

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

## **Kapitel 10**

### **Kapitelübergreifende Fragestellungen**

#### **Projektbearbeitung**

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski*

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



Braunschweig

November 2003



## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>10 Kapitelübergreifende Bewertungsfragen</b>	<b>1</b>
10.1 Methodik und Daten	1
10.1.1 Bereiche der Programmbewertung	1
10.1.2 Organisation der Programmbewertung	3
10.1.3 Datenquellen	4
10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme von ZAL	6
10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen	23
10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag von ZAL zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen	26
10.3.1.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien	26
10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen	29
10.3.1.3 Fazit	31
10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag von ZAL zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben	32
10.3.2.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien	33
10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen	36
10.3.2.3 Querschnittskriterium 2-3. - Befristete/ vorübergehende Beschäftigungseffekte	38
10.3.2.4 Fazit	40
10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag von ZAL zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung	41
10.3.3.1 Relevanz der Frage und zugehörigen Kriterien	42
10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen	43
10.3.3.3 Fazit	45
10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag von ZAL zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse	45
10.3.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien	45
10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen	48
10.3.4.3 Fazit	49
10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag von ZAL zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	50
10.3.5.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien	50
10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen	52
10.3.5.3 Fazit	61

10.3.6	Zusatzfrage: Chancengleichheit	61
10.3.7	Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen	64
10.3.8	Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen	66
10.4	Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen von ZAL beigetragen?	67
10.4.1	Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie	68
10.4.1.1	Interne Synergien	68
10.4.1.2	Externe Synergien	71
10.4.2	Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen	72
10.4.3	Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)	74
10.4.4	Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte	75
10.4.5	Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen	76
10.4.6	Fazit	77
10.5	Weitere Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf Programmmanagement und -umsetzung	77
10.5.1	Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen	78
10.5.1.1	Programmgenese	78
10.5.1.2	Organisation der Durchführung	79
10.5.1.3	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)	82
10.5.2	Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen	83
10.5.2.1	Finanztechnische Regelungen	84
10.5.2.2	Verwaltungs- und Kontrollvorschriften	87
10.5.2.3	Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten	91
10.5.2.4	Fazit	94
10.5.3	Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	95
10.5.3.1	Aspekte der vertikalen Partnerschaft	96
10.5.3.2	Aspekte der horizontalen Partnerschaft	104
10.5.4	Fazit	106
10.6	Begleitsysteme	107
10.6.1	Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung	107
10.6.2	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung	109
10.6.3	Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation	110
10.6.4	Fazit	113
10.7	Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post Bewertung	113
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>115</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 10.1:	Zwei Bereiche der Programmbewertung von ZAL - summative und formative Evaluierung	2
Abbildung 10.2:	Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung	4
Abbildung 10.3:	Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002	18
Abbildung 10.4:	Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von ZAL nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten	19
Abbildung 10.5:	Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von ZAL nach dem ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten	20
Abbildung 10.6:	Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	31
Abbildung 10.7:	Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	41
Abbildung 10.8:	Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	45
Abbildung 10.9:	Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	50

Abbildung 10.10:	Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Schutz und zur Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	61
Abbildung 10.11:	Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Verbesserung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	64
Abbildung 10.12:	Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen bezüglich sonstiger programmspezifischer Ziele, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	66
Abbildung 10.13:	Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation	110

### **Kartenverzeichnis**

Karte 10.1:	Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002	9
Karte 10.2:	Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002	11
Karte 10.3:	Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002	13
Karte 10.4:	Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002	15

### **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 10.1:	Verwendete Datenquellen	5
Tabelle 10.2:	Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse	22
Tabelle 10.3:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele	30
Tabelle 10.4:	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen	30
Tabelle 10.5:	Systematisierung der Beschäftigungswirkungen von ZAL	33

