

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

Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
2 Einleitung	1
2.1 Auftrag und Aufgabenstellung	1
2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens	1
2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung	2
2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung	3
2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept	6
2.2 Beschreibung von ZAL	6
2.2.1 Prioritäten	6
2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen	9
2.2.3 Finanzielle Programmstruktur	12
2.2.4 Förderhistorie der ZAL-Maßnahmen	13
2.2.5 Überblick über Förderpolitiken in Schleswig-Holstein	15
2.2.6 Externe Kohärenz	17
2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele	18
2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung von ZAL	19
2.3.1 Institutioneller Rahmen	20
2.3.1.1 Programmgenese	20
2.3.1.2 Organisation der Durchführung	23
2.3.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)	27
2.3.2 Rechtlicher Rahmen	28
2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL-Garantie	28
2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen	29
2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften	31
2.3.2.1.3 ZAL-Maßnahmen vor dem Hintergrund der EAGFL-Garantieregelungen	33
2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen	35
2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen	37
2.3.3.1 Partnerschaft	37
2.3.3.2 Publizität	38
2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen	38
2.3.5 Politische Rahmenbedingungen	41
2.4 Finanzieller Vollzug	43

2.5	Monitoring-Systeme	46
2.5.1	EU-Monitoring	49
2.5.2	GAK-Monitoring	50
2.5.3	Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor	50
2.5.4	Zahlstellendaten	51
	Literaturverzeichnis	52

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1:	Organisation der Halbzeitbewertung in Schleswig-Holstein	4
Abbildung 2.2:	Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung	5
Abbildung 2.3:	Einordnung von ZAL in die strukturpolitischen Programme des Landes Schleswig-Holstein	7
Abbildung 2.4:	Zielhierarchie und Förderschwerpunkte von ZAL	9
Abbildung 2.5:	Öffentliche Mittel im Verhältnis zu privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006	13
Abbildung 2.6:	Aufteilung der EU-Mittel in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 bis 2006 (in Mio. Euro und in %)	15
Abbildung 2.7:	Rahmenbedingungen für die Umsetzung von ZAL	20
Abbildung 2.8:	Zeitlicher Verlauf der Programmstehung und Genehmigung	22
Abbildung 2.9:	Organigramm der Programmabwicklung (Stand 03.2003)	24
Abbildung 2.10:	Monitoring-Systeme für ZAL-Maßnahmen in Schleswig-Holstein	47

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Förderschwerpunkte und Maßnahmen von ZAL	11
Tabelle 2.2:	Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte	12
Tabelle 2.3:	EAGFL-Garantieregelungen und ZAL-Maßnahmen – Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien	34
Tabelle 2.4:	Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006	44
Tabelle 2.5:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006	45

Tabelle 2.6:	Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002	46
Tabelle 2.7:	Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme	48

2 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es, die Rahmenbedingungen der Halbzeitbewertung des schleswig-holsteinischen Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums „Zukunft auf dem Lande“ – im Folgenden ZAL genannt – zu skizzieren. Gleichzeitig werden ein Überblick über das Programm und den Förderkontext gegeben, der Programmvollzug analysiert sowie die Durchführungsbestimmungen und die Begleitsysteme auf Programmebene beschrieben. Herausgearbeitete Fragen und Problembereiche werden in den einzelnen Förderkapiteln (Kapitel 3 bis 9) und der Diskussion der kapitelübergreifenden Fragen (Kapitel 10) aufgegriffen und vertiefend analysiert.

2.1 Auftrag und Aufgabenstellung

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

Ein Vorteil für diesen gemeinsamen Bewertungsansatz ist darin gesehen worden, dass „gleichartige“ Maßnahmen in gleicher bzw. in ähnlicher Form evaluierbar sind. Dadurch sollte eine Übertragbarkeit der Ergebnisse zwischen den Ländern erreicht werden (MLR, 2001a). Formal und inhaltlich orientiert sich die Ausschreibung der 6-Länder-Evaluation an den Kommissionsvorgaben.

2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens

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

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

Die EU-Kommission hat in Ergänzung zu dem allgemeinen Bewertungsleitfaden noch einen spezifischen Leitfaden zur Halbzeitbewertung herausgegeben, in dem die Untersuchungsfelder näher spezifiziert werden (EU-KOM, 2002) (siehe MB-Einl-Text 1). Wesentliche Untersuchungsfelder sind im Einzelnen:

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

2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung

Die Halbzeitbewertung von ZAL wird vom Institut BAL gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM) und dem Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Holz- und Forstwirtschaft (BFH) durchgeführt. Zusätzliches fachliches Expertenwissen in einzelnen Maßnahmenbereichen wird vom Institut für Betriebstechnik und Bauforschung (BB) der FAL und vom Leichtweiß-Institut der Technischen Universität Braunschweig eingebracht. Das Bewerterteam ist zuständig für die Programmbewertung insgesamt und die Kapitel III „Berufsbildung“, V „Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen“ (Art. 16), VI „Agrarumweltmaßnahmen“, VIII „Forstwirtschaft“ (Art. 30 und 32) sowie IX „Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten“ der VO (EG) Nr. 1257/1999 (siehe Abbildung 2.1).

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

Die Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“, V „Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete“, VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ und VIII „Forstwirtschaft“ (nur Artikel 31) werden bundesweit evaluiert².

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

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

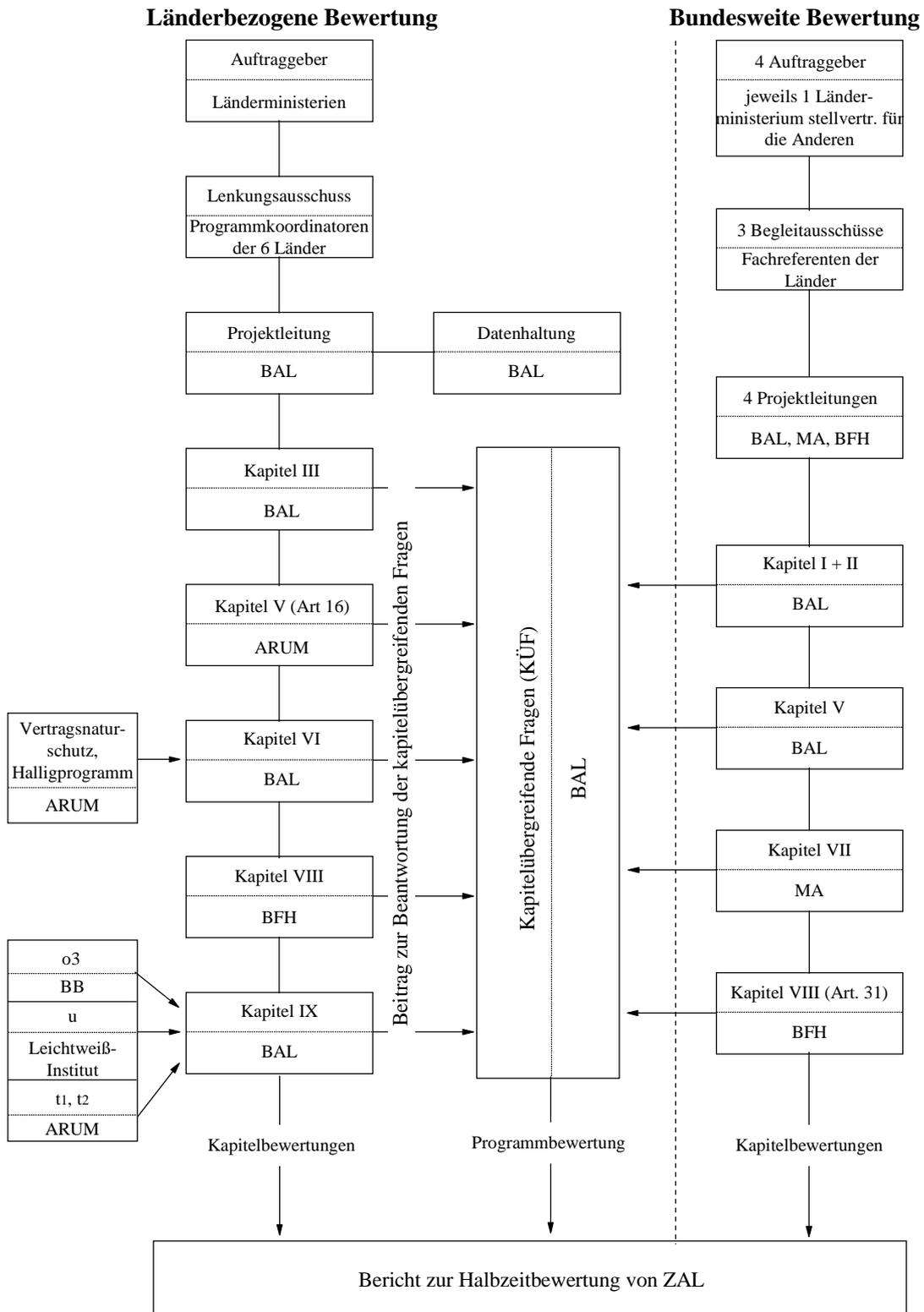
Der zweigleisige Evaluationsansatz erforderte die Definition geeigneter Schnittstellen zwischen der länderbezogenen Programmbewertung und den bundesweiten Kapitelbewertungen. Die landesspezifischen Ergebnisse der bundesweiten Bewertung der Kapitel I, V, VII und VIII (Art. 31) werden als „Textbausteine“ in die Programmbewertung integriert und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (KüF) entsprechend berücksichtigt.

2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung

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

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

Abbildung 2.1: Organisation der Halbzeitbewertung in Schleswig-Holstein



MA-Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL, die anderen Abkürzungen finden sich im Text.
 Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 2.2: Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept

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

2.2 Beschreibung von ZAL

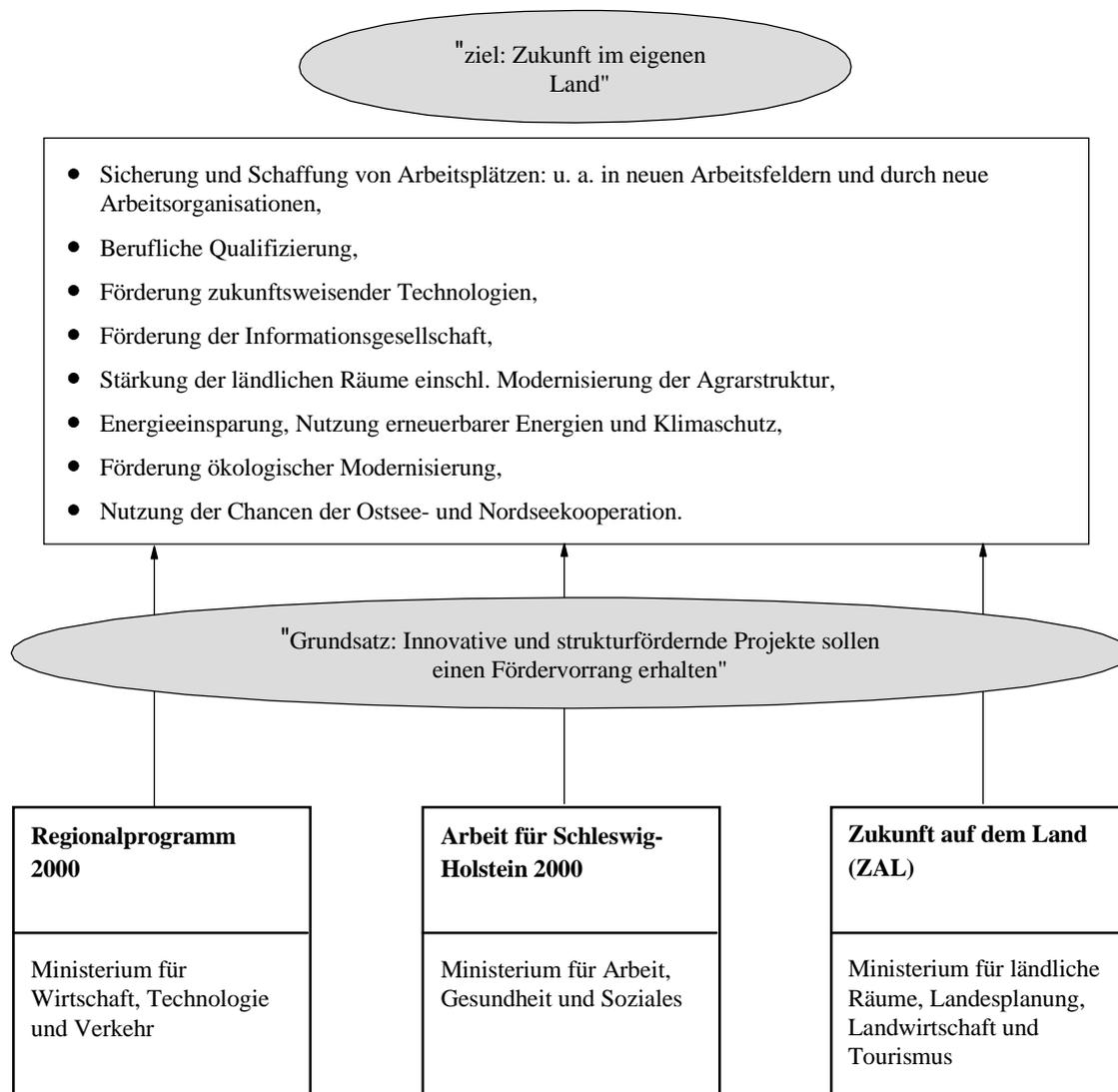
2.2.1 Prioritäten

ZAL bildet eine der drei Säulen eines integrierten strukturpolitischen Programms „Zukunft im eigenen Lande“ (Ziel) des Landes Schleswig-Holstein. Die zwei anderen Säulen sind das Regionalprogramm (Ziel-2-Förderung aus dem EFRE) und „Arbeit für Schleswig-Holstein“ (Ziel-3-Förderung aus dem ESF). Abbildung 2.3 verdeutlicht die Verschränkung der drei Programme, deren Verpflichtung auf die Oberziele des „Ziel“ und grundlegenden Förderprinzipien.

Ausgehend von den Erfahrungen der zurückliegenden Förderperiode und unter Berücksichtigung der Stärken- und Schwächen-Analyse des ländlichen Raumes in Schleswig-Holstein und der Sektoren Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft wurde ZAL auf eine drei Hauptziele bzw. Förderschwerpunkte umfassende Entwicklungsstrategie ausgerichtet (MLR, 1999, S. 75):

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

Abbildung 2.3: Einordnung von ZAL in die strukturpolitischen Programme des Landes Schleswig-Holstein



Grundprinzipien sind:

- Regionale Partizipation, Transparenz und Qualitätswettbewerb
- Einrichtung von interdisziplinären Regionalbeiräten in den vier Förderregionen mit einer regionalen Geschäftsstelle

- Anwendung auf das gesamte Gebiet des Landes
- Beteiligung der verschiedenen Akteure und WiSos im Rahmen der "Regionalen Aktion Arbeit für Schleswig-Holstein"
- Projekte, die staatliche Transferleistungen vermeiden bzw. überwinden, sind prioritär.

- Flächendeckende Förderpolitik für den ländlichen Raum
- Nach Problemlagen differenziertes Förderinstrumentarium
- Integration vorher getrennt angebotener Maßnahmen (Synergien und effizientere Durchführung)

Quelle: Eigene Darstellung nach MLR, 1999.

Abbildung 2.4 stellt die strategischen Ansätze und Ziele für die drei Förderschwerpunkte von ZAL dar. Es wird deutlich, dass die den Förderschwerpunkten zugeordneten Maßnahmen auch Zielbeiträge zu anderen Förderschwerpunkten liefern können. Dies deutet auf mögliche Synergieeffekte durch Zielkongruenz verschiedener Maßnahmenbereiche hin (siehe hierzu Kapitel 10).

Ziele oberhalb der Förderschwerpunkte werden nicht explizit genannt. Die Gesamtstrategie ist lediglich dem Grundsatz verpflichtet, die wirtschaftliche Situation und die Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins durch die Überwindung und Kompensation von Schwächen und die Nutzung und den Ausbau von Stärken zu verbessern. Grundsätzlich stehen die Ziele der Förderschwerpunkte und Handlungsfelder ungewichtet nebeneinander und werden auch nicht quantifiziert.

Das sehr heterogen und breit angelegte Zielsystem führt zu Schwierigkeiten bei der Bewertung und Einordnung der Programmwirkungen, da dessen Struktur schwer zu operationalisieren ist, d.h. messbar gemacht werden kann (MLR, 2003a). Die Maßnahmen sind hinsichtlich ihrer Zielsetzungen z.T. relativ genau beschrieben und teilweise mit Zielquantifizierungen (zumindest auf der operationellen Ebene) versehen. Auch erwartete Ergebnisse und Wirkungen werden zumindest qualitativ beschrieben. Auf der Ebene der Förderschwerpunkte oder für das Gesamtprogramm finden sich aber nur allgemeine Zielsetzungen (siehe Abbildung 2.4).

