-KOM ist nur noch mit beratender Position im Begleitausschuss vertreten. Sie kommentiert daher nur verhalten die Vorschläge und kann keine endgültigen Entscheidungen treffen.

- Der Begleitausschuss unterscheidet sich hinsichtlich seiner Inhalte nur unwesentlich von den Bund-Länder-Koordinierungsreferenten-Treffen (PKR). Er ist aufgrund seiner Geschäftsordnung nur formalisierter.

Im Unterschied zu den PKR erfolgt im Vorfeld der Begleitausschusssitzungen die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner auf Bundesebene.

Insgesamt sollte die Managementfunktion des Begleitausschusses gestärkt werden. Lang et al. (1998) schlagen vor, „die Entscheidung über Implementationsschritte und Reprogrammierungen [...] in der Hand der Begleitausschüsse [zu belassen]. Die Kommission soll in den Begleitausschüssen vertreten bleiben, da sie hier überregionale Informationen in die Implementations- und Reprogrammierungsprozesse einfütern kann und gleichzeitig einen Einblick in die Stärken und Schwächen der Programmimplementation erhält.“ Gleichzeitig ist aber u.E. die Funktion des Begleitausschusses aufzuwerten, indem formale Aufgaben entweder entfallen oder delegiert werden, und damit mehr Raum für die strategische Funktion dieses Gremiums bleibt.

In seiner jetzigen Form besteht aus Sicht der EvaluatorInnen kein Grund, dieses Gremium weiter fortzuführen. Im PKR werden inhaltlich vergleichbare Themen diskutiert. Zu einzelnen Tagesordnungspunkten können auch Vertreter der EU-KOM beratend eingeladen werden. Allerdings besteht für diese keine Pflicht zur Teilnahme am PKR.

Zusammenarbeit mit der EU-KOM im Rahmen der Umsetzung

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird von den ProgrammkoordinatorInnen auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich auf strukturelle Defizite, die schon bei der Diskussion des Programmerstellungs- und Programmgenehmigungsprozesses problematisiert wurden.

Dazu gehört eine unkontrollierbare Zeitdynamik, die für die betroffenen Länderverwaltungen beträchtliche Konsequenzen nach sich zieht. Die Länderverwaltungen sind bis zum Vorliegen einer formalen EU-Kommissionsentscheidung aus rechtlichen Gründen nicht handlungsfähig, selbst wenn die Entscheidung informell bereits abgestimmt ist. Formale Entscheidungen der EU-KOM sollten daher zügiger getroffen werden.

Eine weitere wesentliche Erleichterung bei der Programmabwicklung könnte erreicht werden, wenn die EU-KOM Arbeitspapiere schneller vorlegen und auf Auskunftersuchen der Länderverwaltungen schnell - mit innerhalb der EU-KOM abgestimmten Antworten - reagieren würde. Wir regen auch an, die in bilateralen Abstimmungsprozessen zwischen EU-KOM und Mitgliedstaaten bzw. Regionen getroffenen Festlegungen allen anderen Beteiligten ebenfalls zur Kenntnis zu geben.

Einzelheiten der Durchführungsbestimmungen werden häufig durch die EU-KOM verändert und verfeinert. Dabei geht eine Vereinfachung und Flexibilisierung in den Durchführungsbestimmungen (z.B. bei der Frage von Programmänderungen) parallel zu einer sehr feinen Detailregulierung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen, wie sie in diversen Dokumenten der EU-KOM niedergelegt sind (EU-KOM, 2002b). Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass die EU-KOM in Übereinstimmung mit Artikel 274 EG-Vertrag die Verwaltung durch die Mitgliedstaaten vor dem Rechnungshof und dem Europäischen Parlament vertritt. Sie trägt damit die alleinige Verantwortung für eine Verwaltung, die ihr in der Praxis per definitionem entzogen ist (EU-KOM, 2002c). Die untersuchten Bundesländer kritisieren in diesem Zusammenhang v.a. das iterative Vorgehen der EU-KOM, die mit jedem Kontrollbesuch die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen stärker präzisiert, so dass ständig nachgebessert werden muss.

Aus Sicht der EU-Kommission sind die o.g. Unzufriedenheiten mit den Regularien, auch denen zur Programmänderung (siehe Kapitel 10.5.2.3), nicht mit der für die EPLR-Umsetzung zuständigen Abteilung der DG Agri, sondern im STAR-Ausschuss zu thematisieren. Die zuständige Abteilung hat aufgrund der politischen Rahmensetzung nur einen begrenzten Gestaltungsspielraum. Damit fordert die EU-Kommission ein größeres Verständnis der Rollen untereinander ein (EU-KOM, 2003). Dies ist u.E. auch ein Problem des föderalen Systems der Bundesrepublik, das bei EU-Angelegenheiten einen hohen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand erfordert, damit im STAR-Ausschuss auch tatsächlich die aus Bundesländersicht relevanten Themen diskutiert und problematisiert werden. Gerade im untersuchten Politikfeld betreffen EU-Angelegenheiten zumindest auf der administrativen Ebene hauptsächlich die Bundesländer.