---

Tabelle 10.6:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele	36
Tabelle 10.7:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen	37
Tabelle 10.8:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele	44
Tabelle 10.9:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen	44
Tabelle 10.10:	Bruttoinlandsprodukt/Kopf in Preisen von 1991	46
Tabelle 10.11:	Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Ländern	46
Tabelle 10.12:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele	48
Tabelle 10.13:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen	49
Tabelle 10.14:	Überblick über den Zustand der Umweltmedien in Schleswig-Holstein	51
Tabelle 10.15:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Zielanalyse	53
Tabelle 10.16:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse	54
Tabelle 10.17:	Chancengleichheit - Zielanalyse	62
Tabelle 10.18:	Chancengleichheit - Wirkungsanalyse	63
Tabelle 10.19:	Sonstige programmspezifische Ziele	65
Tabelle 10.20:	Sonstige Programmspezifische Wirkungen	65
Tabelle 10.21:	Kriterien der Querschnittsfrage 6	67
Tabelle 10.22:	Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen	92
Tabelle 10.23:	Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?	98

Tabelle 10.24:	Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)	100
Tabelle 10.25:	Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)	102



## **10 Kapitelübergreifende Bewertungsfragen**

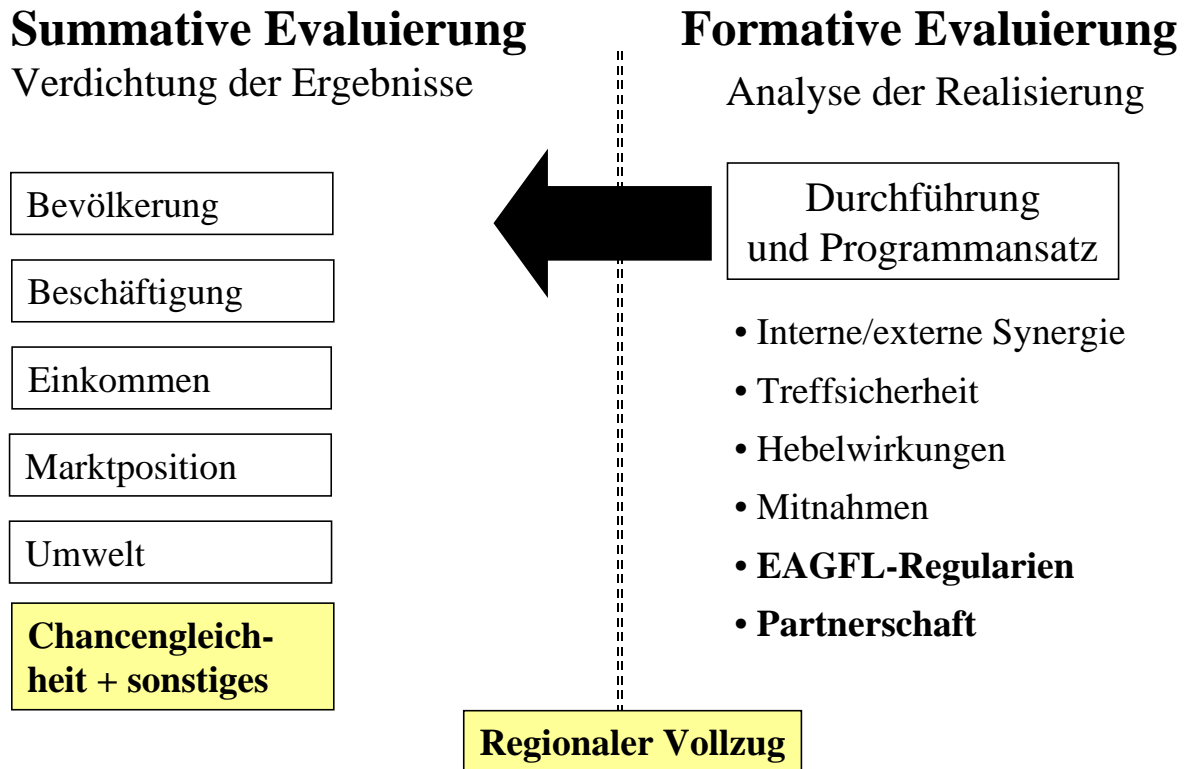
### **10.1 Methodik und Daten**

#### **10.1.1 Bereiche der Programmbewertung**

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