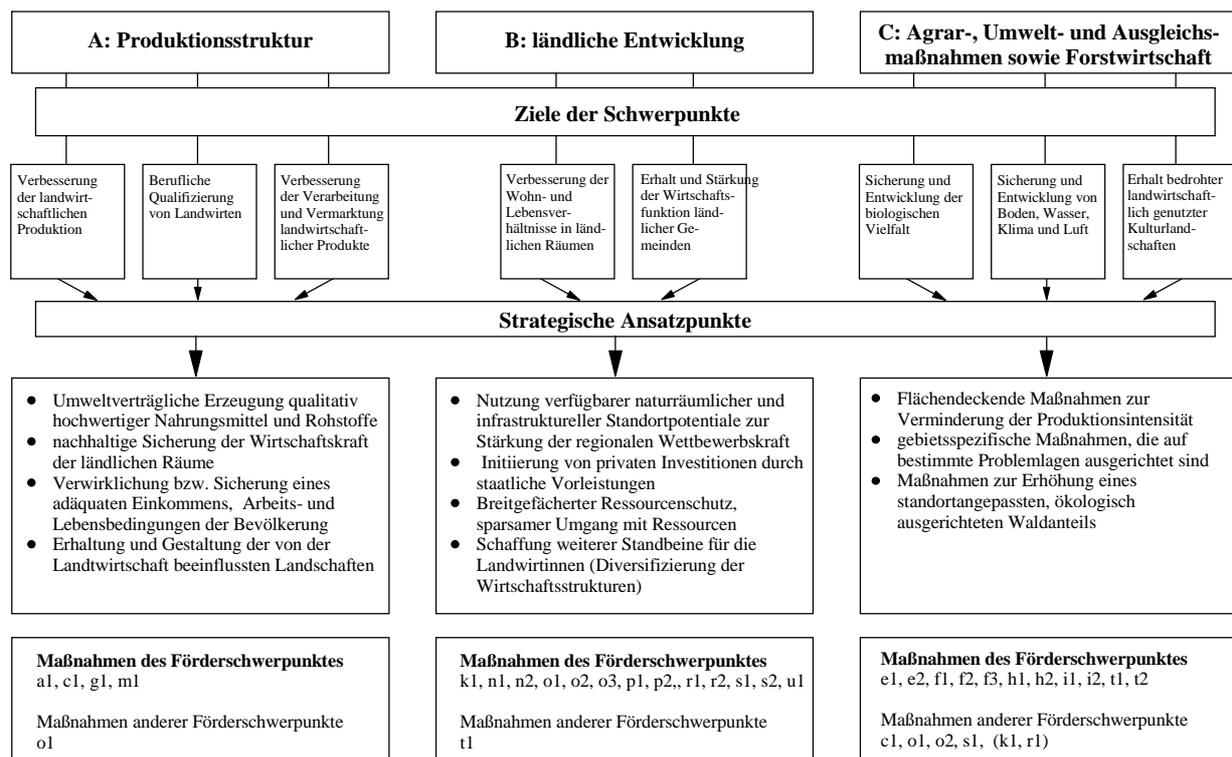
Nachteilig für die Bewertung ist v.a. der Umstand, dass sowohl auf Maßnahmen- und Förderkapitelebene wie auch auf Programmebene das Ziel-Indikatoren-Schema der KOM nur unzureichend bei der Programmerstellung berücksichtigt werden konnte, weil der zugrundeliegende Bewertungsleitfaden erst nach der Programmgenehmigung veröffentlicht wurde (siehe Abbildung 2.8). Aus diesem Grund wurde das Zielsystem maßnahmenbezogen mit den Fachreferenten überarbeitet (siehe Kapitel 3 bis 9).

Für die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen 2 (Beschäftigung), 3 (Einkommen) und 5 (Umwelt) wurden die einzelnen Maßnahmen im Rahmen von ZAL einer Ex-ante-Einschätzung hinsichtlich ihrer Wirkungsweise und -intensität unterzogen (MLR, 1999), allerdings ohne Quantifizierung oder Gewichtung des geplanten Mittelvolumens für die einzelne Maßnahme. Diese Einschätzungen gilt es im Rahmen der Halbzeitbewertung zu vervollständigen und zu verifizieren. Eine von uns auf der Ebene des Gesamtprogramms durchgeführte Ziel-Wirkungsanalyse ermöglicht die Abbildung von Wirkungsströmen. Auf dieser Grundlage wird eine qualitative Gesamtprogrammbewertung vorgenommen (siehe Kapitel 10).

Die finanzielle Mittelverteilung (siehe Kapitel 2.2.3) setzt den Schwerpunkt auf die Maßnahmen des Artikel 33. „Mit rund 60 % der öffentlichen Aufwendungen steht der Förderschwerpunkt B eindeutig im Mittelpunkt des Entwicklungsansatzes von ZAL“ (MLR,

1999, S. 75). Hinweise für die damit verbundene hohe Priorität des Beschäftigungszieles liefern Ausführungen im Antrag zur Programmänderung 2001: „Ein prioritäres Ziel der Landesregierung bei der Entwicklung des ländlichen Raums ist der Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der infrastrukturellen Maßnahmen hierzu“ (MLR, 2001b).

Abbildung 2.4: Zielhierarchie und Förderschwerpunkte von ZAL



Quelle: Eigene Darstellung nach MLR, 1999; verändert.

2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen³

In Tabelle 2.1 sind die im Rahmen von ZAL angebotenen Maßnahmen, differenziert nach den drei Förderschwerpunkten, zusammengestellt. Die Maßnahmen wurden entsprechend ihrer inhaltlichen Ausrichtung zugeordnet. Hierdurch entsteht eine geringfügige Abweichung gegenüber der Maßnahmenzuordnung von ZAL (siehe Tab. 2.1). Die erst ab 2002

³ Zur Terminologie: Wir sprechen im Folgenden von Haushaltlinien (entspricht nicht den Haushaltslinien, wie sie der Tabelle 104 zugrunde liegen, da diese noch stärker differenziert sind) gemäß der VO (EG) Nr. 445/2002 (z.B. f Agrarumweltmaßnahmen), von Maßnahmen (z.B. f2 Vertragsnaturschutz), von Teilmaßnahmen (Grünlandextensivierungsprogramm) und in der noch tieferen Untergliederung von Verpflichtungen oder Fördergegenständen. Der Begriff Förderkapitel bezieht sich auf die Kapitel I bis IX der VO (EG) Nr. 1257/1999.

getrennt ausgewiesene Haushaltslinie m gehört aufgrund der inhaltlichen Nähe zu g zum Förderschwerpunkt A.

Die Maßnahmen werden, mit Ausnahme der in der Tabelle 2.1 kursiv gedruckten, flächendeckend angeboten. Diese, in erster Linie speziellen abiotischen und biotischen Schutzziele dienenden Maßnahmen (e2, f2 und f3), sind auf fachlich geeignete Gebietskulissen beschränkt. Vorgeschriebene Gebietskulissen gibt es darüber hinaus für die Maßnahmen e1 und u1 (Küstenabschnitte zur Erhaltung eines landwirtschaftlichen Produktionspotentials).

Tabelle 2.1: Förderschwerpunkte und Maßnahmen von ZAL

Förderschwerpunkt	Maßnahmen
Förderschwerpunkt A: Produktionsstruktur	a1 Agrarinvestitionsförderungsprogramm
	c1 Berufsbildung für Landwirte
	g1 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung in den Sektoren Obst und Gemüse, Kartoffeln, Blumen und Zierpflanzen, Nachwachsende Rohstoffe, Fleisch, Milch, Tierkörperbeseitigung
	g2 Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte
	m1 Vermarktung von Qualitätsprodukten – Vermarktungskonzeptionen
Förderschwerpunkt B: Ländliche Entwicklung	k1 Flurbereinigung
	n1 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung
	n2 Biomasse und Energie*
	o1 Dorferneuerung und –entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes (GAK)
	o2 Landesprogramm Dorferneuerung
	o3 Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen - Neubau von zentralen Abwasserbeseitigungsanlagen in ländlichen Gemeinden
	p1 Um- und Ausbaumaßnahmen von landwirtschaftlichen Gebäuden zur Schaffung neuer Erwerbsquellen für Landwirte (Dorferneuerung)
	p2 Um- und Ausbaumaßnahmen von landwirtschaftlichen Gebäuden zur Schaffung von Erwerbsquellen für Landwirte (Landesmaßnahme Dorfentwicklung)
	r1 Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen und ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen (Dorferneuerung)
	r2 Ländlicher Wegebau
	s1 Fremdenverkehrliche Maßnahmen innerhalb der dörflichen Siedlungsbereiche
	s2 Förderung des ländlichen Fremdenverkehrs einschließlich Urlaub auf dem Bauernhof
	u1 Küstenschutz
	u2 Maßnahmen zur Verhütung von Hochwasserschäden ****
Förderschwerpunkt C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	<i>e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen</i>
	<i>e2 Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten</i>
	f1 Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL)
	<i>f2 Vertragsnaturschutz</i>
	<i>f3 Halligprogramm</i>
	h1 Aufforstungsprogramm
	h2 Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen durch Behörden
	i1 Waldhilfsprogramm
	<i>i2 Maßnahmen zur ökologischen Stabilisierung der Wälder***</i>
t1 Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren**	
t2 Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen**	

* Maßnahme wird seit der Programmänderung 2001 angeboten.

** Maßnahmen werden im EPLR als Artikel-33-Maßnahmen dem Förderschwerpunkt B zugeordnet, inhaltlich gehören sie aber zu den Umweltmaßnahmen des Förderschwerpunktes C. Daher wurden diese Maßnahmen sowohl in der Betrachtung des Kapitels 2 wie auch des Kapitels 10 dem Förderschwerpunkt C zugeordnet.

*** Obere Naturschutzbehörde stimmt mit der Landwirtschaftskammer mögliche Schwerpunkte für Vertragsangebote ab.

**** Maßnahme wird seit der Programmänderung 2002-2 angeboten (EU-KOM, 2002).

kursiv: Maßnahmen mit Gebietskulisse

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

Quelle: Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000; verändert.

2.2.3 Finanzielle Programmstruktur

Die öffentlichen Aufwendungen für die Maßnahmen, die zur Durchführung von ZAL geplant sind, belaufen sich für den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 auf 573,57 Mio. Euro. Davon werden maximal 239,1 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert (EU-KOM, 2000b). Die geschätzten privaten Mittel betragen 89,52 Mio. Euro⁴ (MLR, 2003b). Bedingt durch die große Zahl der vom Land Schleswig-Holstein für die Gemeinschaftsbeteiligung vorgesehenen Maßnahmen und der begrenzt zur Verfügung stehenden EAGFL-Mittel wurde v.a. für die Förderschwerpunkte A und B ein Gemeinschaftsbeteiligungssatz von 40 %, anstelle der maximal möglichen 50 %, der öffentlichen Aufwendungen beantragt. Ausnahmen bilden die Maßnahmen e, f und h mit 50 % der öffentlichen Aufwendungen.

ZAL beinhaltet drei Schwerpunkte, deren relative Bedeutung sich im Verlauf der Umsetzung verändert hat (siehe Tabelle 2.2).

Tabelle 2.2: Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte⁵

Förderschwerpunkt	Ansatz Plangenehmigung (in % der EAGFL-Gesamtmittel 2000 bis 2006)*	Ansatz Programmänderung 2003
A - Produktionsstruktur	22	9
B - Ländliche Entwicklung	52	67
C - Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	26	23

Siehe Tabelle 2.4, bezogen auf Gesamtsumme, EAGFL-Mittel.

Quelle: MLR, 1999; MLR, 2003b.

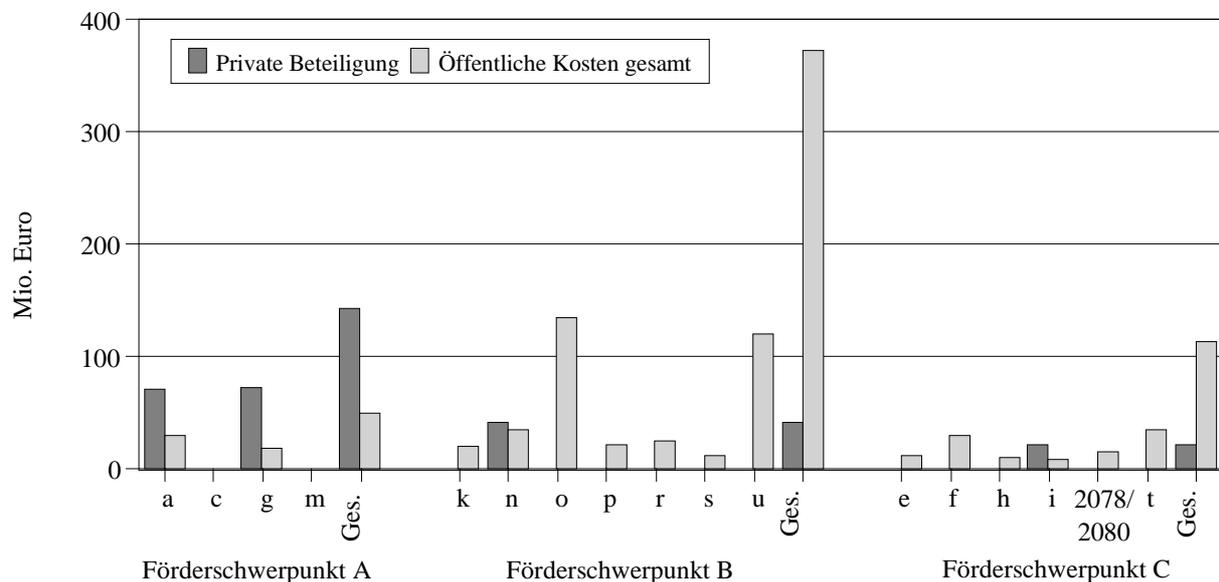
Bei einem insgesamt zurückgehenden EAGFL-Mittelansatz ist die Veränderung der relativen Bedeutung der Förderschwerpunkte v.a. auf eine Reduzierung der Mittelansätze der Förderschwerpunkte A und C zurückzuführen, während der Förderschwerpunkt B finanziell auch absolut gestärkt wurde (siehe Tabelle 2.2).

Im Förderschwerpunkt A stehen private Maßnahmen im Vordergrund, während die Förderschwerpunkte B und C überwiegend Maßnahmen der öffentlichen Hand bzw. zu 100 % öffentlich finanzierte Maßnahmen beinhalten (siehe Abbildung 2.5).

⁴ Tatsächlich dürfte die private Beteiligung höher liegen, als im indikativen Finanzplan dargestellt. Dies betrifft v.a. die Haushaltslinien a, n und i, in denen zu geringe oder gar keine private Mittel dargestellt sind. Im Fall von a führt dies zu überzogenen Beihilfesätzen. Im Fall von k, n und i werden die privaten Zuwendungsempfänger gar nicht berücksichtigt.

⁵ Die Zuteilung der Maßnahmen zu den Schwerpunkten wurde gegenüber dem Programmplanungsdokument geringfügig geändert (siehe Kapitel 2.2.2).

Abbildung 2.5: Öffentliche Mittel im Verhältnis zu privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006



Quelle: MLR, 2003b; geändert ⁶.

Zusätzlich zu den mit EAGFL-Mitteln kofinanzierten Maßnahmen sind in Schleswig-Holstein umfangreiche Artikel-52-Maßnahmen geplant. Mit Ausnahme der Haushaltslinie g „Verarbeitung und Vermarktung“ gibt es in allen Haushaltslinien Artikel-52-Maßnahmen. Setzt man das nachrichtlich genannte öffentliche Mittelvolumen dieser sogenannten top-ups in Relation zu den in ZAL geplanten Mitteln, so wird die Bedeutung dieser zusätzlich eingesetzten Mittel ersichtlich. Diese zusätzlichen Mittel betragen immerhin 60 % der ZAL-Mittel (siehe auch MB-Einl-Text 9).