10.5.3.2 Aspekte der horizontalen Partnerschaft

Die Intensität der Einbindung (sub)regionaler Akteure und Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Erstellung und Umsetzung der EPLR ist aufgrund der Verordnungstexte in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt. Gewollt durch die EU-Kommission ist aber zunehmend eine substantielle Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner. Dies wird nicht zuletzt durch die zunehmende Institutionalisierung des Partnerschaftsprinzips in den Begleitausschüssen dokumentiert.

In Deutschland ist die Beteiligung der WiSo-Partner bei der Gestaltung der Politik für den ländlichen Raum generell auf eine informelle, konsultative Rolle beschränkt. Auf nationaler Ebene werden sie im Vorfeld der Sitzungen des Begleitausschusses informiert (siehe Kapitel 2.1.2). Es gibt Vorstöße der Bundesverbände, bei Änderungen konsultiert zu werden, die Änderungsanträge komplett zu erhalten und als stimmberechtigte Mitglieder an den Sitzungen des Begleitausschusses teilnehmen zu können. Bislang wurde diesem Ansinnen keine Rechnung getragen. U.E. ist der Begleitausschuss, zumindest in seiner

derzeitigen Ausgestaltung, auch kein Gremium, in dem sich Wirtschafts- und Sozialpartner sinnvoll einbringen könnten. Hier geht es derzeit mehr um finanztechnische und administrative, weniger um strategische Fragestellungen. Zudem werden Entscheidungen über die programmatische Ausrichtung (mit Ausnahme der GAK) im Vorfeld auf Ebene des Bundeslandes beschlossen, so dass ein Engagement der WiSo-Partner dort sinnvoller sein kann. Allerdings besteht ein grundsätzliches Problem darin, dass nur wenige WiSo-Partner sich mit allen Facetten der vielgestaltigen EPLR auskennen.

In Hessen ist die Beteiligung zur Erstellung des EPLR als sachgerecht zu bewerten, da unter anderem ein Einfluss auf die Programmgestaltung zu erkennen ist. Im Rahmen der Umsetzung auf Programmebene sind zwar weitere Aktivitäten hierzu vorhanden, die aber insgesamt auf wenig Resonanz stoßen. Bislang wurden die WiSo-Partner schriftlich über den Lagebericht und Planänderungen informiert; es erfolgte jedoch kein Feedback.

Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen inhaltlichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Betroffenheit und damit Wille zur Beteiligung entsteht eher auf Maßnahmenebene, auf der durchaus spezifische Beteiligungsverfahren installiert sind, die auf größeres Interesse stoßen und kontinuierlich stattfinden (z.B. im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen). Aus Sicht der Programmkoordination sollte hierauf ein Fokus gelegt werden.

Eine Beteiligung auf Programmebene wäre aus Sicht der ProgrammbewerterInnen zusätzlich notwendig, um insgesamt die strategische Diskussion einer Politik für ländliche Räume voranzubringen, da

- formalisierte und öffentliche Beteiligungsverfahren für die Transparenz von Entscheidungen erforderlich sind;
- zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung eine Beteiligung ratsam ist, um gemeinsam Konsequenzen zu ziehen und Kenntnis über den Stand der Umsetzung zu vermitteln;
- ein Vorteil gemeinsamer Veranstaltungen für die Programmkoordinatoren in der Auseinandersetzung der Verbände und Vertreter untereinander, in einer größeren Einsicht in andere Interessengruppen und dem Wegfall bilateraler, „sternförmiger“ Diskussionsprozesse liegen kann.

Zukünftige Möglichkeiten und Verbesserungen sind aus unserer Sicht:

- Nutzen bestehender Foren und Aktivitäten, z.B. im Bereich der Regionalentwicklung;
- Abfrage von Interessen, Einbringen von Tagesordnungsvorschlägen durch die WiSo-Partner;
- die gemeinsame Bearbeitung bestimmter Fragestellungen (z.B. „Wie könnten Agrarumweltmaßnahmen zukünftig ausgestaltet werden?“, „Welche Konsequenzen

ergeben sich aus dem Mid-Term Review für die Förderung aus der 2. Säule?“). Im Zusammenhang mit dem EPLR kann dies zur Aufhebung des rein maßnahmenbezogenen Blickwinkels führen. Eine Zusammenschau von Maßnahmen wird möglich, ohne die Teilnehmer zu überfordern.