Ein weiterer Bereich behandelt die verwaltungsmäßige Umsetzung von ZAL. Hier geht es im Rahmen einer formativen Evaluation v.a. um die Identifikation von Umsetzungshemmnissen und Anpassungsmöglichkeiten, die noch im laufenden Programmplanungszeitraum vorgenommen werden können. Des Weiteren ist zu untersuchen, ob der Ansatz der Programmplanung tatsächlich zu einem Mehrwert gegenüber maßnahmenbezogenen Ansätzen geführt hat. Abbildung 10.1 stellt die Beziehung zwischen summativer und formativer Evaluation dar.

**Abbildung 10.1:** Zwei Bereiche der Programmbewertung von ZAL - summative und formative Evaluierung



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

Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung werden in MB-X-Text 1.1 dargestellt<sup>1</sup>.

### ***Gliederung des Kapitels 10***

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

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

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

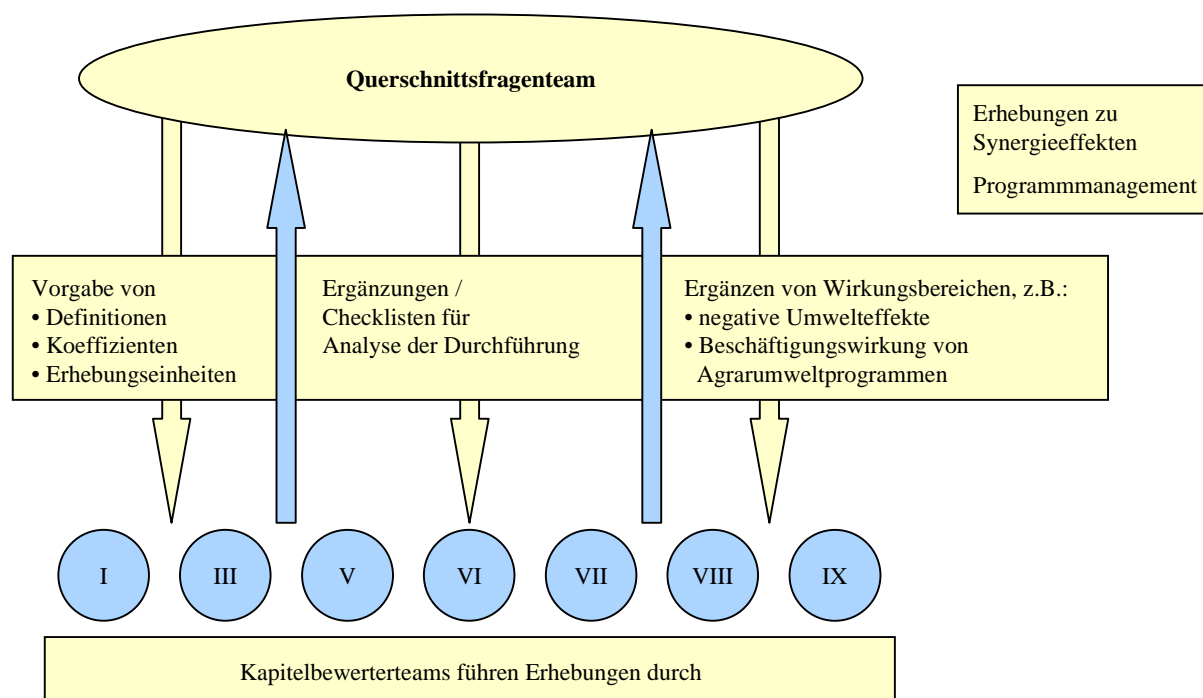
Kapitel 10.4 und 10.5 umfassen sowohl die durchführungsbezogenen Kriterien der EU-KOM wie auch ergänzende Aspekte, die aus Sicht der EvaluatorInnen wesentlich sind, um die Durchführung von ZAL beurteilen zu können. Dies sind zum einen die EAGFL-Garantie-Regularien, denen seit 2000 alle ZAL-Maßnahmen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

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

### **10.1.2 Organisation der Programmbewertung**

In Kapitel 2.1.2 wurde die Organisation der Halbzeitbewertung beschrieben und die Bezüge zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen, die sich jeweils für ein oder den Teil eines Förderkapitels verantwortlich zeigten, dargestellt (siehe Abbildung 2.1). Abbildung 10.2 verdeutlicht das inhaltliche und fachliche Zusammenspiel zwischen der Kapitelbewertung und der Programmbewertung (Querschnittsfragenteam).