2.2.4 Förderhistorie der ZAL-Maßnahmen

ZAL fasst im Wesentlichen schon vorher bestehende Maßnahmen zusammen, die mit und ohne EAGFL-Kofinanzierung durchgeführt wurden (siehe MB-Einl-Tabelle 2). Die Maßnahmen im Einzelnen sind ausführlich im Programmplanungsdokument und den entsprechenden Änderungsanträgen beschrieben (MLR, 1999; MLR, 2001b). Die ebenfalls EU-kofinanzierten Vorgängerprogramme von ZAL waren das Ziel-5b-Programm, das horizontale Ziel-5a-Programm (Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Ausgleichszulage

⁶ Im indikativen Finanzplan des Programmänderungsantrages 2003 sind die Angaben in der Spalte „private Beteiligung“ nicht immer nachvollziehbar. Die Angaben wurden an die uns vorliegenden Informationen angepasst. Aufgrund ihrer geringen Bedeutung wurden die privaten Projekte der Haushaltslinie k nicht berücksichtigt.

für benachteiligte Gebiete und Sektorpläne im Bereich Verarbeitung und Vermarktung), die Erstaufforstung gemäß VO (EWG) Nr. 2080/1992 und die Agrarumweltmaßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992. Ausgewählte Bereiche des Küstenschutzes sowie Fördermaßnahmen zur Gesundung und Vermehrung der Wälder wurden bereits im Rahmen des Ziel-5b-Programms umgesetzt. Die übrigen Maßnahmen von ZAL wurden bis 1999/2000 ohne EU-Mittel z.T. als reine Landesmaßnahmen, z.T. GAK kofinanziert (z.B. naturnahe Entwicklung von Fließgewässern und Wiedervernässung von Niedermooren, Förderung von Naturparks, Förderung von Naturerlebnisräumen, Berufsbildung für Landwirte, agrarstrukturelle Maßnahmen außerhalb der Ziel-5b-Gebietskulisse) durchgeführt.

Die Integration bereits bestehender Maßnahmen bzw. Richtlinien in das neue Programm hängt unmittelbar mit den Rahmenbedingungen bei der Programmerstellung zusammen (siehe Kapitel 2.3.3.1). Der für die Programmerstellung zur Verfügung stehende Zeitraum war zu knapp bemessen, um vom Grundsatz her neue Maßnahmen/Richtlinien zu konzipieren. So beschränken sich neue Maßnahmen von ZAL auf die Maßnahmen e2 und i2 und einige zusätzliche Vertragsmuster im Bereich des Vertragsnaturschutzes hauptsächlich aus dem Zuständigkeitsbereich des MUNF. Im Bereich des MLR wurden ergänzende Fördertatbestände eingeführt. Mit n2 (Biomasse und Energie) kam 2001 eine neue Maßnahme auf der Grundlage einer ressortübergreifenden Initiative (MUNF, MLR, MFE) hinzu. Von weiteren ursprünglich beantragten neuen Maßnahmen wie die mobile Ernährungsberatung, die Energieberatung⁷ oder die Förderung der Züchtung vom Aussterben bedrohter Nutztierassen wurde im Rahmen des Konsultationsverfahrens mit der KOM Abstand genommen, da diese als nicht vereinbar mit den Regelungen der VO (EG) Nr. 1257/1999 gesehen wurden.

Die bereits vor 2000 bestehenden Maßnahmen haben eine kontinuierliche Fortentwicklung in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung erfahren. Dies gilt beispielsweise für das Instrument der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse“ (LSE), das aufgrund der geänderten Ziele des Landes sowie der Rückkoppelung mit der Praxis kontinuierlich neue Elemente aufgreift. Auch einige GAK-Maßnahmen, z.B. das AFP, haben seit 2000 im Zuge der sogenannten „Agrarwende“ wesentliche inhaltliche Änderungen erfahren, die sich in einer Anpassung der schleswig-holsteinischen Richtlinien niedergeschlagen haben.

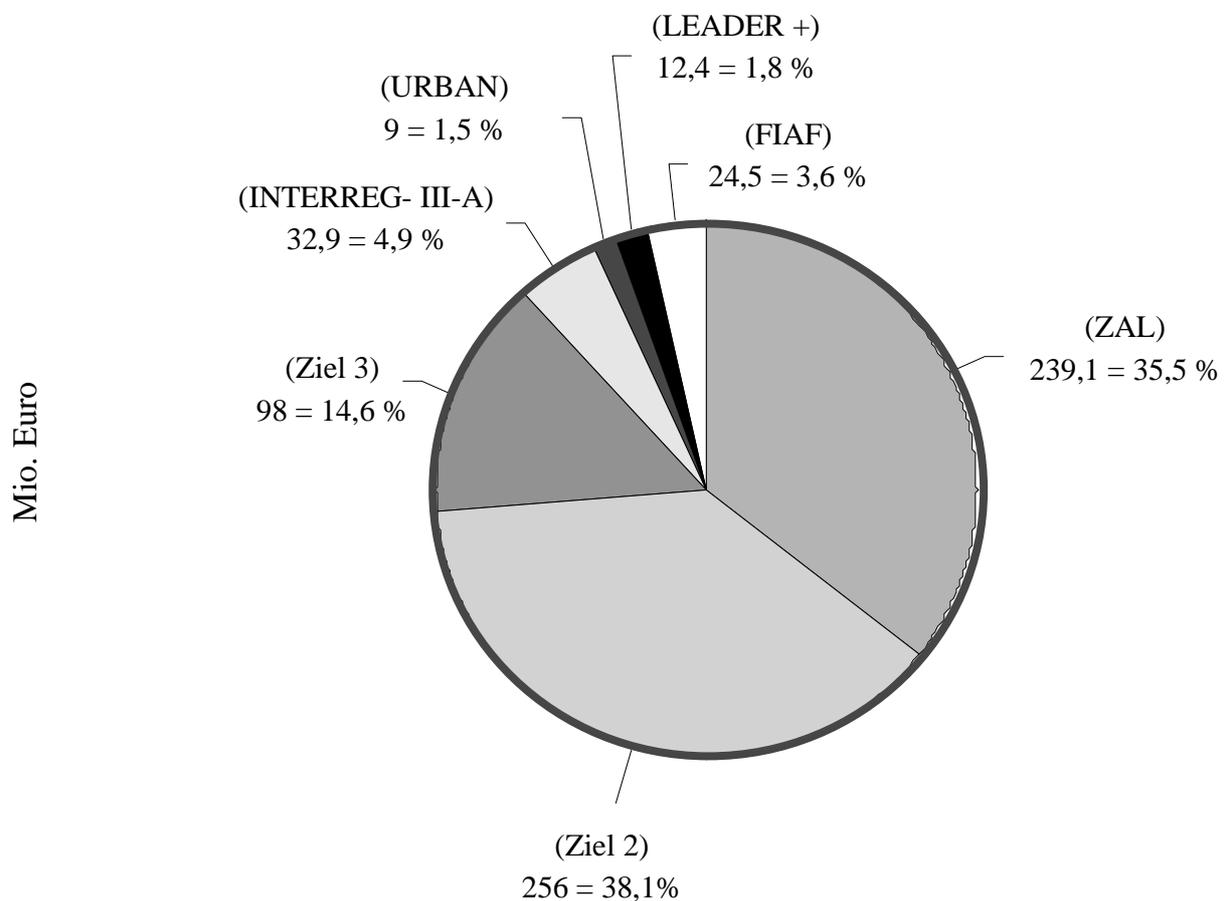
⁷ Insgesamt hat die KOM in der Interpretation des Artikels 33 einen deutlichen Bezug der Maßnahmen zur Landwirtschaft eingefordert.

2.2.5 Überblick über Förderpolitiken in Schleswig-Holstein

Andere EU-Programme in Schleswig-Holstein

Neben ZAL existieren in Schleswig-Holstein weitere EU-kofinanzierte Programme. Das Mittelvolumen im Zeitraum 2000 bis 2006 ist in Abbildung 2.6 dargestellt. Im Land Schleswig-Holstein stehen rund 670 Mio. Euro EU-Mittel aus den drei Strukturfonds und dem EAGFL-Abteilung Garantie zur Verfügung. Dabei kommt dem Ziel-2-Programm (Regionalprogramm 2000) finanziell die größte Bedeutung zu. Der relative Mittelanteil von ZAL liegt geringfügig darunter.

Abbildung 2.6: Aufteilung der EU-Mittel in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 bis 2006 (in Mio. Euro und in %)



Anm.: Die Gemeinschaftsinitiativen EQUAL (Bundesprogramm) und INTERREG-III-B und -C wurden nicht berücksichtigt. Schleswig-Holstein verfügt über fünf Entwicklungspartnerschaften im Rahmen von EQUAL (Nationale Koordinierungsstelle EQUAL, 2003) und ist bei INTERREG-III-B in den Kooperationsräumen Nordsee und Ostsee engagiert. Bei INTERREG-III-C ist eine Beteiligung im Programmraum Nord möglich. An der GI URBAN ist die Landeshauptstadt Kiel beteiligt.

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

Außer ZAL und LEADER+ hat kein Programm einen ausgeprägten Fokus auf die Landwirtschaft und landwirtschaftsnahe Bereiche sowie die ländliche Infrastruktur. Das Ziel-2-Programm und auch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG beziehen aber in großem Umfang ländlich strukturierte Gebiete⁸ ein, so dass es zu sich verstärkenden Prozessen, aber auch negativen Synergien kommen könnte (siehe Kapitel 10). Dieser Aspekt ist in Schleswig-Holstein von besonderer Bedeutung, da die drei großen Programme zur strukturpolitischen Initiative „ziel“ zusammengefasst wurden und alle Teilprogramme einen Beitrag zur Zielerreichung von „ziel“ leisten sollen (siehe Abb. 2.3).

Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

Außerhalb von ZAL werden im Rahmen der GAK „sonstige Maßnahmen“⁹ angeboten. Darüber hinaus werden auf der Grundlage der GAK folgende Maßnahmen durchgeführt, die insgesamt nur ein geringes Mittelvolumen umfassen:

- Förderung zentraler Wasserversorgungsanlagen in ländlichen Gemeinden und Förderung des Grundwasserschutzes (Erwerb von Grundstücken im näheren Einzugsgebiet von Wasserfassungen);
- Förderung von Vermarktungseinrichtungen für frisches Obst und Gemüse, Investitionen bei der Erstellung von Nasskonserven, Be- und Verarbeitung von Kartoffeln;
- Förderung von Erzeugergemeinschaften;
- Beibehaltungsförderung ökologischer Anbauverfahren im Rahmen der markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL) (MLR, 1999, Kapitel 2.2.2)¹⁰.

Es handelt sich demnach nur um kleinere Maßnahmen, so dass die wesentlichen Bereiche der GAK fast völlig vom ZAL-Förderkatalog abgedeckt sind.

Regionen aktiv - Land gestaltet Zukunft

Im Zusammenhang mit dem Regionswettbewerb „Region Aktiv“, initiiert vom BMVEL, wurden zwei Regionen in Schleswig-Holstein ausgewählt: die Region Lübecker-Bucht (länderübergreifend mit Mecklenburg-Vorpommern) und die Region Uthlande. Der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung einer engen Erzeuger-Verbraucherbeziehung und

⁸ In MB-Einl-Karte 1 werden die Fördergebiete mit Gebietskulissen in Schleswig-Holstein dargestellt.

⁹ Dazu gehören die Förderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung, Milchleistungsprüfungen und Kontrollringe für Mastschweine, Mastrinder, Ferkel, Mastlämmer und Jungmasthammel sowie die Förderung älterer landwirtschaftlicher Arbeitnehmer durch Anpassungshilfen.

¹⁰ Mit der Programmänderung 2001 wurde die Beibehaltungsförderung ökologischer Anbauverfahren in ZAL aufgenommen. Dies wurde möglich, da durch Beschluss der Landesregierung vom 20.03.2001 von der obligatorischen Mitgliedschaft der Zuwendungsempfänger beim Ökovermarktungsfonds Abstand genommen wurde (MLR, 2001b).

des Tourismus durch Partnerschaften auf der regionalen Ebene. Die Projekte sind im Materialband aufgeführt (MB-Einl-Text 3). Weitere Informationen sind unter den Internetadressen www.ralb.org und www.regionuthlande.de zu finden. Das Programm verfolgt eine ähnliche Entwicklungsstrategie wie LEADER +.

Landesmaßnahmen

Folgende zusätzliche Maßnahmen werden rein aus Landesmitteln finanziert:

- Unterhaltung der Küstenschutzanlagen;
- Förderung von Haus- und Kleinkläranlagen;
- Berufsbildungsmaßnahme mit einer besonderen Ausrichtung auf Frauen und Jugend;
- forstliche Maßnahmen (z.B. Landankauf für Neuwaldbildung, Waldbrandversicherung);
- Förderung von Naturparks;
- Förderung von Naturerlebnisräumen;
- Förderung der Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Erzeugnisse (außerhalb der GAK-Regelungen);
- Zuschüsse für Kontroll- und Beratungskosten im ökologischen Landbau (MLR, 1999, Kapitel 2.2.2).

Das Zusammenspiel dieser Maßnahmen mit ähnlichen Maßnahmen innerhalb von ZAL wird in den entsprechenden Kapiteln analysiert.

2.2.6 Externe Kohärenz

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

Wesentliche Politikbereiche, die neben ZAL existieren, sind in Kapitel 2.2.5 genannt. Der Fokus bei der Beurteilung der Kohärenz mit anderen Programmen liegt auf dem Ziel-2-Programm und dem LEADER+-Programm. Folgende Fragen sind dabei relevant:

- Wie flankiert ZAL das Ziel-2-Programm und wie wirkt das Ziel-2-Programm im ländlichen Raum?
- Wie ergänzen sich LEADER+ und ZAL?

Aufgrund der späten Genehmigung des Ziel-2-Programms und des LEADER+-Programms kann diesen Fragen erst in der Ex-post-Bewertung nachgegangen werden. Hier ist auf eine enge Abstimmung mit den Evaluatoren beider Programme hinzuwirken.

Wesentliche Regelwerke, die von ZAL zu berücksichtigen sind oder von ZAL aktiv aufgegriffen werden, sind weitgehend im Programmplanungsdokument beschrieben (MLR, 1999, Kap. 2.1.8, S. 102 ff.). Dazu gehören gemeinschaftliche Verpflichtungen wie die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie, die EU-Trinkwasserrichtlinie und die EU-Nitratrichtlinie. Als nationale Verpflichtungen sind neben der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2001) v.a. die planerischen Vorgaben des Landes Schleswig-Holstein relevant, die im Landesraumordnungsplan und im Landschaftsprogramm Schleswig-Holstein (1999) niedergelegt sind, sowie die Ziele der Waldinitiative Schleswig-Holstein (1996) und des Bodenschutzprogramms (1996).

Bezüglich der Ziele des Landschaftsprogramms wurden bereits Umsetzungsmöglichkeiten durch Maßnahmen von ZAL angedacht (siehe Tabellen 26 und 27, Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000). Inwieweit ZAL tatsächlich einen aktiven Beitrag zur Umsetzung der in den jeweiligen Verpflichtungen genannten Zielsetzungen leistet und inwieweit die dort formulierten Ziele relevant sind, wird förderkapitelbezogen diskutiert. Die kapitelübergreifenden Fragen 5 (Umwelt) und 6 (Durchführung) in Kapitel 10 greifen die Diskussion der externen Kohärenz mit einzelnen Regelwerken wieder auf.

In diesem Zusammenhang ist herauszustellen, dass Voraussetzung für eine Bewilligung von ZAL-Maßnahmen die Einhaltung aller relevanten Umweltvorschriften ist (siehe auch Kapitel 10). Für ausgewählte Maßnahmen sind darüber hinaus die Vorschriften der VO (EG) Nr. 1257/1999 hinsichtlich der Einhaltung der Guten fachlichen Praxis und der Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz zu prüfen.

2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele

Die Frage der internen Kohärenz und Relevanz kann nicht losgelöst von den tatsächlichen Gegebenheiten bei der Programmerstellung diskutiert werden (siehe Kapitel 2.3.1.1). Die Programmerstellung erfolgte nicht in einem top-down-Ansatz, in dem, ausgehend von einer Stärken-Schwächen-Analyse, eine Strategie entwickelt wurde und darauf aufbauend die passenden Maßnahmen ausgewählt wurden. Die Programmgenese lässt sich eher als ein bottom-up-Ansatz beschreiben, im Rahmen dessen, ausgehend von den schon beste-

henden Maßnahmen und Finanzausstattungen, ein Maßnahmengüst entsteht, das entsprechend mit einer Strategie umkleidet wird.¹¹

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

Im Programmplanungsdokument ZAL wird ausgeführt, dass (allein) die Integration der verschiedenen Maßnahmen in einem Programm, Synergien bzw. mögliche negative Einflüsse einzelner Maßnahmen leichter erkennbar macht und Möglichkeiten einer effizienteren Umsetzung eröffnet (MLR, 1999, S. 75). In der Diskussion der einzelnen Förderkapitel und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen wird diese Einschätzung aufgegriffen und geprüft, ob und in welcher Form Zielkonflikte bestehen und wie Koordinationsmechanismen greifen bzw. bereits gegriffen haben.