10.5.3.3 Fazit

Unter dem Stichwort „vertikale Partnerschaft“ wurde v.a. die Funktion des Begleitausschusses und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM thematisiert. In seiner derzeitigen Ausgestaltung steht der Begleitausschuss unter starker Kritik sowohl der Bundesländer wie auch der EU-KOM. Dieser Kritik können sich die BewerterInnen anschließen. Entweder schafft man es, den Begleitausschuss von formalen Inhalten zu befreien und damit strategisch-inhaltlichen Diskussionen mehr Platz einzuräumen, oder man verzichtet auf dieses Gremium.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch nur befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich auf strukturelle Defizite, die während der Programmerrstellung, -genehmigung und -umsetzung auftraten. Dazu gehören eine unkontrollierbare Zeitdynamik formaler Entscheidungen und die Schwerfälligkeit der internen Abstimmungsprozesse innerhalb der EU-KOM. Teilweise dauert es sehr lange, bis die EU-KOM auf Auskunftsersuchen der Länderverwaltungen mit Antworten reagiert.

Die horizontale Partnerschaft auf Programmebene ist in der Umsetzungsphase nicht intensiv vorangetrieben worden. Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung schwer handhabbar ist. Schwerpunkt sollte auf maßnahmenbezogene Diskussionen gelegt werden. Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollten mit inhaltlichen Fragestellungen verknüpft werden.

10.6 Begleitsysteme

Das Begleitsystem setzt sich aus verschiedenen Modulen zusammen. Diese wurden für die Programmebene in Kapitel 2.5 beschrieben. Darüber hinaus wurden die spezifischen maßnahmenbezogenen Systeme in den Förderkapiteln dargestellt. Im Folgenden wird die Eignung dieser verschiedenen Begleitsysteme

- zur Berichterstattung,
- zur Programmsteuerung und
- als Evaluationsgrundlage

diskutiert. Der Schwerpunkt liegt auf den beiden EU-relevanten Erfassungs- und Begleitsystemen: dem EU-Monitoring und den Kreuzchenlisten bzw. der daraus abgeleiteten Tabelle 104.

10.6.1 Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung

Die Berichterstattung über den Einsatz öffentlicher Fördermittel ist ein wesentlicher Zweck der Begleitsysteme. Dazu müssen diese Systeme zunächst Auskunft über finanzielle Aspekte, aber auch einen Überblick über die Förderinhalte geben. Die Systeme sollten miteinander kompatibel sein und möglichst flexible Auswertungsmöglichkeiten beinhalten.

In Hessen gibt es kein einheitliches Erfassungssystem, obwohl alle Fördermaßnahmen mehr oder weniger eng zusammenhängen und letztlich fast alle in die bestehenden Mischfinanzierungssysteme EU-Bund-Land eingebunden sind.

Die verschiedenen, z.T. nebeneinander laufenden Erfassungs- und Begleitsysteme verursachen einen großen Aufwand bei den Bewilligungsstellen. Vom Aufbau eines einheitlichen Erfassungssystems, das allen Berichtserfordernissen genügt, wird aus Kostengründen Abstand genommen.

Die Defizite beim **EU-Monitoring** haben zu nicht unbeträchtlicher Mehrarbeit bei den betroffenen Verwaltungen geführt. So mussten beispielsweise die Daten des Jahres 2000 neu erhoben werden, weil sich die zu erfassenden Variablen und Projekte grundlegend geändert haben. Auch die Behandlung der sogenannten Artikel-52-Maßnahmen ist immer noch unklar (siehe MB-X-Text 9.2). Dabei soll allerdings nicht verkannt werden, dass es im Einzelnen auch Defizite bei den Bewilligungsstellen in der Erfassung der Daten gibt, die selbst nach Erstellung eines deutschen Monitoring-Handbuchs mit Ausfüllhinweisen noch weiterbestehen.

Selbst auf EU-Ebene wird die jetzige Form des EU-Monitorings kritisch gesehen. Ein Bericht des EU-Rechnungshofes führt folgendes aus:

„a) Die an die Kommission weiterzuleitenden jährlichen Lageberichte sind auf der Grundlage des Kalenderjahres zu erstellen; dieser Bezugszeitraum deckt sich nicht mit dem EAGFL-Wirtschaftsjahr. Dies macht eine Überwachung der Ausgaben zur Förderung der benachteiligten Gebiete schwieriger und weniger transparent.

b) Die in den jährlichen Lageberichten enthaltenen Finanzdaten beziehen sich im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 auf die getätigten Mittelbindungen und nicht auf die Zahlungen. Es erscheint uns jedoch sinnvoller, Daten zu den Zahlungen und

damit zu den tatsächlich entstandenen Ausgaben vorzulegen“ (Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften, 2003).