**Abbildung 10.2:** Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

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

### 10.1.3 Datenquellen

Tabelle 10.1 gibt einen Überblick über die verwendeten Datenquellen und ihre Verwendung bei der Bewertung. Entsprechend der EU-KOM-Systematik sind die Datenquellen unterteilt in Primärdaten, die wir selbst im Rahmen der Evaluierung erhoben haben, sowie in bereits an anderer Stelle vorhandener Sekundärdaten. Hierzu zählen in diesem Fall auch die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen.

Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden in den jeweiligen Materialbänden näher erläutert.

**Tabelle 10.1:** Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des									
		qualitativ	quantitativ		Relevanz der Bewertungsfragen	administrativen Umsetzung	Rahmenbedingungen	Vollzugs	regionalen Inanspruchnahme	Kontextes	Wirkungen			
<b>Primär</b>	standardisierte Relevanzabfrage bei den Kapitelbewertern	X		Abfragematrix zu Relevanz von Bewertungsfragen und Datenverfügbarkeit 9 Datensätze	X									
	Standardisierte Fragebögen Letztempfänger und Bewilligungsstellen der Kapitelbewerterteams siehe jeweilige MB	X	X	siehe dort		X							X	
	Leitfadengestützte Befragung des Programmkoordinators siehe MB-X-Text 10.4	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X						
	Leitfadengestützte Befragung von Vertretern der Kommission siehe MB-X-Text 10.3	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X			X			
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme g: Umwelteffekte und conj. Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.2	X	X	Grundgesamtheit: 54 (26 NI) Stichprobengröße: Vollerhebung Rücklauf: 30 (14 NI) Ausgewertet: 27										X
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme a: konjunkturelle Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.1	X	X	Grundgesamtheit: 319 Stichprobengröße: 50 Rücklauf: 27 Ausgewertet: 22										X
<b>Sekundär</b>	Zahlstellendaten		X	Ausgewählte Spalten der Kreuzchentabelle EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002				X	X					
	Zahlstellendaten		X	Rechnungsabschlüsse, 2000, 2001, 2002				X						
	Programmkoordination		X	Monitoring, 2000, 2001, 2002				X	X					
	Programmkoordination		X	Indikative Finanzpläne				X						
	Daten aus Landesstatistiken		X	Sozioökonomische Daten auf Ebene der Kreise (Bevölkerung, Beschäftigung, Wirtschaftskraft)	X		X				X	X		
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	X	X	Bewertungskapitel und Beiträge zur programmbezogenen Ziel- und Wirkungsanalyse	X	X				X			X	
	Literatur	X			X						X		X	

Quelle: Eigene Darstellung.

## 10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme von ZAL

Die Analyse der regionalen Zahlungsströme stellt die räumliche Verteilung der ZAL-Mittel<sup>2</sup> nach den Förderschwerpunkten dar. Im Vordergrund stehen zwei Fragen:

- Wie verteilen sich die ZAL-Mittel im Raum?
- Kann die Mittelverteilung im Raum zu einem regionalpolitisch motivierten Ausgleichsziel beitragen?