2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung von ZAL

Im Folgenden werden wesentliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung von ZAL dargestellt und mögliche hemmende und fördernde Faktoren herausgearbeitet. In welchem Umfang die Faktoren überhaupt die Programmumsetzung beeinflusst haben oder zukünftig beeinflussen werden, wird förderkapitelbezogen und zusammenfassend bei der Beantwortung der KüF (Kapitel 10) herausgearbeitet werden. Unterschieden werden institutionelle, rechtliche, politische, sozio-ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen (siehe Abbildung 2.7).

¹¹ Schubert (2002, S. 318) beschreibt die Entwicklung eines Programms als multiplen, parallelen Prozess: „Unter anderem wollen die Fraktionen der Regierungsparteien Akzente setzen; Ressorts und einzelne Fachreferate kämpfen um Zuständigkeiten und Ressourcen; Fachverantwortliche wollen Neues probieren oder ihre sorgfältig gepflegten Programme weiterführen. Ziele werden dabei häufiger von unten nach oben als von oben nach unten festgelegt.“

Abbildung 2.7: Rahmenbedingungen für die Umsetzung von ZAL

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.1 Institutioneller Rahmen

2.3.1.1 Programmgenese

Bei der Erstellung von ZAL waren unterschiedliche Entscheidungsebenen maßgeblich:

- zwischen Land und Bund v.a. bezüglich der länderbezogenen Mittelaufteilung des auf Deutschland entfallenden Gesamtplafonds,
- zwischen Land und KOM im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sowie
- innerhalb des Bundeslandes zwischen den Ministerien und Fachressorts hinsichtlich der inhaltlichen und finanziellen Ausgestaltung von ZAL.

Zwischen Schleswig-Holstein und dem Bund gab es unterschiedliche Auffassungen bezüglich des vom Bund entwickelten Verteilungsschlüssels. Dieser orientierte sich v.a. am Status quo. Letztlich wurde der Verteilungskonflikt auf der Ebene der Agrarminister im Sommer 1999 entschieden. Damit stand der finanzielle Gesamtrahmen fest.

In der Vorphase der Programmentwicklung wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit der strategischen Ausrichtung des Förderprogramms auseinandersetzte. Geplant war ein Qualitätswettbewerb von Maßnahmen ausgerichtet auf landespolitische Leitziele.

Aufgrund des großen Zeitdrucks wurde dieses Ziel nicht weiterverfolgt. Anstelle der Ausrichtung auf Zielbeiträge zu bestimmten Oberzielen trat die Strategie des Einwerbens von EU-Mitteln zur haushalterischen Absicherung der einzelnen, zumeist bereits vorher bestehenden Maßnahmen. Dadurch ist ein sehr breit angelegtes Programm entstanden, mit zahlreichen Handlungsfeldern und Zielen (siehe Abb. 2.4) (MLR, 2003a). ZAL schreibt somit in weiten Teilen die Förderhistorie fort, wobei dies nicht bedeutet, dass sich die Maßnahmen nicht inhaltlich weiterentwickeln¹² und durch die finanzielle Ausgestaltung der Maßnahmen nicht andere Schwerpunkte im Vergleich zur Vorgängerperiode gesetzt werden.

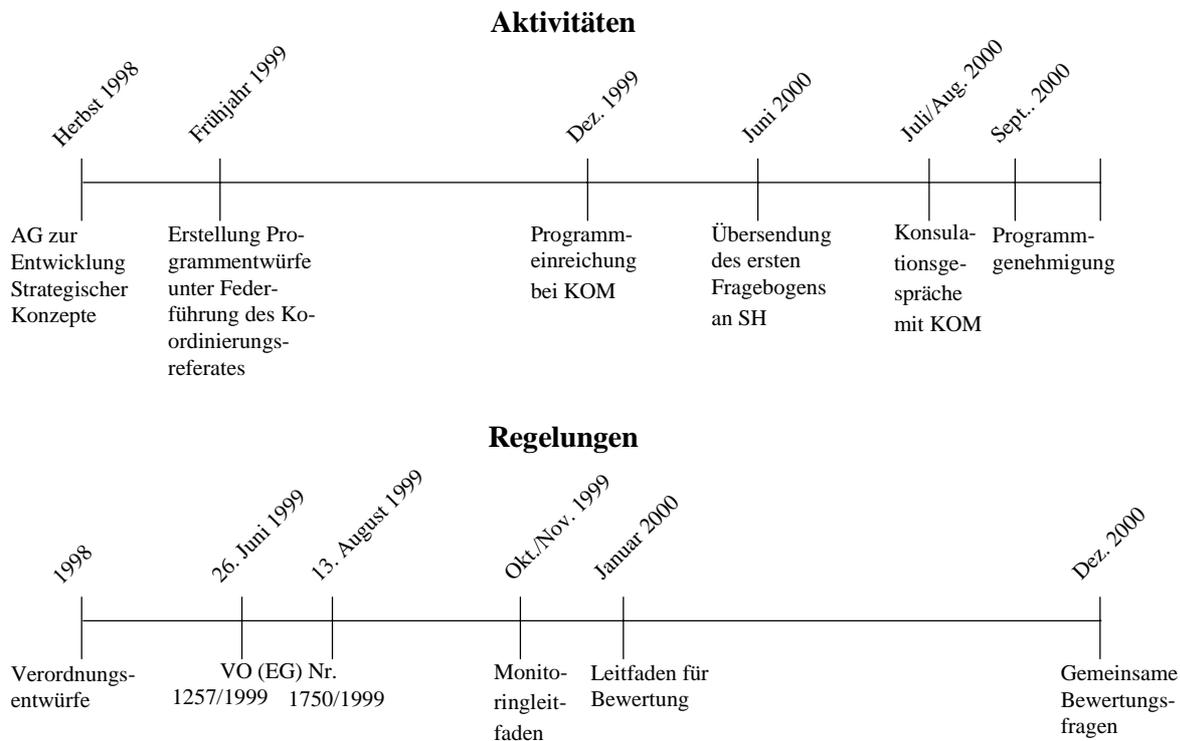
Ein weiterer Unterschied zur vorherigen Förderperiode liegt darin, dass aufgrund des programmatischen Ansatzes der VO (EG) Nr. 1257/1999 den einzelnen Maßnahmen Zielformulierungen und -quantifizierungen zu Grunde gelegt wurden. Defizite in den Zielformulierungen lassen sich allerdings auf der Gesamtprogrammebene herausstellen.

Erschwert wurde die Programmerstellung durch

- lange Zeit unklare Regelungen und Konsequenzen der EAGFL-Garantie-Regelungen, die bereits im Programmierungsstadium konkrete Regelungen über Verwaltungsabläufe erfordern,
- die von der EU-Kommission erst zum Zeitpunkt der Konsultationsgespräche eingeforderten grundlegenden Änderungen, wie z.B. die Aufteilung integrierter Maßnahmen auf die verschiedenen Haushaltlinien und entsprechend differenzierte Darstellung von Teilmaßnahmen im Programmplanungsdokument etc..

Abbildung 2.8 stellt die Zeitachse der Programmgenese dar und stellt sie den Veröffentlichungsterminen der formalen Vorgaben der KOM gegenüber. Ersichtlich wird, dass die Durchführungs-VO erst zu einem Zeitpunkt veröffentlicht wurde, als die Programmerstellung schon begonnen hatte. Auch die Bewertungsdokumente wurden erst mit einem erheblichen Zeitverzug verabschiedet.

¹² Entsprechende Hinweise lassen sich in den Förderkapiteln finden.

Abbildung 2.8: Zeitlicher Verlauf der Programmestehung¹³ und Genehmigung

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Koordination der Programmerstellung erfolgte im Referat 21 „EU-Strukturpolitik, Koordinierung der EU-Notifizierung“ innerhalb der Abteilung 2 „Ländliche Räume, Tourismus und Küstenschutz“ des MLR, das bis zu diesem Zeitpunkt für die Umsetzung des Ziel-5b-Programms und des LEADER-II-Programms zuständig war. Im MUNF fungierte ein Mitarbeiter als Verbindungsreferent, der die Programmkonzeption von Seiten des MUNF koordinierte.

Die Fachreferate des MLR und des MUNF wurden aufgefordert, Maßnahmenvorschläge und Finanzansätze einzureichen. Von Seiten des Koordinierungsreferats im MLR wurden keine inhaltlichen Vorgaben gemacht, sondern in einem bottom-up-Verfahren Vorschläge gebündelt, auf Machbarkeit geprüft und der Leitungsebene (Ableitungsleiter, Minister, Kabinett) zur Entscheidung vorgelegt.

Das Programmplanungsdokument wurde im Dezember 1999 eingereicht. Die Programmgenehmigung erfolgte mehr als neun Monate nach der Einreichung (siehe Abbildung 2.8).

¹³ Der zeitliche Ablauf bis zur Programmeinreichung ist auch im ZAL beschrieben (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 466).

Zwischenzeitlich wurde dem Bundesland Schleswig-Holstein mitgeteilt, dass das Programmplanungsdokument vollständig ist. Damit konnte das Bundesland mit der Förderung beginnen, allerdings auf eigenes Risiko. Die offizielle Übersendung der ersten Fragen der verschiedenen Kommissionsdienststellen an das Bundesland erfolgte im Juni 2000, also kurz vor dem Ablauf des 6-monatigen Prüfzeitraums. Aus Sicht des Landes ist die Zusammenarbeit mit der KOM zuweilen schwierig, weil die Auslegung der allgemeinen Rahmenregelungen in einem komplexen System stattfindet, und aufgrund des Personalwechsels in der Kommission kein Wissensvorsprung gegenüber den Verwaltungen der Bundesländer bestand (EU-KOM, 2003; MLR, 2003a). Ein Beispiel ist die Struktur des Finanzplans, die dem Bundesland Schleswig-Holstein auferlegt wurde. Dieser Finanzplan führte dazu, dass komplexe Maßnahmen wie die Dorf- und Regionalentwicklung nach ihren Inhalten gesplittet und auf verschiedene Haushaltslinien verteilt werden mussten. Dies bringt in der praktischen Umsetzung mannigfaltige Probleme mit sich. Auch die zuständigen KOM-Dienststellen bezeichnen das Konsultationsverfahren und die daraus resultierenden Anforderungen an die formale und inhaltliche Programmstruktur als komplex und zeitaufwändig. Auch wenn es ein einheitliches Prüfraster in der KOM gibt, ist die Formulierung von einheitlichen Positionen in allen Details schwierig. Oberstes Primat ist die Sicherung durchführbarer und regelungskonformer Programme, die von allen Dienststellen der KOM mitgetragen werden (EU-KOM, 2003).

2.3.1.2 Organisation der Durchführung

Allgemeines

Abbildung 2.9 stellt dar, welche Organisationseinheiten in Schleswig-Holstein an der inhaltlichen Ausgestaltung und Abwicklung von ZAL beteiligt sind.

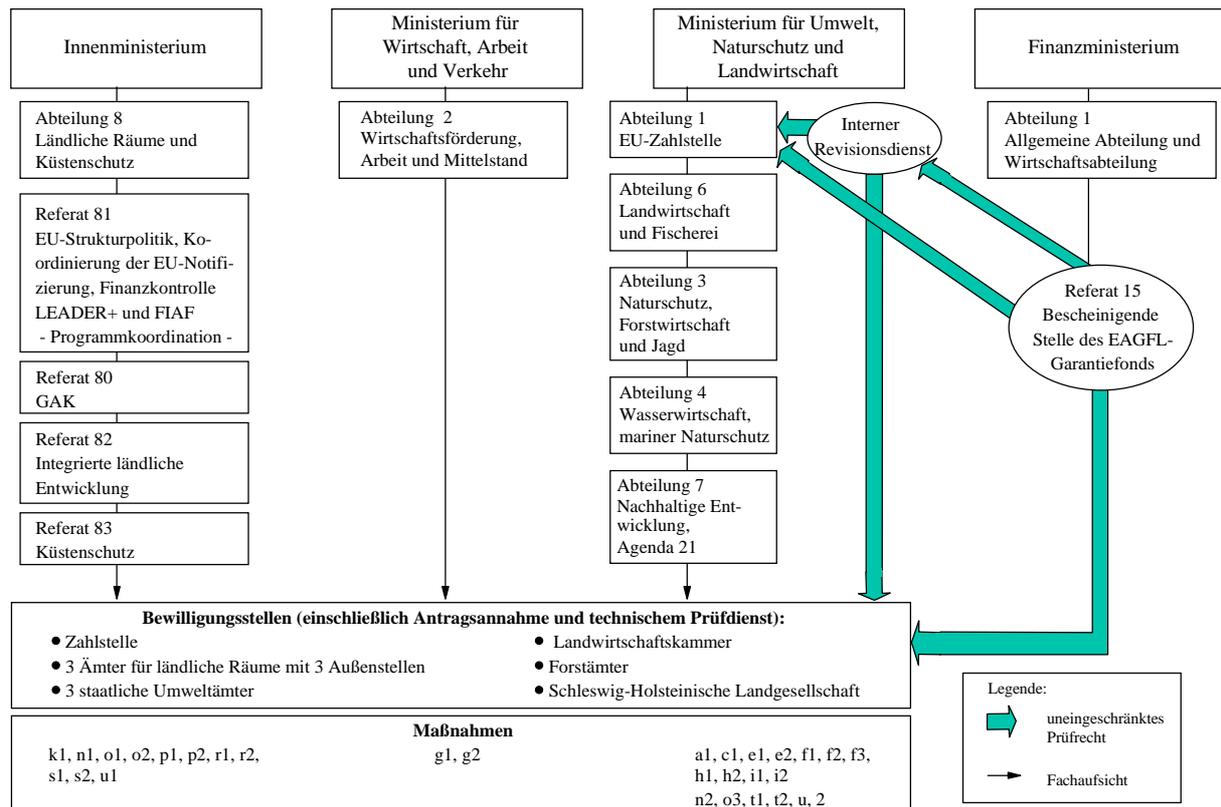
Zum März 2003 sind nach der Auflösung des MLR die von ZAL berührten Zuständigkeitsbereiche auf neue Ressorts verteilt worden. Dies hat vor allen Dingen Auswirkungen auf die Programmkoordination (s.u.). Waren vorher das MLR als fondsverwaltendes Ressort und das MUNF involviert, sind es nun drei Ressorts, die für die Koordinierung, Umsetzung und Durchführung von ZAL verantwortlich sind (siehe Abbildung 2.9)¹⁴. Für die Durchführung auf Bewilligungsebene haben sich keine großen Veränderungen gegenüber der in ZAL beschriebenen Ausgangssituation ergeben, mit Ausnahme neuer fachaufsichtlicher Zuordnungen. Da sich die Halbzeitbewertung schwerpunktmäßig auf den Zeitraum

¹⁴ Durch die Strukturreform wurden die Zuständigkeitsbereiche des MLR insgesamt auf vier andere Ministerien aufgeteilt: Das Umweltministerium, das Innenministerium, das Wirtschaftsministerium und das Gesundheitsministerium. In Letzterem ressortieren der Verbraucherschutz und Veterinärangelegenheiten, die aber in die Umsetzung von ZAL nicht unmittelbar eingebunden sind.

bis zur Umorganisation bezieht, werden im Weiteren die alten Ressortzuständigkeiten und –namen benutzt.

Die Zuständigkeiten für die einzelnen Maßnahmen werden in den jeweiligen Förderkapiteln dargestellt.

Abbildung 2.9: Organigramm der Programmabwicklung (Stand 03.2003)



Quelle: Eigene Darstellung.

Zahlstellenverwaltung

In Schleswig-Holstein ist eine zentrale Zahlstelle zugelassen, deren Leitung sich im Referat V 10 „Leitung der EAGFL-Zahlstelle – Ausrichtung und Garantie - des Umweltministeriums (vormals im MLR) befindet. Ihre Hauptfunktion ist die Durchsetzung der regelkonformen finanztechnischen Umsetzung der Förderung durch Implementierung der Garantieregelungen (MLR, 2003a).

Die Bewilligung von Fördermitteln ist an unterschiedliche Bewilligungsstellen delegiert (siehe Abb. 2.9). Sie befinden sich neben den nachgeordneten Behörden zum Teil auch in den Ministerien. Diese führen auch die verschiedenen Kontrollen durch, die vor der Auszahlung der Fördermittel erforderlich sind. Dies betrifft sowohl die Verwaltungskontrolle als auch die Vor-Ort-Kontrolle (zum Bewilligungsverfahren und den verschiedenen Kon-

trollen, siehe MB-Einl-Text 4). Die Auszahlung der Fördermittel an den Zuwendungsempfänger erfolgt nach einem durch die Zahlstelle festgelegten Verfahren und ist exemplarisch in MB-Einl-Text 5 und MB-Einl-Abbildung 2 beschrieben.