Die EU-Kommission hat aus Gründen der Harmonisierung und Vereinfachung ihre EU-Monitoring-Tabellen stark gekürzt mit dem Ziel, die für alle Entwicklungsprogramme gelieferten Tabellen auch zusammenfassen zu können. Darunter leidet die Aussagefähigkeit der aggregierten Tabellen für die Berichterstattung auf Ebene des Bundeslandes. Gründe hierfür sind:

- die ausschließliche Erfassung von Bewilligungsdaten ohne Aktualisierung,
- eine zu geringe Differenzierung der Indikatoren und Variablen,
- die trotz der Ausfüllhinweise der EU-KOM und des deutschen Monitoring-Handbuchs uneinheitliche Zuordnung der Projekte und eine unterschiedliche Interpretation der Zelleninhalte. Damit sind die Daten nicht mit denen anderer Bundesländer und EU-Mitgliedstaaten vergleichbar.

Im Rahmen der **GAK-Berichterstattung** werden ähnliche Variablen wie beim EU-Monitoring erfasst. Allerdings werden die Fördertatbestände in einer größeren Differenziertheit abgefragt. Zudem werden im Gegensatz zum EU-Monitoring Bewilligungs- und Auszahlungsstände ausgewiesen, so dass ein Überblick über den Vollzug in Form des Mittelabflusses gegeben werden kann.

Die **Zahlstellendaten** (Kreuzchenliste) sind generell geeignet, einen detaillierten Überblick über den Vollzug des hessischen EPLR zu geben. Dafür müsste die Pflege der Datenbank aber verbessert werden. Anzuraten ist auch, die Möglichkeit der Buchführungs-VO zu nutzen, möglichst aufgefächerte Produktcodes zu vergeben und die Felder, in denen physische Einheiten optional anzugeben sind, auch zu füllen.

Der **Jahresbericht gemäß Nr. 23.2 des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor** hat gegenüber der Vorgängervariante eine deutlich einfachere Form. Aus unserer Sicht besteht das Problem, dass die Angaben dieses Jahresberichtes weder mit denen des EU-Monitorings noch mit denen des Rechnungsabschlusses oder des indikativen Finanzplans kompatibel sind. Dies betrifft die Inhalte (Bewilligungs- oder Auszahlungsdaten) und den Berichtszeitraum (Kalenderjahr bzw. EU-Haushaltsjahr). Hier sollte die EU-KOM ihre Vorgaben harmonisieren. Zudem liefert er ausschließlich finanzielle Daten ohne eine Angabe über die dahinterstehenden Projekte oder physischen Einheiten, so dass der Informationsgehalt insgesamt begrenzt ist.

Mit Blick auf die Arbeitseffizienz wäre eine weitgehende Harmonisierung der verschiedenen Begleitsysteme sachgerecht. Da nicht nur von Seiten der EU und des Bundes sondern auch vom Land Hessen vielfältige Anforderungen an Förderstatistiken gestellt wer-

den, sollte überlegt werden, das Zahlstellensystem um einige Module zu erweitern. Zumindest sollten auf Ebene aller Maßnahmen EDV-gestützte Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren installiert werden, die in einer Datenbank alle benötigten Informationen zusammenfassen.

10.6.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung

Die Überprüfung des Mitteleinsatzes wie auch des Programmfortschrittes erfordert gerade unter der Restriktion „Jährlichkeit“ sachgerechte Unterstützungsstrukturen. Zum einen müssen aussagekräftige Indikatoren erhoben werden, zum anderen müssen diese Indikatoren in geeigneten Datenbanksystemen gespeichert werden. Wie Abbildung 2.9 zeigt, gibt es verschiedene Monitoring-Systeme. Nutzbar für die Programmsteuerung sind die Zahlstellensysteme, weil sie zeitnah Informationen über die Auszahlungsstände in den verschiedenen EU-Haushaltslinien liefern.

Die Programmkoordination fragt im Rahmen der Vorausschätzung (CIRCA-Tabelle) bei den Fachreferaten die für das kommende EU-Haushaltsjahr geplanten Auszahlungen ab. In der Diskussion um die Programmänderungen werden die Schätzungen noch einmal konkretisiert. Für die Programmsteuerung relevant sind die Ausgaben (Tabelle 104), die kurz vor Ende des Programmplanungszeitraums zeitnah von der Zahlstelle angefordert werden, um noch rechtzeitig Mittel umschichten zu können.