Im ZAL selber sind, da es sich um ein Programm mit einem horizontalen Ansatz handelt, keine regionalpolitischen Zielvorgaben enthalten. Das Programm richtet sich gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 an ländliche Gebiete, ohne dass die Verordnung selbst Kriterien zur Abgrenzung vorgibt. Trotz des Fehlens einer gezielten Steuerung der Mittelverteilung aufgrund von regionalen Kriterien z.B. in strukturschwache Gebiete ergibt sich eine unterschiedliche Verteilung der Fördermittel im Raum. Dies wird anhand verschiedener Analyseschritte aufgezeigt:

- (kartographische) Darstellung der Verteilung der Fördermittel auf Kreisebene (NUTS-III-Ebene),
- Mittelfluss in die strukturschwachen ländlichen Gebiete gemäß Landesraumordnungsplan (LOP)<sup>3</sup>;
- Mittelverteilung nach siedlungsstrukturellen Kreistypen, darunter ländliche Kreise, gemäß Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (siehe MB-X-Text 2.3);
- Mittelverteilung nach Ziel-2-Gebiet oder ehemaligem Ziel-5b-Gebiet,
- Zusammenhang zwischen Mittelverteilung und sektoralen bzw. regionalen Kennziffern (Korrelationsanalyse).

---

<sup>2</sup> Mit Ausnahme der Maßnahme Küstenschutz und einiger weiterer Buchungsposten (siehe MB-X-Text 2.1) werden bei der Analyse der Zahlungsströme alle Haushaltslinien betrachtet (Zur Aufbereitung der Zahlstellendaten siehe MB-X-Text 2.2).

<sup>3</sup> Gemäß Landesraumordnungsplan „[sollen ] Förderprogramme [...] insbesondere regionale Initiativen in solchen Räumen unterstützen, die u.a. durch Bevölkerungsrückgang, fehlende Erwerbsalternativen - gerade auch für Frauen -, Angebotsrückgang bei der Infrastruktur sowie schlechte Erreichbarkeit gekennzeichnet sind“ (Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein, 1998). Dies sind gemäß LOP besonders die Kreise Dithmarschen, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg.

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

Auch maßnahmenbezogenen werden räumliche Analysen durchgeführt, die einen Baustein zur Beurteilung der Treffsicherheit bilden (siehe beispielsweise Kapitel 6 und 8). Auf Programmebene geht es in Ergänzung zu den maßnahmebezogenen Analysen um die Beurteilung von ZAL bzw. der drei Förderschwerpunkte vor dem Hintergrund eines regionalpolitischen Ausgleichsziels. Damit wird die Komplexität des Programms stark reduziert, da ZAL ein breit angelegtes Programm mit multiplen Zielsetzungen ist. Es zielt sowohl auf den ländlichen Raum, wie den Agrarsektor und die Agrarumwelt (siehe auch Abbildung 2.4).

### ***Förderrichtung nach Kreisen (NUTS-III-Ebene)***

Der finanzielle Schwerpunkt von ZAL liegt in den nördlichen Kreisen des Landes Schleswig-Holstein. Hierhin floss absolut gesehen der größte Anteil der Fördermittel in den Jahren 2000 bis 2002. Entsprechend verteilt sich auch das Gesamtinvestitionsvolumen im Raum. Karte 10.1 und Karte 10.2 zeigen die Verteilung der Fördermittel nach Kreisen und nach siedlungsstrukturellen Kreistypen.