Eine Zentrale Dienstanweisung zur Organisation und Ausgestaltung der zentralen Aufgabenbereiche der gesamten Zahlstellenverwaltung (Bewilligung, Ausführung und Verbuchung der Zahlungen, Kontrollen) und damit zur Spezifizierung der Vorgaben der VO (EG) Nr. 1663/1995 liegt in Schleswig-Holstein, im Vergleich zu anderen Bundesländern, nur in einer allgemeinen Fassung mit grundsätzlichen Regelungen vor (Zahlstelle Schleswig-Holstein, 2003; Zahlstelle Schleswig-Holstein, o.J.). Der Erlass einer Zentralen Dienstanweisung in Schleswig-Holstein erfolgt unmittelbar nach Aktualisierung der Vereinbarung über die Durchführung der Maßnahmen im Bereich der Zahlstelle EAGFL, Abt. Garantie. Durch diverse Erlasse seitens der Leitung der Zahlstelle (beispielsweise Vorgaben für die Kreuzchenliste, Muster für Verfahrensabläufe, Prüflisten für die Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen) ist geregelt, dass vereinheitlichende Vorgaben die Durchführung der Bewilligungsverfahren, der Kontrollen, Verbuchungen und der Datenhaltung zahlstellenkonform sicherstellen.

Seit dem 01.04.2001 liegt die Bescheinigende Stelle im Geschäftsbereich des Finanzministeriums und der Interne Revisionsdienst ist als abteilungsunabhängige Stabsstelle dem Staatssekretär unmittelbar unterstellt (siehe Abb. 2.9). Aufgaben, Ziele und Prüfungsmodalitäten des Internen Revisionsdienst sind in einer Leitlinie des Internen Revisionsdienstes von 2001 niedergelegt.

Zusätzlich haben die Fachreferate die Bewilligungsstellen ihres Aufgabenbereichs einmal jährlich zu kontrollieren und ihnen durch eine direkte Rückmeldung Sicherheit für die Abwicklung zu geben. Weiteres ist in den Leitlinien zur Wahrnehmung der Fachaufsicht (vom 23.04.2002) geregelt.

Programmkoordination

Für die interne und externe Programmkoordination ist das Referat VIII 21 des MLR – nunmehr Referat IV 81 innerhalb der Abteilung 8 „Ländliche Räume und Küstenschutz“ im Innenministerium - zuständig, das auch schon die Programmerstellung koordinierte. Insgesamt stehen hierfür 1,3 AK zur Verfügung. Das Referat ist - im Gegensatz zur Abteilung - fachlich nicht für die Umsetzung von Maßnahmen innerhalb von ZAL zuständig (siehe Abb. 2.9). Durch die Einbindung in die Linienorganisation sind mit der Koordinierungsfunktion somit keine zusätzlichen Befugnisse gegenüber den anderen Fachreferaten verbunden.

Die interne Koordination beinhaltet im Wesentlichen folgende Aufgabenfelder und Zuständigkeiten:

- Abstimmung mit der Zahlstellenleitung und den Fachreferaten der beteiligten Ministerien,
- Weitergabe von Informationen an Zahlstelle und Fachreferate,
- Kontrolle und Steuerung des Mittelabflusses,
- Monitoring und Evaluation sowie
- Zusammenstellung und formale Prüfung der Programmänderungen (MLR, 2003a).

Die externe Koordinationstätigkeit des Programmkoordinators beinhaltet folgende Aufgabengebiete:

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

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

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

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

Im Rahmen der Umsetzung des Ziel-2-Programms ist das MLR (heute IM) in der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) vertreten, und zwar durch die Leitung der Abteilung „Ländliche Räume und Küstenschutz“.

Fachbezogene Koordination

Fachbezogen gibt es weitere Gremien zwischen Bund und Land, die ebenfalls die Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme beeinflussen. Dazu gehören u.a. die HUK-Referenten, die sich mit der finanziellen und inhaltlichen Gestaltung der GAK beschäftigen, die Extensivierungsreferenten und die Zahlstellenreferenten. Bezüglich der Koordination mit Angelegenheiten der GAK gab es bisher Reibungsverluste, da der HuK-Referent in einer anderen Abteilung eingebunden war, als das Programmplanungsreferat. Mit der Umorganisation (s.o.) sind beide Aufgabenbereiche jetzt in der gleichen Abteilung beim Innenministerium angesiedelt.

Ein Defizit besteht in der Organisation eines bundesweiten Austauschs über die Maßnahmen, die ausschließlich¹⁵ in Länderzuständigkeit angeboten werden. Dies betrifft in Schleswig-Holstein in erster Linie den Vertragsnaturschutz und die Ausgleichszahlungen gemäß Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999, aber auch die Qualifizierungsmaßnahmen.

Die Herstellung eines gleichen Informationsstandes aller an der Umsetzung eines EPLR Beteiligten und der Ausgleich der unterschiedlichen Interessen ist aufwändig und die Kommunikation gegenüber Informationsverlusten sehr anfällig (MLR, 2003a).

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

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

Die inhaltliche Ausrichtung von ZAL wird im Wesentlichen von der GAK bestimmt (siehe Tab. 2.1). Mit den Beschlüssen des PLANAK zum Rahmenplan 2000 bis 2003 der GAK wurden die mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 geschaffenen Handlungsspielräume genutzt und der Maßnahmenkatalog der GAK auf den neuen EU-Rechtsrahmen abgestimmt. Schleswig-Holstein nutzt die Möglichkeiten, die die GAK bietet, umfassend. Von den im Zeitraum 2000 bis 2006 geplanten öffentlichen Aufwendungen werden über 80 % im Rahmen der GAK eingesetzt. Werden GAK-Mittel im Verhältnis 60 (Bund) zu 40 (Land)¹⁶ eingesetzt, so reduziert sich der Landesanteil auf 20 % der insgesamt getätigten

¹⁵ Auch im Zuständigkeitsbereich des MLR gibt es Maßnahmen, die ausschließlich mit Landesmitteln finanziert oder auf der Basis von Landesrichtlinien umgesetzt werden. Dabei handelt es sich in der Regel um erweiterte Fördertatbestände der Mainstream-GAK-Förderung.

¹⁶ Beim Küstenschutz beträgt das Verhältnis sogar 70 zu 30.

öffentlichen Aufwendungen. Allerdings sind die Mittelansätze für die GAK seit Beginn der 90er Jahre zurückgegangen; dieser Trend setzt sich fort (BMVEL, ohne Jahr; MUNL, 2003a). Die von Schleswig-Holstein angemeldeten GAK-Mittel werden abgerufen. Damit werden allerdings aufgrund der knappen Landesmittel die Finanzierungsmöglichkeiten der GAK nicht in vollem Umfang ausgeschöpft. Auch wenn der GAK-Finanzierungsanteil zurückgeht, bleibt die Bedeutung der GAK als zentrale beihilferechtliche Grundlage bestehen.

Die GAK wurde im betrachteten Programmplanungszeitraum 2000 bis 2003 Änderungen unterzogen, die sich jeweils in entsprechenden Änderungen von ZAL-Maßnahmen widerspiegeln (siehe auch MB-Einl-Tabellen 3 bis 6). In den Förderkapiteln wird auf die Änderungen näher eingegangen.

2.3.2 Rechtlicher Rahmen

2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL-Garantie

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

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

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

2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen

Jährlichkeitsprinzip

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

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

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

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

Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre

Im Gegensatz zum Bundes- oder Landeshaushalt, beginnt das EAGFL-Haushaltsjahr am 16. Oktober eines jeden Jahres und endet am 15. Oktober des Folgejahres. Die nationalen „Kofinanzierungshaushalte“ (Bund, Länder, Kommunen, etc.) werden meist im späten Frühjahr rechtskräftig verabschiedet und die Mittel erst danach zur Bewirtschaftung frei-

gegeben. Diese mangelnde Harmonisierung der Haushaltsjahre und die Programmänderungsdauer verschärfen die mit dem Jährlichkeitsgrundsatz verbundenen Probleme (s.o.), so dass insgesamt weniger als ein halbes Jahr zur Verfügung steht, um Maßnahmen rechtssicher bewilligen zu können. Aus Sicht des Programmkoordinators stellt dies ein Problem für die erfolgreiche Umsetzung von ZAL dar (MLR, 2003a).

Zusätzlich ist diese Regelung für die Verwaltung mit dem Phänomen der zwei „Bugwellen“ verbunden. Zu dem sogenannten „Dezemberfieber“ vor Ablauf des nationalen Haushaltsjahres tritt das „Septemberfieber“ vor Ablauf des EU-Haushaltsjahres. Hierdurch entstehen zwei Zeiträume, in denen die Bewilligungsstellen für andere Aufgaben fast vollkommen blockiert sind. Das Problem der „Bugwellen“ wird noch verschärft durch Haushaltssperren. In diesem Zeitraum können keine Bewilligungen ausgesprochen werden, sondern Projekte nur mit dem potentiellen Antragsteller abgesprochen werden. Tatsächliche Bewilligungen können erst nach Ende der jeweiligen Haushaltssperre erfolgen.

Möglichkeiten der Mittelumschichtungen

Mittelumschichtungen sind zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Bundesländern und innerhalb eines Bundeslandes zwischen den verschiedenen Haushaltslinien möglich. Dies erlaubt ein flexibleres Programmmanagement, das Minder- und Mehrbedarfe in den verschiedenen Programmjahren oder Förderbereichen berücksichtigen und die Nichtanspruchnahme von Mitteln des EAFGL-Garantie verhindern kann. Voraussetzungen hierfür sind jedoch, dass erstens die nicht zu verausgabenden Mittel rechtzeitig von den entsprechenden Stellen gemeldet werden können. Damit die Mittel in dem kurzen Zeitraum zwischen Meldung und EU-Haushaltsjahresende noch verausgabt werden können, muss zweitens finanzielle Manövriermasse vorhanden sein. Für die Aufnahme von Mitteln aus anderen Mitgliedstaaten bzw. Bundesländern heißt dies, dass über den Ansatz im indikativen Finanzplan hinausgehend für das betreffende Haushaltsjahr in der CIRCA¹⁷-Tabelle Mittel angemeldet wurden. Für die Umschichtung innerhalb eines Plans müssen aufnehmende Bereiche und entsprechende nationale Kofinanzierungsmittel vorhanden sein. Eine solche Flexibilität ist nur dann sichergestellt,

- wenn Bewilligungen über den tatsächlichen Mittelansatz hinaus getätigt werden, mit dem Risiko eventuell überschüssige Maßnahmen erst im nächsten Haushaltsjahr auszahlen zu können,
- wenn vorzeitiger Maßnahmenbeginn zugelassen wird oder

¹⁷ Communication & Information Resource Centre Administrator - Gemeinsame Datenbank für öffentliche Verwaltungen, die von der EU angeboten wird.

- Artikel-52-Maßnahmen¹⁸ vorhanden sind, die bei Bedarf in die EU-Kofinanzierung überführt werden können.

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

Die KOM lässt eine gewisse Flexibilität bei der horizontalen und vertikalen Verschiebung von Mitteln zu¹⁹. Diese Flexibilität aus Ländersicht erfordert auch eine flexible Bewirtschaftung der Landesmittel, um die nicht benötigten Mittel umschichten zu können. Sind dabei mehrere Ministerien und mehreren Haushaltspläne involviert, sind hier möglicherweise haushalterische oder politische Grenzen gesetzt.

Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen

Bei investiven Maßnahmen erfolgt die Auszahlung nicht mehr auf unbezahlte Rechnungen nach § 44 LHO²⁰, sondern nur noch in Form der Erstattung bereits bezahlter Rechnungen. Diese Regelung kann durch Belastungen aufgrund der Vorfinanzierungszeiträume zu Problemen beim Letztempfänger führen (Liquiditätsengpässe). Entscheidend hierfür ist die Zeitspanne, die zwischen Rechnungsbegleichung durch den Letztempfänger und Anweisung der Mittel durch die Zahlstelle liegt.

2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben

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

¹⁸ Art. 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 regelt, dass Maßnahmen, „mit denen für die von der Gemeinschaft geförderten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zusätzliche Mittel bereitgestellt werden sollen, [...] als Teil der Programmplanung gemäß Artikel 40 von den Mitgliedstaaten notifiziert und von der Kommission genehmigt [werden]“.

¹⁹ Das zwischen den Bundesländern praktizierte Umschichtungsverfahren, kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres nicht beanspruchte Mittel an andere Bundesländer abzugeben und dafür eine Option in den kommenden Jahren für zusätzliche Mittel zu erhalten, steht bei der EU-Kommission erneut auf dem Prüfstand.

²⁰ Vorausüberweisung von Fördergeldern für Investitionen, die glaubhaft in den nächsten acht Wochen durchgeführt werden.

für den Gemeinschaftshaushalt führen könnten, zu sanktionieren. Zu diesem Zweck sind die Mittel, die dem Mitgliedstaat im Rahmen der Programmumsetzung zur Verfügung gestellt werden, solange reine Vorschüsse, bis sie nach Durchlaufen des Rechnungsabschlussverfahrens verbindlich zugeteilt werden. Ergeben Kontrollen, dass Ausgaben nicht konform zu den einschlägigen Regelungen getätigt wurden, können diese von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen und den Mitgliedstaaten angelastet werden (genauere Angaben zum Verfahren siehe MB-Einl-Text 7, EU-KOM, 2000c).

Aus der Sicht der Landesverwaltungen liegt das Problem der Anlastung darin, dass zum einen die Ansprüche der KOM bezüglich der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften zum Teil erst relativ spät konkretisiert wurden (EU-KOM, 2000d). Zum anderen sind bestehende Vorschriften teilweise nur durch unbestimmte Rechtsbegriffe umrissen, deren Auslegung während der Konformitätsprüfung (siehe MB-Einl-Text 7) durch die KOM vorgenommen wird (Deimel, 2000).

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

Kontroll- und Dokumentationspflichten

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

Inhaltlich hat der hohe Kontrollanspruch zur Folge, dass bereits bei der Maßnahmenkonzeption Prüfparameter festgelegt werden und die Fördermöglichkeiten auf solche Maß-

nahmen eingeschränkt werden, die mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand justizibel kontrollierbar sind.

Neben den inhaltlichen Implikationen bedeuten die Kontroll- und Dokumentationspflichten gerade für Behörden, die mit dem europäischen Fördergeschäft wenig vertraut sind, einen hohen Aufwand, Unsicherheiten und Anlaufschwierigkeiten. Die Kontrollen binden Personalkapazitäten in Zeiten ohnehin stärker werdender Personalknappheit. Das Vier-Augen-Prinzip, das sicherlich im Sinne der Prävention von Unregelmäßigkeiten sinnvoll ist, kann zur Aufweichung der Produktverantwortung und zu einer Misstrauenskultur führen. Dies widerspricht in der Tendenz den neuen Steuerungsmodellen in der Verwaltung, die auf Aufbau von Vertrauen und Kooperation setzen.

Programmänderungen

Ein weiteres Problem stellt die zeitliche Taktung der Genehmigung von inhaltlichen oder finanziellen Programmänderungen dar. Programmänderungen werden auf der Begleitausschusssitzung im Januar/Februar diskutiert, verabschiedet und der KOM zum Letztentscheid vorlegt. Die KOM-Entscheidung erfolgt z.T. erst im Sommer. Diese Entscheidung gilt zwar dann rückwirkend, letztendlich ist aber der Zeitraum begrenzt, in dem Maßnahmen auf einer gültigen Rechtsgrundlage umgesetzt werden können. D.h., bis zur Entscheidung der KOM über Programmänderungen werden Bewilligungen unter Vorbehalt ausgesprochen und die Zahlstelle zahlt dann keine Mittel aus.

2.3.2.1.3 ZAL-Maßnahmen vor dem Hintergrund der EAGFL-Garantieregelungen

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

Für alle Maßnahmen und auch für die weitere Förderpraxis kann gefragt werden, ob es restriktive oder konservierende Einflüsse der Durchführungsbestimmungen gibt, die eine eventuell sinnvolle inhaltliche Neuausrichtung der Fördermaßnahmen verhindern.