Sinnvoll für die Programmsteuerung wäre ein einheitliches Datenbanksystem über alle Maßnahmenbereiche, das mit Schnittstellen zum Zahlstellensystem ausgestattet ist. Angesichts der hohen Entwicklungskosten für geeignete EDV-Systeme, die den hohen EU-Anforderungen genügen, und des damit verbundenen zusätzlichen Verwaltungs- und Personalaufwands wird diese Option zwar diskutiert, aber unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen als nicht realisierbar eingeschätzt.

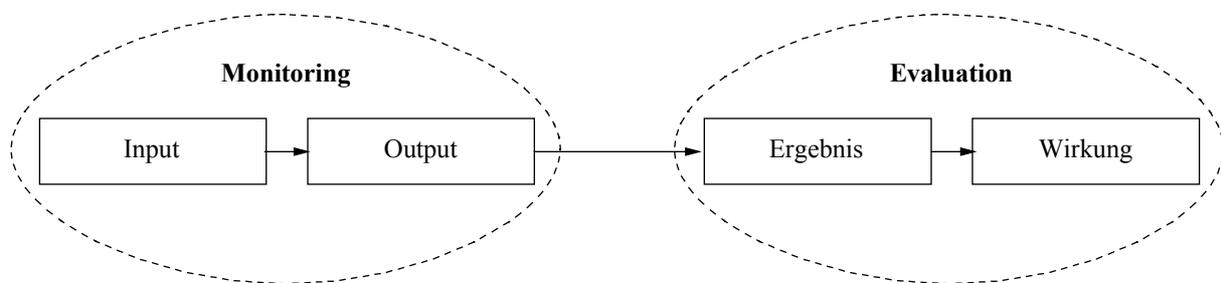
Aus Sicht der ProgrammbeurteilerInnen sollten daher für alle Maßnahmen EDV-gestützte Systeme (statt Papier) entwickelt, die bestehenden Datenbanksysteme ausgebaut und besser mit den Zahlstellensystemen abgestimmt werden.

Das EU-Monitoring ist für Zwecke der Programmsteuerung nicht geeignet, da es nur einmal jährlich kalenderjahrbezogen erhoben wird und zudem ausschließlich auf die Bewilligungen abstellt (siehe hierzu auch Grajewski et al., 2002).

10.6.3 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation

Die im Rahmen des Monitorings gesammelten Informationen stellen eine wesentliche Basis für eine Evaluation dar (gemäß Art. 42 (3) der VO (EG) Nr. 1750/1999). „Die Zusammenhänge zwischen einem Programm und seiner Wirkung lassen sich nur herstellen, wenn einschlägige Daten zur Verfügung stehen. Daten können als bekannte Tatsachen definiert werden, anhand derer sich Schlüsse ziehen lassen. Die naheliegendste Quelle für Daten über ein Programm sollte in der Regel das Monitoring-System sein“ (Nagarajan et al., ohne Jahr). Die Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation stellt Abbildung 10.14 dar.

Abbildung 10.14: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation



Quelle: EU-KOM, 2002e.

Als Basis für die Evaluation dienen Input- und Outputindikatoren, die kontinuierlich gesammelt und aufbereitet werden. Aus diesen Indikatoren können über entsprechende Koeffizienten Ergebnis- und auch Wirkungsindikatoren abgeleitet werden. Sie stellen die Grundgesamtheit aller Förderfälle dar, aus der Stichproben für eigene Erhebungen gezogen werden können. Dafür muss die Erreichbarkeit der Adressaten zur Durchführung vertiefender Erhebungen gewährleistet sein. Da es sich um personenbezogene Daten handelt, war die Frage des Datenschutzes in der ersten Phase der Halbzeitbewertung zu klären. Dies hat zu Verzögerung in der Bereitstellung der erforderlichen Daten geführt (siehe MB-Einl-Text 12).

Ein grundsätzliches Problem bei der Erstellung des hessischen EPLR bestand darin, dass die EU-KOM die Leitfäden für das Monitoring wie auch für die Evaluation erst vorgelegt hat, als die Programmierung schon weitgehend abgeschlossen war (siehe Abbildung 2.7). Die von der EU-KOM vorgesehenen Indikatoren konnten demnach nicht mehr in vollem Umfang im Programmplanungsdokument berücksichtigt werden. Trotzdem enthält das Programmplanungsdokument in Kapitel 7.1 Bewertungsindikatoren zur Beurteilung der effizienten und ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahmen, die auch Eingang in die Halbzeitbewertung gefunden haben.

Die **Zahlstellendaten** (Kreuzchenlisten, Tabelle 104) liefern überwiegend finanzielle Indikatoren, um den Programmvollzug abbilden zu können²³. Für eine weitergehende Evaluation sind die Daten nur von eingeschränktem Nutzen, da je Projekt nur festgelegte Ausprägungen (Kreuzchenliste) erfasst werden und die Klassifikation von Projekten eine teilweise zu geringe Differenzierung aufweist (Codenummern). Erschwerend kommt dazu, dass die Daten je nach verantwortlicher Zahlstelle in unterschiedlicher Form gehalten und Variablen auch nicht in gleicher Weise ausgefüllt werden. Für Teilbereiche der Halbzeitbewertung konnten Zahlstellendaten eingesetzt werden (z.B. Vollzugskontrolle, Kap. VIII, kapitelübergreifende Fragen). Bei der Weiterverarbeitung der gelieferten Daten wurde allerdings deutlich, dass auch die sog. Kreuzchenliste, obwohl die VO (EG) Nr. 1884/2002 detaillierte Vorgaben macht, Inkonsistenzen aufweist. Dies gilt v.a. für Felder, die nur optional zu füllen sind.

Daten aus dem **EU-Monitoring** spielen eine zu vernachlässigende Rolle in der Halbzeitbewertung (Grajewski et al., 2002). Gründe hierfür sind u.a. die fehlende Aktualisierung der Daten, die begrenzte Zahl an Variablen und die fehlende Erfassung von Auszahlungsständen. Auch können die Daten nicht regionalisiert werden. Als Grundlage für die Evaluation bieten sich eher die intern geführten Projektlisten an.

Das **GAK-Monitoring** wurde zur Darstellung des finanziellen und physischen Vollzugs für die zentral evaluierten Maßnahmen (AFP, Ausgleichszulage für benachteiligte gebiete, Verarbeitung und Vermarktung) genutzt. In der aggregierten Form sind die Daten nicht nutzbar, so dass auf die zur Erstellung des GAK-Monitorings erforderlichen Projektdaten zurückgegriffen wurde, um beispielsweise eine Regionalisierung vornehmen zu können. Teilweise liefern die internen Projektlisten auch noch weitergehende Informationen (siehe unten).

Interne Erfassungssysteme auf Ebene der Bewilligungsstellen liegen in den unterschiedlichsten Formen vor (siehe Abbildung 2.9). Die Daten der Bewilligungsstellen waren die zentrale Quelle für die Evaluation. Welche Sekundärdaten nutzbar gemacht werden konnten, ist für die einzelnen Förderkapitel beschrieben. Letztlich können zwei verschiedene Wege der Bereitstellung von Sekundärdaten aufgezeigt werden:

- Selektion der Indikatoren aus Datenbanken (z.B. InVeKoS, SAP-Datenbank oder „Kreuzchenliste“);

²³ Auszahlungsstände spiegeln für einige Maßnahmen nur unzureichend den Umsetzungsstand wider. So wird bei der Förderung von Investitionen häufig mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet. Ein geringer Auszahlungsstand bezogen auf eine Haushaltlinie bedeutet also nicht zwingend, dass die Inanspruchnahme nicht wie geplant läuft, sondern kann darauf zurückzuführen sein, dass es sich um mehrjährige Projekte handelt. Agrarumweltmaßnahmen werden teilweise erst mit einiger Verzögerung nach dem Eingehen der Verpflichtung ausbezahlt.

- Ausfüllen von mit den Evaluatoren abgestimmten Projekterfassungslisten durch Bewilligungsstellen oder Zuwendungsempfänger.

Beide Wege sind mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden, die auf einem unterschiedlichen zeitlichen und personellen Aufwand und auf Gestaltungsspielräumen basieren (Grajewski et al., 2002). Mögliche Verbesserungen in der Datenbereitstellung sind förderkapitelbezogen beschrieben.

Mit Ausnahme der Agrarumweltmaßnahmen, für die in Teilen auf die InVeKoS-Datenbank zurückgegriffen werden konnte, den Maßnahmen n, o und s (SAP-Datenbank) und der forstlichen Förderung (siehe Kapitel 9) dominierten die in Absprache mit den Bewilligungsstellen eigens für die Evaluation erstellten Excel-Listen.

10.6.4 Fazit

Die verschiedenen Begleitsysteme wurden hinsichtlich ihrer Eignung für die Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Grundsätzlich kann angemerkt werden, dass ein in sich abgestimmtes und verschiedenen Ansprüchen genügendes einheitliches EDV-gestütztes Begleitsystem in Hessen nicht existiert und auch in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht implementiert wird.