Tabelle 2.3: EAGFL-Garantieregelungen und ZAL-Maßnahmen – Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien

Kategorie	Maßnahmen	Merkmale	Analyseleitende Fragestellungen
Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierte Maßnahmen	f1*, f2*, f3*, h1	<ul style="list-style-type: none"> - inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen - überwiegend „weiter so wie bisher“, nur z.T. kleine inhaltliche Ergänzungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Umsetzungsschwierigkeiten trotz annähernd gleichbleibender Rahmenbedingungen? - Wie entwickelt sich der Verwaltungs- und Kontrollaufwand auch bei eingespielten Verwaltungen? - Wo liegen die größten Probleme?
Bereits vor 2000 bestehende, aber aus dem EAGFL-Ausrichtung kofinanzierte Fördermaßnahmen - landesweit - Nur im Ziel-5b-Gebiet	a, g, e2 k1, n1, o1, o2, o3, p1, p2, r1, r2, s1, s2, t2, u1	<ul style="list-style-type: none"> - inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen, die neuen Regelungen unterliegen - überwiegend „weiter so, wie bisher“, nur z.T. inhaltliche Ergänzungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Wie groß sind die Anlaufschwierigkeiten durch die neuen Regelungen in einer Verwaltung mit EU-Erfahrung? - Was sind grundlegende Probleme/Unvereinbarkeiten hinsichtlich Kontrollen, Jährlichkeit, Erstattungsprinzip, die nicht mit Anlaufschwierigkeiten zu erklären sind? - Gibt es Auswirkungen auf die Inanspruchnahme und den Mittelabfluss?
Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen in Verwaltungen mit wenig EU-Erfahrungen - Landesweit: - Außerhalb von Ziel-5b-Gebieten	c, i1, h2 k1, n1, o1, o2, o3, p1, p2, r1, r2, s1, s2, t2, u1	<ul style="list-style-type: none"> - Maßnahmen sind inhaltlich und hinsichtlich landesrechtlicher Bestimmungen verfahrenstechnisch eingespielt, müssen jedoch auf die Anforderungen der EU-Förderung angepasst werden - Zumeist liegen auf der Durchführungsebene wenig EU-Erfahrungen vor 	<ul style="list-style-type: none"> - Wie wirken sich die neuen Regelungen auf die Inhalte oder die Abwicklung und Inanspruchnahme aus? - Gibt es Akzeptanzprobleme gegenüber den EU-Bestimmungen in den Fachbereichen? - Gibt es Tendenzen, diese Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU-Kofinanzierung zu nehmen? - Gibt es Hemmnisse der Förderung in diesen Gebieten aufgrund geringerer Erfahrungen im EU-Fördergeschäft?
Neue Maßnahmen	e1, i2, n2	<ul style="list-style-type: none"> - Kleine Maßnahmen, mit denen inhaltlich Neuland betreten wird - Maßnahmen ohne etablierten Vollzugsablauf, deren Nachfrage schwer abzuschätzen ist 	<ul style="list-style-type: none"> - Wie stark sind diese Maßnahmen vom Jährlichkeitsprinzip/Mittelverfall betroffen? - Wie wird gegengesteuert? - Auswirkungen der auch für diese kleinen Maßnahmen durchzuführenden zahlstellenkonformen Abwicklung auf die Fördereffizienz? - Gibt es Tendenzen, diese neuen Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU-Kofinanzierung zu nehmen?

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

* z.T. neue Vertragsmuster, Fördergegenstände

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen

Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen im Umweltbereich können Auswirkungen auf die Umsetzungsmodalitäten und Inhalte von ZAL-Maßnahmen haben. Auch strategische Neuausrichtungen sind denkbar. Ob sich im laufenden Programm Anpassungserfordernisse abzeichnen, hängt vom Zeitrahmen ab, in dem die neuen umweltrechtliche Bestimmungen in die Praxis umgesetzt werden. Es ist zu vermuten, dass sowohl die Wasserrahmenrichtlinie wie auch das Bundesnaturschutzgesetz erst nach 2006 greifen werden, so dass diese spätestens bei der erneuten Programmerstellung 2006 Berücksichtigung finden müssten. Des Weiteren gibt es (umwelt-)rechtliche Änderungen im Zusammenhang mit Tierhaltung und Stallbauten.

Wasserrahmenrichtlinie

Am 22. Dezember 2000 trat die RL (EG) Nr. 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (EU-Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) in Kraft. Die Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein läuft dezentral. Vorrangig wurde den Wasser- und Bodenverbänden die Federführung in den 34 Arbeitsgruppen übertragen. Die Wasser- und Bodenverbände unterhalten die Gewässer und repräsentieren die Eigentümer der Flächen in den Einzugsgebieten. Alle wichtigen Institutionen der Interessenvertreter aus Landwirtschaft, Naturschutz, Gemeinden, Fischerei, Wasserversorgung und Behörden werden in Arbeitsgruppen an der Planung beteiligt. Das Land beschränkt sich auf die Steuerung und Koordinierung der Planungen und deren Umsetzung. Sollten die Wasser- und Bodenverbände in bestimmten Gebieten die Federführung nicht übernehmen können, wird diese Aufgabe den Kreisen und kreisfreien Städten angeboten. Als dritte Instanz muss das Umweltministerium einspringen.

Als Konsequenz der WRRL werden momentan die Merkmale und der Zustand der Gewässer erhoben. Diese Bestandsaufnahme muss bis Ende 2004 abgeschlossen sein. Hieraus werden sich konkrete Aktionsprogramme mit Maßnahmen ergeben, bei denen zu prüfen ist, ob sich diese in die VO (EG) Nr. 1257/1999 oder die Nachfolge-VO integrieren lassen. Im Rahmen der Umsetzung der WRRL sind beispielsweise Gebiete, in denen bestimmte Stoffe nicht ausgebracht werden dürfen, auszuweisen. Hier könnten eventuell Ausgleichszahlungen nach Artikel 16 eine Rolle spielen. Neue Schwerpunktsetzungen in den Agrarumweltprogrammen und eine weitere Verstärkung investiver Maßnahmen (Neuschaffung von Feuchtgebieten über die sogenannten t-Maßnahmen) sind ebenfalls denkbar. Aufgrund des Zeithorizontes spielt die WRRL allerdings eher strategisch für Folgeprogramme eine Rolle.

Bundesnaturschutzgesetz

Das Bundesnaturschutzgesetz wurde 2002 novelliert (BNatSchGNeuregG). Das Gesetz enthält in § 5 Abs. 4 bis 6 allgemeine Grundsätze der guten fachlichen Praxis für die

Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, die aus naturschutzfachlicher Sicht erforderlich sind. Allgemeine Verbindlichkeit erhält das BNatSchG erst mit der Umsetzung in Landesrecht. Schleswig-Holstein hat im Juni 2004 die rahmenrechtlichen Vorgaben in Landesrecht umgesetzt. Damit ergeben sich für den laufenden Programmplanungszeitraum voraussichtlich keine Anpassungserfordernisse, z.B. Berücksichtigung im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen zur guten landwirtschaftlichen Praxis (MLR, 2003b).

Internationale Regelungen zur Minderung von Ammoniakemissionen

In den letzten Jahren wurden verschiedene internationale Regelungen getroffen, die auf eine Reduzierung von Ammoniakemissionen abzielen und Tierhaltung bis auf die betriebliche Ebene beeinflussen (de Baey-Ernsten, 2003). Auch in Schleswig-Holstein bleibt dies, v.a. für tierhaltende Betriebe, nicht ohne Konsequenzen. ZAL könnte hier flankierend wirken, indem zukünftig verstärkt emissionsmindernde Maßnahmen angeboten werden, z.B. im Bereich der Stallhaltung, bei der Lagerung von Festmist sowie bei der Ausbringung von Rindergülle auf bewachsenen Flächen (Döhler et al., 2002).

Natura 2000

Mit dem Inkrafttreten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) im Juni 1992 ist ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zum Lebensraum- und Artenschutz in der Europäischen Union geschaffen worden. Die "Special Area of Conservation" der FFH-Richtlinie bilden zusammen mit den "Special Protected Area" der Vogelschutzrichtlinie das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000. Jeder EU-Mitgliedsstaat wird dazu verpflichtet, seine ausgewiesenen Gebiete in einem günstigen Zustand zu erhalten, zugleich wird aber auch ein Entwicklungsgebot erteilt.

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

Schleswig-Holstein hat bislang 123 FFH-Gebiete, davon 59.200 ha an Land (3,75 Prozent der Landesfläche) und 477.600 ha in Nord- und Ostsee (56 Prozent der Meeresfläche) zusammen rund 20 % der schleswig-holsteinischen Land- und Meeresfläche - sowie 73 Vogelschutzgebiete gemeldet. In der 3. Tranche sollen etwa 240 Gebiete angemeldet wer-

den, die neu sind oder Änderungen bereits gemeldeter Gebiete umfassen und die 48 verschiedene Lebensraumtypen und 22 verschiedene Arten beherbergen. Weiterer Überarbeitungsbedarf wird parallel geprüft, das Meldeverfahren soll Mitte 2004 abgeschlossen sein (MUNL, 2003b).

Das Meldeverfahren war von erheblichen Akzeptanzproblemen, insbesondere Seitens der Land- und Forstwirte, begleitet. Um Meldungen, rechtliche Sicherung und Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen auch in Zukunft abzusichern, ist aus Sicht der Evaluatoren eine Öffnung der VO (EG) Nr. 1257/1999 erforderlich, die nach Auffassung des MUNL in einem eigenen Natura-2000-Artikel

- alle Flächen der Natura 2000-Gebiete erreicht (auch nicht-landwirtschaftliche Bereiche),
- den kombinierten und umfassenden Einsatz von Instrumenten der Artikel 16, 22-24, 30-32 sowie des Artikel 33 ermöglicht (auch für Grunderwerb, Managementmaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit und Monitoring usw.) und
- eine weitere und flexiblere Nutzung der Mittel der obligatorischen Modulation erlaubt.

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

2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen

2.3.3.1 Partnerschaft

In der laufenden Programmplanungsperiode wird Partnerschaft in den Strukturfonds²¹ als enge Konzertierung zwischen Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und den auf nationaler, regionaler, lokaler und auf sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen und - nach Maßgabe der institutionellen Regeln und der Praxis des Mitgliedstaates – den Wirtschafts- und Sozialpartner, wobei alle Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen (VO (EG) Nr. 1260/1999 Artikel 8 Abs. 1), definiert.

Das Beteiligungsverfahren der Wirtschafts- und Sozialpartner (horizontale Partnerschaft) während der Programmerstellung ist im Programmplanungsdokument ausreichend beschrieben und gewertet. Das Zusammenspiel zwischen Bund, Land und KOM (vertikale

²¹ In den Erwägungsgründen der VO (EG) Nr. 1260/1999 ist eine Verschränkung mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 enthalten, so dass die Strukturfonds, soweit keine anderen Regelungen getroffen wurden, den Rahmen auch für die VO (EG) Nr. 1257/1999 setzen.

Partnerschaft) während der Programmerstellung wurde in Kapitel 2.3.1.1 diskutiert und wird in Kapitel 10 aufgegriffen. Der Schwerpunkt wird dort auf der Einschätzung der horizontalen und vertikalen Partnerschaft während der Umsetzung liegen (siehe Kapitel 10). Da Partnerschaft nicht nur programmbezogen stattfindet, sondern v.a. maßnahmenbezogen, finden sich auch in den kapitelbezogenen Bewertungen Einschätzungen zu deren Quantität und Qualität.

2.3.3.2 Publizität

Die Publizität der Förderung beinhaltet folgende Aspekte:

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

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

Eine breite Information über zu erwartende (neue) Förderinhalte und deren finanzielle Ausstattung erfolgte im Rahmen des Beteiligungsverfahrens während der Programmerstellung von ZAL (s.o.). Zur Vermarktung des Förderprogramms als Gesamtprodukt und seine Wahrnehmung nicht nur im ländlichen Raum, hat der identitätsstiftende Name Zukunft auf dem Lande (ZAL), stark beigetragen, obwohl nach Auffassung des Programmkoordinators die Außendarstellung sehr stark auf die ländliche Dorf- und Regionalentwicklung einschließlich LSEn reduziert ist (MLR, 2003a).

Die Maßnahmen des ZAL-Programms mit den entsprechenden Förderrichtlinien werden auf den Homepages des Umweltministeriums, Innenministeriums und des Wirtschaftsministeriums dargestellt. Darüber hinaus gibt es spezifische Internetangebote der Bewilligungsstellen. Von zentraler Bedeutung ist v.a. der direkte Kontakt zwischen Bewilligungsstellen und potentiellen Antragstellern. Im Rahmen der Analyse der Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen (siehe Kapitel 3 bis 9) wird auch die maßnahmenspezifische Öffentlichkeitsarbeit untersucht und aus Sicht der verschiedenen Akteure (Verwaltung, Letztempfänger) beurteilt.

2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen

Im Programmplanungsdokument wurden im Rahmen der SWOT-Analyse die Bereiche Sozio-Ökonomie, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Umwelt herausgegriffen, damit

also diejenigen Bereiche, in denen die angebotenen Maßnahmen ansetzen. Grundsätzlich haben die dort dargelegten Schwächen und Stärken sowie die Entwicklungsmöglichkeiten weiterhin Bestand (MLR, 1999, S. 23 ff.).

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

Wirtschaftswachstum

Entgegen den bisherigen Erfahrungen, wonach die Wirtschaft in Schleswig-Holstein wegen der ganz überwiegenden mittelständischen Wirtschaftsstruktur des Landes in einer schwachen Konjunkturphase weniger stark betroffen wird, lag das reale Wirtschaftswachstum in Schleswig-Holstein im Jahr 2001 um 0,5 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer von +0,7 % (MFE, 2002). Im Jahr 2002 hatte Schleswig-Holstein hingegen wieder ein positiveres Wachstum zu verzeichnen (+0,7 %) im Vergleich zu den alten Bundesländern (+0,2 %) (NLS, 2003). Die Gründe dafür liegen im Verarbeitenden Gewerbe, das in SH mit einigen besonders konjunkturreagiblen Bereichen nicht oder kaum vertreten ist. Die Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes ist in Schleswig-Holstein real um 0,9 % gestiegen, während sie in Deutschland mit -0,5 % rückläufig war. Der Zuwachs für Schleswig-Holstein fällt allerdings auch deshalb vergleichsweise günstig aus, weil es 2001 massive Absatzprobleme in der Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik gegeben hatte, die 2002 wettgemacht werden konnten. Für den Ländervergleich kommt Schleswig-Holstein außerdem zugute, dass die Bauwirtschaft von ihren schweren Anpassungsprozessen im übrigen Bundesgebiet noch stärker betroffen ist als in Schleswig-Holstein (Stala, 2003).

Beschäftigtenentwicklung

Das unbefriedigende Wirtschaftswachstum wirkt sich auch auf den Arbeitsmarkt aus. Im Jahr 2001 stieg die Zahl der Erwerbstätigen gegenüber dem Vorjahr noch um +0,2 % (+0,6 % in den Alten Bundesländern). Die Zahl der Erwerbstätigen in SH ist 2002 gegenüber dem Vorjahr um 0,8 % gesunken (Alte Bundesländer - 0,4 %).

Arbeitslosigkeit

Nach vier Jahren sinkender Arbeitslosigkeit ist die Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2002 in Deutschland aufgrund der schwachen Konjunktur um 5,4 % gestiegen. In Schleswig-Holstein fiel der Anstieg mit +4,7 % etwas geringer aus. Damit stieg die Arbeitslosenquote von 9,4 % (2001) auf 9,8 % (2002) (NLS, 2003).

Sektorale Situation in der Landwirtschaft

Im Jahr 2001 bewirtschafteten die 19.241 landwirtschaftlichen Betriebe (>2 ha LF) in Schleswig-Holstein eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 1.020.957 Hektar. Die durchschnittliche Betriebsgröße der Betriebe war mit rund 53 ha LF ungefähr doppelt so hoch wie im Durchschnitt des früheren Bundesgebietes. Die Zahl der Betriebe ist wie in den Vorjahren weiter rückläufig. Der Rückgang betrug 2000 1,6 % und 2001 2,3 % gegenüber dem Vorjahr.

Insgesamt waren 2001 rund 49.500 Erwerbstätige in der Landwirtschaft beschäftigt; dies entspricht einem Anteil dieser Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten in Schleswig-Holstein von 3,6 %. Die Beschäftigtenzahl in der Landwirtschaft verringerte sich gegenüber dem Vorjahr deutlich um 7,6 %.

Die Jahre 2000 bis 2002 standen deutlich unter dem Einfluss der BSE-Krise – der erste Fall war am 24.11.2000 - und der damit einhergehenden Preisentwicklung für Rindfleisch, andere Fleischarten und Milch. Während der Preis für Rindfleisch zunächst stark rückläufig war, profitierten Milch-, Schweine- und Geflügelfleischproduzenten vorübergehend von steigenden Preisen. Als Konsequenz der BSE-Krise und anderer Krisen im Lebensmittelsektor wurden von den Wirtschaftsbeteiligten in Zusammenarbeit mit der Politik Qualitätssicherungssysteme (z.B. QS-System, Qualitätstore) entwickelt, deren Umsetzung gegenwärtig erfolgt.