Für die „großen“ Maßnahmen in Hessen existieren EDV-gestützte Erfassungssysteme, die den genannten Ansprüchen weitgehend genügen. Für die Programmsteuerung sind v.a. die Daten der Zahlstelle relevant, in Kombination mit Bewilligungszahlen der Fachreferate.

Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene sollten hinsichtlich Erfassungszeitraum und Erfassungstiefe besser aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt in besonderem Maße für die drei betrachteten EU-definierten Systeme. Hier sollte die EU-KOM auf eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen achten.

10.7 Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post-Bewertung

In der **Ex-post-Bewertung** sollte es aus Sicht der Programmbewertung schwerpunktmäßig darum gehen, v.a. das Zusammenwirken der verschiedenen Maßnahmen in ihrem lokalen Kontext zu untersuchen.

Die Matrix der Synergiewirkungen (siehe MB-X-Tabelle 1.1) bietet die geeignete Grundlage für weitere empirische Untersuchungen. Ein Kriterium zur Auswahl einer Fallstudienregion ist ein möglichst vielfältiges Maßnahmenspektrum, welches in der betreffenden Region zum Einsatz kommt. Aus unserer Sicht bietet sich als Untersuchungseinheit die Ebene der Regionalforen an, weil in diesen Regionen die institutionellen Voraussetzungen für integrierte Entwicklungsansätze vorliegen. In einer Fallstudienregion kann ein Mix verschiedener Untersuchungsinstrumente zum Einsatz kommen. Vorrangig sollen vertiefende Interviews mit Verwaltungsvertretern, regionalen Akteuren, Vertretern der Zielgruppen und anderen Betroffenen durchgeführt werden, um die Annahmen, die der Matrix zugrunde liegen, empirisch zu bestätigen oder zu widerlegen. Die zugrunde liegenden Annahmen und die Ergebnisse dieser qualitativen Einschätzungen sollen im Rahmen von Workshops mit Vertretern der Fallstudienregion wie auch der Ministeriumsebene rückgekoppelt werden. Eine solchermaßen durchgeführte Fallstudie liefert Informationen über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge sowohl auf Maßnahmen- als auch auf Programmebene.

Literaturverzeichnis

- BAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (2001): Angebot für die Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Braunschweig.
- Bauer, S. (2002a): Gesellschaftliche Funktionen ländlicher Räume. In: ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. S. 26-44.
- Bauer, M. W. (2002b): Evaluierung der Strukturfondsprogramme: Implementationssteuerung zwischen Partnerschaft und Subsidiaritätsgrundsatz. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 104-122.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. CD-Rom. Bonn.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR Pro, Raumordnungsprognose Bevölkerung. Bonn. CD-ROM.
- Becker, H. (1997): Dörfer heute - Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972 und 1993/95. Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., H. 307. Bonn.
- Bergs, R. (2003): Ergebnisprotokoll einer Besprechung mit der Programmkoordination EAGFL zum Thema Kohärenz und Abstimmung des hessischen Ziel-2-Programms und des EAGFL-Programms "Entwicklungsplan für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) 1257/99 des Landes Hessen". Wiesbaden.
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.
- BML, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Arbeitsmarktpolitische Initiative des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum. Bonn.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Referat 522 (2002): Vorschläge der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinfachung der Abwicklung von Programmen zur ländlichen Entwicklung. Bonn.
- Brocksieper, R. (1987): "Der ländliche Raum - Ein ökologischer Ausgleichsraum?". Beiträge der ARL, H. 101. Hannover.
- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.
- ECOTEC (1998): The ex-ante stage: Guidance for those compiling new regional development programmes.
- EU-KOM, Europäische Kommission (1993): Strukturfonds der Gemeinschaft 1994 - 1999, Verordnungstexte und Erläuterungen. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. MEANS Collection, H. 2. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999c): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999d): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002a): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Diskussionspapier für der STAR-Ausschuss, Abschnitt B: Überblick über die Einzelbestimmungen der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten die Verfahren komplizieren und deshalb vereinfacht werden sollten. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2002b): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates - Aus dem EAGFL-Garantie finanzierte Maßnahmen - VI/10535/99 - DE Rev. 7. Brüssel.