Die Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmen entwickelten sich in den Wirtschaftsjahren (WJ) trotz der genannten Krisen recht positiv. In den WJ 1999/2000 und 2000/2001 haben die Unternehmensgewinne gegenüber den Vorjahren deutlich zugenommen. Im Wirtschaftsjahr 2001/2002 hingegen mussten, u.a. infolge gesunkener Erzeugerpreise für Schlachtschweine und auch für Milch, gegenüber dem Vorjahr gravierende Gewinneinbußen von durchschnittlich 16 % hingenommen werden.

Haushaltssituation des Landes

Die finanzielle Lage des Landes Schleswig-Holstein ist aufgrund vielfältiger Faktoren (u.a. der schlechten konjunkturellen Entwicklung, s.o.) sehr eng. Der Konsolidierungsdruck hat deutlich zugenommen. Schleswig-Holstein weist bereits jetzt die höchste Pro-Kopf-Verschuldung aller Bundesländer aus. Laut mittelfristiger Finanzplanung sollen die knappen Landesmittel auf den Bereich „Arbeit, Bildung, Innovation“ konzentriert werden, wozu als wesentlicher Aufgabenbereich das Programm „ziel: Zukunft im eigenen Lande“ gehört. Innovative Projekte, die in besonderer Weise zukunftsweisend oder strukturfördernd sind, sollen grundsätzlich einen Fördervorrang erhalten. Aber auch dieser Schwerpunkt bleibt von Ausgabekürzungen nicht ausgenommen (MFE, 2002). Bislang hat das Land Schleswig-Holstein allerdings überwiegend in den Bereichen des Agrarhaushalts Kürzungen vorgenommen, die nicht der Kofinanzierung von ZAL dienen (Agra-

Europe, Nr. 49/02) oder durch entsprechende finanztechnische Strategien versucht, die erforderliche Kofinanzierung sicherzustellen. Da Verpflichtungsermächtigungen von Kürzungen ausgenommen sind und diese in einigen Haushaltslinien eine große Bedeutung spielen, haben sich die Kürzungen bislang noch nicht in großen Umfang auf ZAL-Maßnahmen niedergeschlagen²². Des Weiteren werden fehlende Landeskofinanzierungsmittel durch kommunale Mittel ersetzt oder insgesamt niedrigere Zuschüsse gewährt. Auch das pro-aktive Handeln der Bewilligungsstellen ist abhängig von den zur Verfügung stehenden Mitteln und wird entsprechend zurückgeschraubt, so dass die Zahl der Antragsteller sich den zur Verfügung stehenden Mitteln anpasst.

Haushaltssituation der Kommunen

Die (finanziellen) Rahmenbedingungen der Kommunen als wichtigen Adressaten der ZAL-Förderung, wie auch wichtigen Garanten zur Sicherstellung der erforderlichen nationalen Kofinanzierung, waren im betrachteten Zeitraum Veränderungen unterworfen, die ihre Handlungsspielräume (z. B. ausgedrückt in der Kennzahl „Freier Finanzspielraum“) zunehmend einschränken. Allerdings sind hier erhebliche regionale Unterschiede zu verzeichnen. Aktuell betroffen sind Kommunen seit 2001 durch den Einbruch bei den Gewerbesteuererträgen. Nach Rückgang beim Nettoaufkommen der Gewerbesteuer von rund 10 % im Jahr 2002 wird auch für das Jahr 2003 für die Kommunen in Westdeutschland mit einem Rückgang um -3,5 % zu rechnen sein (DStGB, 2003).

In der Beantwortung der Bewertungsfragen werden Aspekte der SWOT-Analyse aufgegriffen und ausgewählte Indikatoren im Rahmen der Kontextanalyse genutzt. Einschränkend muss angemerkt werden, dass für viele thematische Bereiche keine aktuelleren Zahlen, als die in ZAL dargestellten, vorliegen.

2.3.5 Politische Rahmenbedingungen

Mid-term-Review

Die Ende Januar von der EU-Kommission vorgelegten Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 sehen z.T. weitreichende Änderungen bei einzelnen Marktordnungen sowie die Entkoppelung und Umschichtung von Direktzahlungen vor. Diese werden nicht ohne regionale und betriebliche Auswirkungen in der deutschen Landwirtschaft bleiben und damit auch Rückwirkungen auf die ländlichen Entwicklungsprogramme haben (z.B. über die Auswirkungen auf die Flächenpachtpreise). Eine erste Einschät-

²² Die Bedeutung der Verpflichtungsermächtigungen wird im Verhältnis der Monitoringangaben zu den tatsächlichen ausgezahlten Mitteln deutlich. Der Anteil der ausgezahlten öffentlichen Mittel an den bewilligten öffentlichen Mitteln schwankt zwischen 12 % (a) und 100 % (k und u).

zung der Legislativvorschläge nehmen Kleinhanß et al. (2003) vor. Wenn der Zeitplan der KOM umgesetzt wird, könnte es schon ab 2004 (Haushaltsjahr 2005), und damit noch vor dem Ende des laufenden Programmplanungszeitraums, zu einer einheitlichen Betriebsprämie statt kulturartenspezifischer Prämien kommen.

„Agrarwende“

Die Politik der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume folgt dem Ansatz der integrierten regionalen Entwicklung mit dem Ziel, attraktive Regionen als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und ökologische Ausgleichsräume zu gestalten. Ausgangspunkt ist hierbei die multifunktionale Land- und Forstwirtschaft, die Arbeitsplätze bereitstellt, attraktive Landschaften erhält und Umwelt- und Tierschutz gewährleistet. Darüber hinaus sollen neue Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe und weitere Bereiche der ländlichen Wirtschaft erschlossen werden (BMVEL, 2002). Innerhalb von 10 Jahren soll zudem der Anteil des ökologischen Landbaus auf 20 % ausgebaut werden (Bundesregierung, 2002). Damit greift die sog. „Agrarwende“ letztlich die in der Agenda 2000 verankerten Zielsetzungen auf und treibt diese angesichts der BSE- und anderer Krisen in der Landwirtschaft voran. Grimm (2002, S. 71) spricht in diesem Sinne nicht von einer Wende, sondern von einer Dynamisierung vorhandener Ansätze. Im Materialband sind die wesentlichen Ziele der „Agrarwende“ aufgeführt (MB-Einl-Text 8). Mit dieser Ausrichtung wurden Förderbestimmungen der GAK als dem wesentlichen Instrument, das die Agrarförderung des Bundes und der Länder koordiniert, angepasst. Weitere Änderungen sind geplant, um „die Fördermaßnahmen mit dem Ziel einer stärkeren Verknüpfung der Interessen der Landwirtschaft mit den Anforderungen an eine integrierte ländliche Entwicklung“ zu überprüfen und anzupassen. „Dabei sollten die Möglichkeiten zur Unterstützung einer bäuerlichen Landwirtschaft, insbesondere zur Schaffung neuer Einkommensquellen, genutzt werden“ (BMVEL, ohne Jahr). Da ZAL stark mit der GAK verknüpft ist, hat die „Agrarwende“ auch Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung von ZAL.

Modulation

Im Rahmenplan 2003 der GAK wurden Fördergrundsätze aufgenommen, mit denen die bei der Modulation anfallenden Mittel in die landwirtschaftlichen Betriebe zurückfließen sollen. Schleswig-Holstein wird, wie die bereits vorhandenen MSL-Maßnahmen auch, die neuen Modulationsmaßnahmen vollständig innerhalb des von der GAK vorgegebenen Rahmens durchführen (Änderungsantrag 2003, siehe MB-Einl-Tabelle 6). Dafür ist ein Finanzrahmen von insgesamt 12 Mio. Euro 2005 und 2006 veranschlagt. Bislang standen für AUM insgesamt rund 42 Mio. Euro zur Verfügung (MLR, 2003b).

2.4 Finanzieller Vollzug

Das Land Schleswig-Holstein hat bislang drei Programmänderungen beantragt und genehmigt bekommen. Für 2003 ist eine weitere Programmänderung beantragt. Im Wesentlichen ging es bei diesen Programmänderungen um finanzielle Anpassungen an die tatsächliche oder erwartete Inanspruchnahme einzelner Maßnahmen. Daneben wurden inhaltliche Änderungen der Förderbestimmungen der GAK umgesetzt. Zwei Teilmaßnahmen wurden neu aufgenommen: Biomasse und Energie (2001) und eine Maßnahme Verhütung von Hochwasserschäden (2002). Weitere inhaltliche Anpassungen erfolgten nur vereinzelt. In MB-Einl-Tabellen 3 bis 6 sind die genehmigten Programmänderungen zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 2.4 stellt den ursprünglichen Gesamtplanungsansatz aus 2000 dem indikativen Finanzplan gemäß Änderungsantrag 2003 gegenüber. Da die Kofinanzierungssätze bislang nicht geändert wurden, ist es hinreichend, die EAGFL-Ansätze zu vergleichen.

Tabelle 2.4: Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006

Haushaltslinien	Programm- genehmigung 2000	Änderungs- antrag 2003	Veränderung	
	EAGFL-Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006		absolut in Mio. Euro	relativ in %
Förderschwerpunkt A	52,73	20,18	-32,55	-62
a	42,32	12,10	-30,22	-71
c	0,49	0,41	-0,08	-16
g	9,78	7,59	-2,19	-22
m	0,14	0,08	-0,06	-43
Förderschwerpunkt B	124,31	149,08	24,77	20
k	8,13	8,26	0,13	2
n	14,05	14,07	0,02	0
o	33,81	54,04	20,23	60
p	12,06	9,10	-2,96	-25
r	6,43	10,30	3,87	60
s	7,33	4,95	-2,38	-32
u	42,5	48,36	5,86	14
Förderschwerpunkt C	61,74	51,55	-10,19	-17
e	8,1	6,49	-1,61	-20
f	22,4	15,3	-7,1	-32
h	6,24	5,26	-0,98	-16
i	5,24	3,16	-2,08	-40
flank. Maßnahmen (2078/2080) (1)	6,46	7,44	0,98	15
t	13,3	13,90	0,6	5
sonstiges	0,32	0,28	-0,04	-13
Bewertung	0,32	0,28	-0,04	-13
Summe	239,10	221,09	-18,01	-8
Rückforderungen		0,05	0,05	
Gesamtsumme	239,10	221,14	-17,96	-8
Mehrausgaben/Minderausgaben	0	18,06	18,06	
Finanzierungsplan total	239,10	239,20	0,10	0

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

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von MLR, 1999; MLR, 2003b.

Förderschwerpunkte A und C haben gegenüber dem ursprünglichen Planansätzen an finanzieller Bedeutung verloren. Demgegenüber ist Förderschwerpunkt B gestärkt worden, hier v.a. die Maßnahmen r, o und u²³. Welche inhaltlichen und strategischen Überlegun-

²³ Die Mittelansätze für die GAK haben seit Beginn der 90er Jahre abgenommen; dieser Trend setzt sich fort (BMVEL, ohne Jahr). Zudem können aufgrund rückläufiger Landesmittel entsprechende Bundesmittel nicht gebunden werden, so dass die Ist-Ergebnisse unter den Mittelansätzen liegen. Dies erfordert die Akquirierung neuer Kofinanzierungsquellen, um die EAGFL-Mittel entsprechend gegen finanzieren zu können. Damit werden tendenziell Maßnahmen der öffentlichen Hand (r und o) begünstigt, weil eine wesentliche zusätzliche Kofinanzierungsquelle, zum Ausgleich für die rückläufigen GAK-Mittel, die kommunalen Haushalte darstellen.

gen für diese Mittelumrichtungen ausschlaggebend sind, wird maßnahmenbezogen diskutiert (siehe Kapitel 3 bis 9).

Eine detaillierte Darstellung der Veränderung der Gesamtplanungsansätze findet sich in MB-Einl-Text 10 und MB-Einl-Tab. 8. Diskutiert und dargestellt wird dort der bisherige Mittelabfluss in Relation zu den ursprünglichen Planansätzen.

Tabelle 2.5 stellt die Planansätze der Jahre 2000 bis 2006 den tatsächlich getätigten Ausgaben gegenüber. Im Jahr 2000 wurde u.a. aufgrund der späten Plangenehmigung der vorgesehene Mittelansatz nicht erreicht. Die Ist-Auszahlungen lagen über 40 % unter den Planansätzen. Das Land Schleswig-Holstein hat aus diesem Grund von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Vorschuss gemäß Art. 48 der VO (EG) Nr. 445/2002 zu ziehen (rund 4 Mio. Euro). Damit verringerte sich rechnerisch die Höhe der nicht verausgabten EU-Mittel auf 8,92 Mio. Euro.

Tabelle 2.5: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2625 endg.	72,88	72,88	80,26	84,22	85,94	87,88	89,52	573,57
Plan: Änderung 2003	geplant	51,82	57,69	77,28	85,34	86,16	88,12	89,82	537,12
Ist: Auszahlungen (1)		41,57	57,69	77,10					
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2625 endg.	30,30	30,50	33,50	35,10	35,80	36,60	37,30	239,10
Plan: Änderung 2003	geplant	30,30	30,50	33,50	35,10	35,80	36,60	37,30	239,10
Ist: Auszahlungen (1)		17,13	23,15	31,57					

(1) Ohne Vorschuss in 2000

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

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

Quelle: MLR, 1999; MUNL, 2003c; MLR, 2003b.

Auch in den Jahren 2001 und 2002 liegen die Ist-Ausgaben unter den Planansätzen. Im EU-Haushaltsjahr 2001 konnten rund 7 Mio. Euro nicht verausgabt werden, im EU-Haushaltsjahr 2002 unter 2 Mio. Euro. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und werden förderkapitelbezogen diskutiert.

Sowohl die Veränderung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006 wie auch der Mittelabfluss der Jahre 2000 bis 2003 spiegelt sich in den Änderungen des indikativen Finanzplanes der Maßnahmen gem. Artikel 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wider. Die schwierige Haushaltssituation des Landes Schleswig-Holstein führte dazu, dass bei den Maßnahmen Flurbereinigung und Wegebau seit dem Jahr 2002 die im Bereich des Arti-

kels 52 vorgesehenen öffentlichen Mittel in den indikativen Finanzplan von ZAL verschoben wurden (MLR, 2002a), um dort den festgesetzten Kofinanzierungssatz zu gewährleisten (siehe auch MB-Einl-Text 9).

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

Haushaltslinie	Planansätze				Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss) Rechnungsabschluss (Tabelle 104)	
	EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Planänderung 2003		Öffentliche Kosten (2)	EU-Beteiligung
	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung		
a	31,49	12,59	5,77	2,30	3,88	1,55
c	0,51	0,21	0,38	0,15	0,36	0,14
e	6,66	3,33	4,01	1,98	3,67	1,84
f	13,75	6,88	3,43	1,72	2,50	1,25
g	10,17	4,06	4,50	1,80	4,07	1,63
h	4,75	2,46	5,07	2,74	5,26	2,62
i	4,46	2,23	4,19	0,45	2,57	0,35
k	8,38	3,35	9,97	3,99	9,61	3,84
m	0,15	0,06	0,10	0,04	0,00	0,00
n	14,43	5,77	5,70	2,28	5,08	2,03
o	36,35	14,55	36,33	15,61	37,50	15,00
p	12,37	4,96	5,28	1,53	3,29	1,31
r	6,62	2,64	14,71	5,88	14,44	5,77
s	7,53	3,01	2,51	1,00	2,19	0,87
t	14,39	5,75	15,23	6,10	14,65	5,86
u	44,63	17,85	59,52	23,81	57,62	23,05
Bewertung	0,00	0,00	0,03	0,01	0,04	0,01
Frühere flankierende Maßnahmen (1)	9,38	4,60	10,06	4,94	9,64	4,73
Summe	226,02	94,30	186,79	76,34	176,36	71,85
Rückforderungen	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00
Gesamtsumme	226,02	94,30	186,79	76,36	176,36	71,85
Mehrausgaben/Minderausgaben	0,00	0,00	0,00	18,02	0,00	0,00
Finanzierungsplan total	226,02	94,30	186,79	94,38	176,36	71,85

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

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres) mit Ausnahme des Jahres 2000, für das die Auszahlungen am 06.09.2000 beginnen.

(2) geschätzt auf der Grundlage des Kofinanzierungssatzes der einzelnen Haushaltslinien.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von MLR, 1999; MLR, 2003b; MUNL, 2003c.