- EU-KOM, Europäische Kommission, GD Regio (2002c): Ministertreffen am 7. Oktober 2002, Vermerk über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000-2006 [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/document/simpl_de.pdf>. [zitiert am 15.5.2003].
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. (2002d): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums - Diskussionspapier für den STAR-Ausschuss, Abschnitt A: Hintergrund und Umfang der Diskussion über die Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. (2002e): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agriculture, Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, am 10.4.2003.
- Frankenfeld, P. (2002): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten [online]. DeGeEval, zu finden in <http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge>. [zitiert am 15.5.2003].
- Grajewski, R.; Koch, B. (2002): Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren? [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, zu finden in <http://www.bal.fal.de/download/graj_Vortrag.pdf>. [zitiert am 15.4.2003].
- Gromes, B.; Horn, M.; Cornelius, D.; Freitag, K.; Ruppert, K. (1999): Emissionskataster in Hessen Sachstand 1999. Wiesbaden.
- HLUG, Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie (2001): Umweltatlas Hessen. CD-ROM. Wiesbaden.
- HLUG, Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie (2003): Belastungen und Gefahren für die Böden [online]. Zu finden in <www.hlug.de/medien/...publikationen/bodenschutz/gefahren.html>. [zitiert am 6.11.2003].
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum. Wiesbaden.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, Programmkoordination in Hessen, Expertengespräch, am 5.2.2003.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2003): Jahresagrarbericht 2003. Wiesbaden.

- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz; HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Programmworkshop in Hessen, am 7.10.2003.
- 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, Referat Flurneuordnung: Stellungnahme zur Halbzeitbewertung, 2. Entwurfsfassung Förderkapitel IX (Artikel-33-Maßnahmen) Kapitel 2, 10 und 11, hier: Maßnahme k Flurbereinigung, schriftlich am 6.10.2003.
- IFS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000): Ex-ante Evaluierung zu Teil 2 des Gemeinschaftsinitiativprogramms Interreg III A Sachsen. Berlin.
- Kleemann, M; Kuckshinrichs, W.; Heckler, R. (1999): Arbeitsplatzwirkungen der KfW-Förderung wohnwirtschaftlicher Investitionen. KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik H. 11, S. 12-16.
- LAA Hessen, Landesarbeitsamt Hessen (2003): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Hessen (Auswertungen ab Juni 2000) [online]. Landesarbeitsamt Hessen, zu finden in <http://www.arbeitsamt.de/laa_h/download/statistik/>. [zitiert am 15.4.2003].
- Lang, J.; Naschold, F.; Reissert, B. (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin.
- LDS-NRW, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2002): EASYSTAT, Statistik Regional, Daten der Statistischen Ämter und Landesämter. CD-Rom.
- MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11. Trier.
- Nagarajan, N.; Vanheukelen, M. (ohne Jahr): Evaluierung der ausgabewirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung [online]. Zu finden in <http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00_de.htm>. [zitiert am 15.5.2003].
- Neander, E. (2002): Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft für die Funktionen ländlicher Räume. In: v.Urff, W.; Ahrens, H.; Neander, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungsberichts- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. Hannover, S. 45-61.

- Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften (2003): Sonderbericht Nr. 4/2003 zur ländlichen Entwicklung: Förderung der benachteiligten Gebiete, zusammen mit den Antworten der Kommission (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) (2003/C 151/01). Brüssel.
- Regierungspräsidium Kassel; Aaviksoo, K. (2000): Landschaftsrahmenplan Nordhessen. Kapitel 7.5.2.2 Elemente und Strukturen der Historischen Kulturlandschaft [online]. Zu finden in <<http://www.rp-kassel.de/themen/naturschutz/lrp2000/index.htm>>.
- Schramek, J.; Knickel, K.; Healy, A.; Smith, D.; Roulstone, D. (2002): Ex-Post Bewertung der Gemeinschaftlichen Strukturinterventionen nach Ziel-5b in Hessen. Frankfurt/Main.
- Statistisches Bundesamt (2002): Statistik regional 2002 (CD-ROM - Easystat für Windows).
- Steinmetz, D. (1996): Erstaufforstungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen in Schleswig-Holstein. Bewertungsansätze für eine standortbezogene Honorierung der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, H. 35. Kiel.
- Stern, K. (2003): Überlegungen zu einem zukunftsfähigen Agrarumweltprogramm. Berichte über Landwirtschaft 81, H. 1, S. 5-28.
- Stoll, R.; Müller, K. (1998): Ländliche Räume und die Entwicklung ihrer Arbeitsmärkte (Themeneinführung). In: IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.): Literaturdokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Sonderheft 18. Nürnberg, S. 7-21.
- Thielemann, E. (2002): Nationale Anpassung an Europa: Institutionelle Kompatibilität und Vetopunkte. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 165-190.
- Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.
- Volk, H. (1985): Wie viel Wald gehört zur Erholungslandschaft? Natur und Landschaft 60, H. 12, S. 500-904.