Eine ausführliche Diskussion des bisherigen Mittelabflusses und die Entwicklung des indikativen Finanzplans, des EU-Monitorings und der tatsächlich getätigten Ausgaben findet sich in MB-Einl-Text 11 und MB-Einl-Tab. 9.

2.5 Monitoring-Systeme

Die Monitoring-Systeme dienen verschiedenen Zwecken. Sie sollen in aggregierter Form einen Überblick über die Verwendung öffentlicher Mittel bieten (Rechnungslegung nach außen), die programm- oder maßnahmenbezogene Steuerung ermöglichen und Daten für

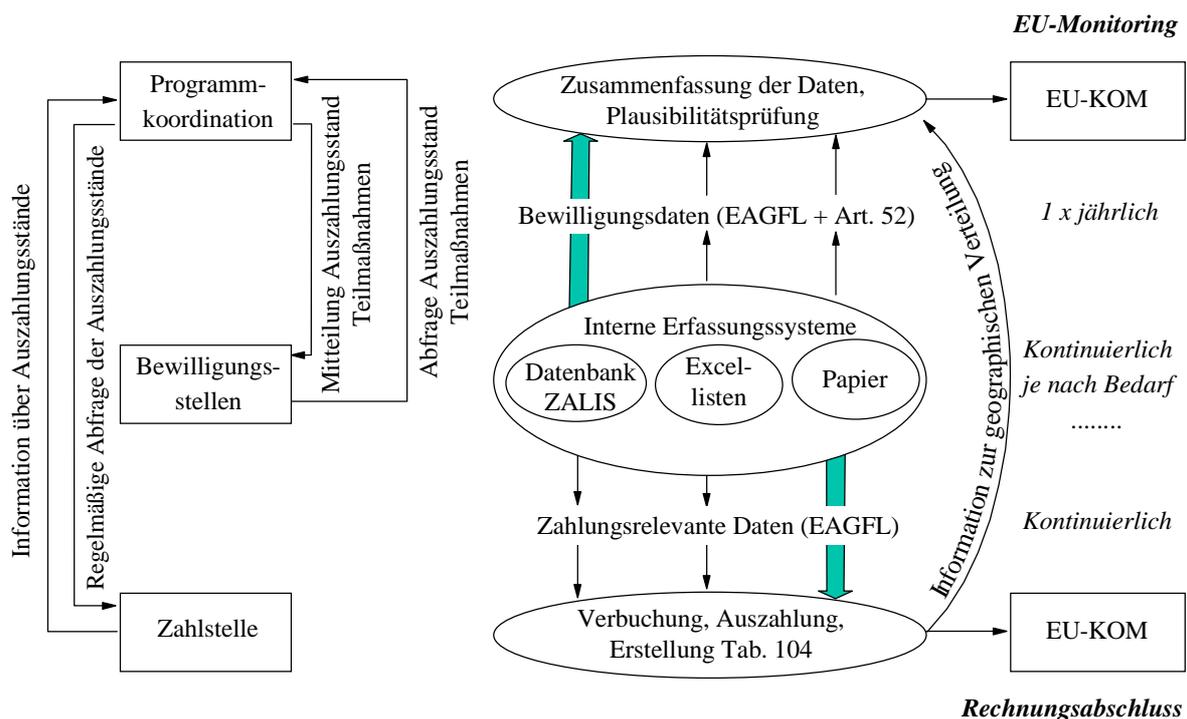
die Evaluation bereitstellen. In Kapitel 2.5 wird ein Überblick über die wesentlichen programmbezogenen Monitoring-Systeme geliefert. Die maßnahmenbezogenen Systeme werden förderkapitelbezogenen dargestellt. Die Eignung der verschiedenen Systeme für die o.g. Zwecke werden in Kapitel 10.6 zusammenfassend diskutiert.

Das Monitoring von ZAL setzt sich aus mehreren Monitoring-Systemen zusammen:

- EAGFL-Monitoring im Rahmen des jährlichen Jahresberichtes (u.a. mit Hilfe von ZALIS);
- spezifische maßnahmenbezogene Systeme (z.B. InVeKoS-System für Agrarumweltmaßnahmen, Excel-Listen, Papier);
- finanztechnisches Controlling im Rahmen des Zahlstellenverfahrens.

Den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Systemen stellt Abbildung 2.10 dar.

Abbildung 2.10: Monitoring-Systeme für ZAL-Maßnahmen in Schleswig-Holstein



Quelle: Eigene Darstellung.

Neben den in Abbildung 2.10 dargestellten Monitoring-Systemen existieren noch weitere Begleitsysteme, wie z.B. das GAK-Monitoring und die Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor, die sich teilweise mit dem ZAL-Monitoring überlappen.

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

Tabelle 2.7: Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme

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

Quelle: Eigene Darstellung.

2.5.1 EU-Monitoring

Die EU-Kommission hat ein spezifisches Begleitsystem für das finanzielle und physische Monitoring konzipiert. Es beruht auf spezifischen materiellen und finanziellen Indikatoren, die im Voraus vereinbart und festgelegt werden (Art. 48 (2) der VO (EG) Nr. 1257/1999). Die erforderlichen Daten werden für den jährlich zu liefernden Lagebericht einschließlich Tabellenanhang zusammengestellt. Die Lageberichte enthalten „den Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte, bezogen auf die jeweiligen operationellen und spezifischen Ziele, wobei Indikatoren zu quantifizieren sind“.

Die aggregierten Daten sind in entsprechend von der KOM entworfenen Excel-Arbeitsblättern darzustellen, wobei das Problem der ersten Version darin bestand, dass die Arbeitsblätter keinem Schreibschutz unterlagen, es nur rudimentäre Ausfüllhinweise gab und die Maßnahmendifferenzierung den Mitgliedstaaten weitgehend überlassen wurde. Die KOM sah sich nicht in der Lage, die von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten zusammenzufassen und hat, nach einem Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten, die Datenblätter vereinfacht und mit entsprechenden Ausfüllhinweisen versehen.

ZALIS

Schleswig-Holstein hat eigens für die Begleitung des Entwicklungsplans ein IT-gestütztes Monitoring-System (ZALIS) entwickelt. In dieser Datenbank werden die für das EU-Monitoring relevanten Daten (Antrags-/Bewilligungsdaten sowie materielle Indikatoren) von den bewilligenden Stellen parallel zum Antragsverfahren eingegeben (MLR, 2002b).

Im ZALIS ist für fast alle Maßnahmen eine Erfassung vorgesehen, mit Ausnahme der Maßnahmen e1, e2 und f1. ZALIS wurde auf der Grundlage des AGRIS (System zur Abwicklung der Flächen- und Tierprämien) entwickelt und programmiert. Dieses System wird z.Z. auf eine GIS-gestützte Basis umgestellt (siehe Kapitel 6.2.2). Aufgrund der veränderten Anforderungen des EU-Monitorings, z.B. die ausschließliche Erfassung von Bewilligungsdaten, ist die Bereitschaft der Bewilligungsstellen, ZALIS entsprechend zu füllen, gesunken, weil damit keine Möglichkeit mehr bestand, parallel die Daten für das GAK-Monitoring zu erfassen. Da die für das EU-Monitoring erforderlichen Daten ein aufwändig programmiertes Erfassungsprogramm nicht mehr rechtfertigen, wurde die Erfassung der Daten mittels ZALIS zum Programmjahr 2003 eingestellt. Damit war das Jahr 2002 das letzte Jahr, in dem ZALIS zur Erfassung von Monitoring-Daten genutzt wurde.

Auch aus Sicht der Programmkoordination ist die Notwendigkeit von ZALIS in seiner jetzigen Form nicht mehr gegeben, da Excel-Listen der Bewilligungsstellen den selben Zweck erfüllen. Die geographische Verortung wird anhand einer Auswertung der Zahlstellendaten vorgenommen und auf die Bewilligungen übertragen.

Optional sollte in ZALIS eine Möglichkeit zur dezentralen Erfassung der Angaben für die Kreuzchenlistendatei entwickelt werden. Nur im Bereich MSL wurde diese Möglichkeit ansatzweise genutzt, indem die Angaben aus ZALIS, die zum Ausfüllen der Felder der Kreuzchenliste erforderlich sind, selektiert und in ausgedruckter Form als Listen nach Kiel zur Erfassung geschickt werden. Ansonsten werden die für die Kreuzchenliste erforderlichen Daten manuell erfasst und zur zentralen Erfassung weitergegeben.

Interne Erfassungssysteme

Das Problem bei dem Einsatz von ZALIS in den Bewilligungsstellen war, dass parallel zur Erfassung in ZALIS bis heute diverse weitere Listen (Excel basiert oder in Papierform) bis heute geführt werden, um den unterschiedlichsten Berichtserfordernissen zu genügen. Der Grund hierfür ist, das ZALIS nur eine begrenzte Anzahl von Variablen vorsieht und in den Anfangsphase keine dezentrale Abfrage von Listen möglich war.

2.5.2 GAK-Monitoring

Die Bundesländer sind verpflichtet, über die Verwendung der GAK-Mittel Rechenschaft abzulegen. Die Berichterstattung im Rahmen der GAK ähnelt der des EU-Monitorings. Daher wurde zu Beginn des Programmplanungszeitraums auch der Versuch unternommen, beide Begleitsysteme aufeinander abzustimmen. Letztlich ist dieser Versuch gescheitert, nicht zuletzt aufgrund der Klarstellung der Kommission, dass ihr Begleitsystem auf Bewilligungsdaten und nicht, wie bei der GAK-Berichterstattung, auf Auszahlungen beruht. Einzig für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung funktioniert die Verknüpfung noch, da die Excel-Arbeitsblätter mit verschiedenen Ergänzungen versehen wurden. Das GAK-Monitoring konnte, solange im ZALIS Auszahlungsdaten erfasst wurden, auf der Grundlage des ZALIS erstellt werden. Da aber Teilbereiche der GAK auch ohne EU-Kofinanzierung durchgeführt werden und, obwohl es sich um Artikel-52-Maßnahmen handelt, nicht im EU-Monitoring abgebildet sind, mussten auch schon in der Vergangenheit getrennte Listen auf der Ebene der Bewilligungsstellen geführt werden.

2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor

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

2.5.4 Zahlstellendaten

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

Aufgrund der fehlenden Software auf Ebene der Bewilligungsstellen ist das Verfahren zum Füllen der Kreuzchenliste z.T. recht umständlich. Wie oben dargestellt, wurde ZALIS nicht um kompatibles Zahlstellenmodul ergänzt. Nach Abschluss der erforderlichen Kontrollen durch die Bewilligungsstellen, übermitteln die Bewilligungsstellen die Zahlungsbegründenden Daten an die Zahlstelle (Zahlungsanweisung an die Zahlstellenverwaltung) bzw. bearbeiten den Vorgang als Mitglieder der Zahlstelle bis zur Auszahlung selber (ÄLR). Die Dateneingabe in das Zahlstellensystem erfolgt zentral im Ministerium, z.T. auf der Grundlage von Papierlisten.

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

Literaturverzeichnis

- BNatSchGNeuregG, Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25. März 2002.
- Vogelschutzrichtlinie, Richtlinie des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.07.1997.
- FFH-Richtlinie, Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.
- GO Begleitausschuss, Geschäftsordnung des Begleitausschusses gemäß Art. 48(3) der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) - im weiteren EAGFL-Verordnung genannt - in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 2000 bis 2006.
- Agra-Europe, Nr. 49/02 vom 2.12.2002. Kieler Kabinett beschließt massive Einsparungen, S. LB 34.
- BMF, Bundesministerium der Finanzen, Referat E C 4 (ohne Jahr): EU-Mittelausstattung der Strukturfondsprogramme in Deutschland 2000 - 2006 [online]. BMF, zu finden in <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage4852/EU-Mittelausstattung-der-Strukturfondsprogramme-in-Deutschland-2000-2006.pdf>.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (ohne Jahr): Agrarstrukturbericht 1996 - 1999 [online]. BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de/>.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (ohne Jahr): Aktionsprogramm "Bäuerliche Landwirtschaft" Die Landwirtschaft in Europa: Mittelständische Betriebe mit multifunktionaler Ausrichtung. Ein Positionspapier des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft [online]. Bonn, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de/>. [zitiert am 15.5.2003b].
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn.
- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Bundesregierung (2002): Koalitionsvertrag: Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie [online]. BMVEL, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de/>.

- de Baey-Ernsten, H. (2003): Rahmenbedingungen für die Tierhaltung und Stallbauten - Aktuelle Entwicklung im Umwelt- und Tierschutzrecht und Konsequenzen. Landentwicklung aktuell H. 2002/2003, S. 5-14.
- Deimel, M. (2000): Agrarverwaltung im Fadenkreuz der europäischen Finanzkontrolle [online]. BzAR, zu finden in <http://www.agrarrecht.de/html/hauptteil_480_12-2000_.html>.
- Döhler, H.; Eurich-Menden, B.; Dämmgen, U.; Osterburg, B.; Lüttich, M.; Bergschmidt, A.; Berg, W.; Brunsch, R. (2002): BMVEL/UBA-Ammoniak-Emissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahr 2010. Texte des Umweltbundesamtes, H. 05. Berlin.
- DStGB, Deutscher Städte und Gemeindebund (2003): Pressemitteilung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 31.01.2003 zur Schätzung der kommunalen Einnahmen in 2003 [online]. zu finden in <<http://www.kommunaler-wettbewerb.de/kofi/files/f410.htm#3101>>. [zitiert am 4.4.2003].
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000d): Das Rechnungsabschlussverfahren. Fact Sheet. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000c): Fact sheet: Das Rechnungsabschlussverfahren [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clear/clear_de.pdf>.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).
- EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agriculture, Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, mündlich am 10.4.2003.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b): Entscheidung der Kommission vom 08.09.2000 zur Genehmigung des Programmplanungsdokuments für die Entwicklung des ländlichen Raums außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein (Deutschland) 2000-2006, C(2000) 2625 endg. Brüssel.
- Gaumert, D., Fiktive FIAF-Mittel (EU) für die Periode 2000-2006 (in Mio. Euro), mündlich/ schriftlich am 2.5.2003.
- Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.

- Kleinhanß, W.; Bertelsmeier, M.; Manegold, D.; Offermann, F.; Osterburg, B.; Salamon, P. (2003): Folgenabschätzung der Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, zu finden in <http://www.bal.fal.de/download/ab02-2003.pdf>.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Land (ZAL); Eingereichtes Programmplanungsdokument des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.
- MFE, Ministerium für Finanzen und Energie des Landes Schleswig-Holstein (2002): Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2002 bis 2006. Kiel.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (1999): Zukunft auf dem Land (ZAL), Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein. Kiel.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2001b): Änderungen des Programmplanungsdokumentes zur Ländlichen Entwicklung des Landes Schleswig-Holstein 2001.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2001a): Besondere Vertragsbedingungen Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Kiel.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2002a): Antrag gemäß Art. 35 der VO (EG) 1750/1999 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 (1. Programmänderung 2002). Kiel.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2002b): Lagebericht für den Plan zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 für das Land Schleswig-Holstein gemäß Artikel 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 Kalenderjahr 2001. Kiel.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2003b): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 Zukunft auf dem Land (ZAL). Kiel.

- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Expertengespräch mit Vertretern der Programmkoordination in Schleswig-Holstein, mündlich am 21.1.2003a.
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003a): Agrarreport Schleswig-Holstein 2003. Kiel.
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein, Geleistete Zahlungen für ZAL-Maßnahmen (EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002), schriftlich am 17.1.2003c.
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003b): Natura 2000 - Lebensräume erhalten und entwickeln [online]. zu finden in http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/MUNL/Hintergrund/HG_Natura_2000.html#headline1. [zitiert am 3.11.2003b].
- Nationale Koordinierungsstelle EQUAL (2003): Entwicklungspartnerschaften [online]. BWA, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, zu finden in <http://www.equal-de.de>.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003): Niedersachsen 2002 - Das Jahr in Zahlen -. Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2003. Hannover.
- Schubert, A. (2002): Das Evaluierungskonzept der Strukturfonds und die deutsche Verwaltung - ein nicht spannungsfreies Verhältnis. In: Bundesamt für Raumordnung (Hrsg.): Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7. Bonn.
- Stala, Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2003): Schleswig-Holsteins Wirtschaftswachstum 2002 über dem Bundesdurchschnitt [online]. zu finden in <http://www.statistik-sh.de>.
- Zahlstelle Schleswig-Holstein (2003): Vereinbarung über die Durchführung der Maßnahmen im Bereich der Zahlstelle EAGFL Abt. Garantie. Kiel.
- Zahlstelle Schleswig-Holstein (o.J.): Dienstanweisung für Verfahrensabläufe in der Zahlstelle gemäß der VO (EG) Nr. 1258/1999 und der VO (EG) Nr. 1663/1995. Kiel.