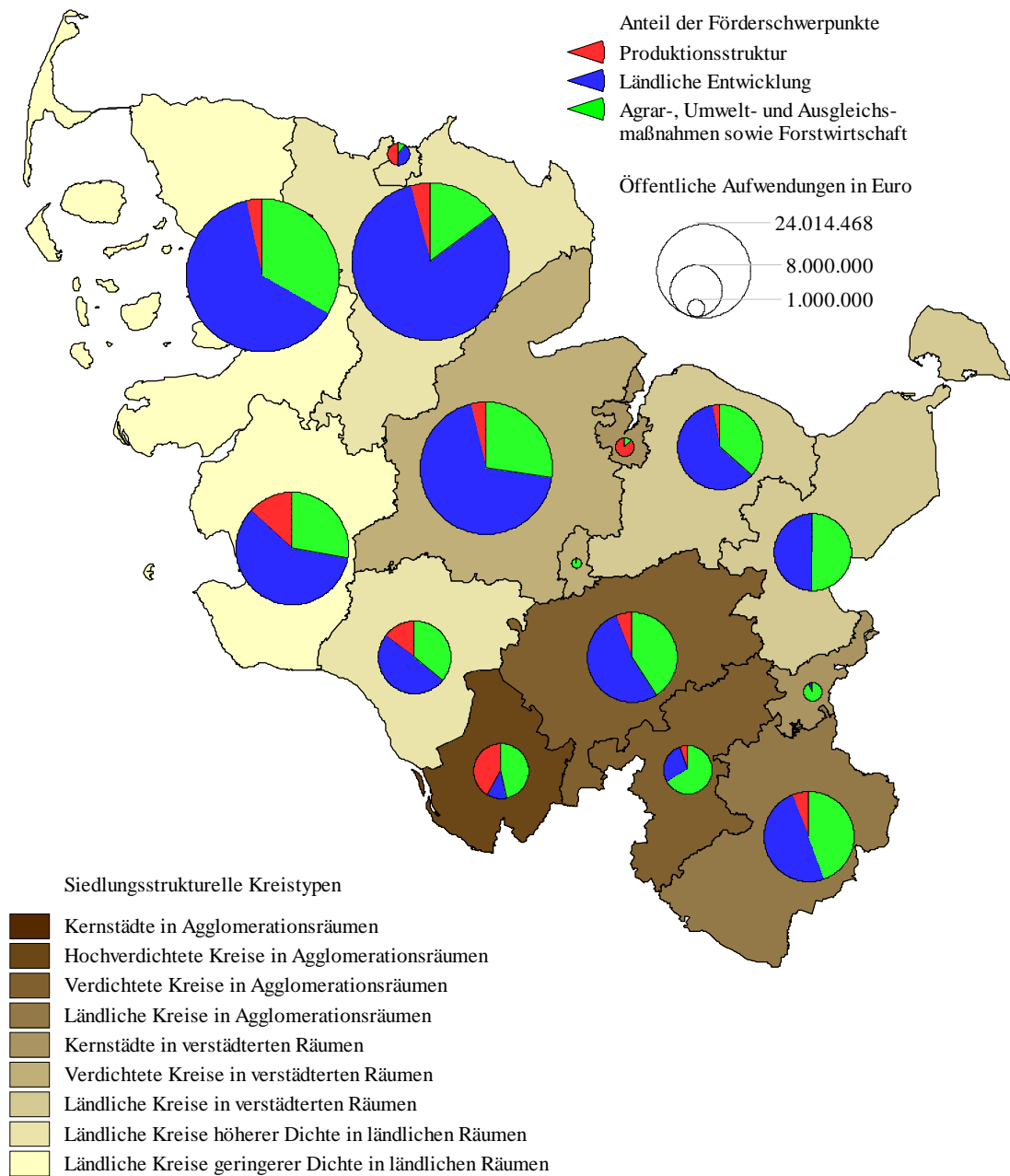
Der größte Teil der im Zeitraum 2000 bis 2002 ausgezahlten öffentlichen Mittel floss in den Kreis Schleswig-Flensburg. In diesem Kreis wurden über 80 % der Auszahlungen im Förderschwerpunkt B getätigt. Auf Rang 2 folgt der Kreis Nordfriesland. Dort dominierte ebenfalls der Förderschwerpunkt B mit über 60 % der Auszahlungen. Auch bezogen auf die Gesamtinvestitionen ist die regionale Verteilung der Mittel vergleichbar. Es dominieren die nördlichen Kreise in Schleswig-Holstein. Aufgrund der unterschiedlichen Beihilfesätze ergeben sich gegenüber der Verteilung der öffentlichen Aufwendungen nach Förderschwerpunkten leichte Verschiebungen.

Zusätzlich wurde eine Gewichtung der öffentlichen Aufwendungen nach Einwohnern und nach der Fläche der Kreise bzw. kreisfreien Städte vorgenommen. Die Ergebnisse sind in den Karten 10.3 und 10.4 dargestellt. Die einwohnerbezogene Förderintensität ist in den beiden Kreisen Nordfriesland und Schleswig-Flensburg am höchsten. Deutlich wird v.a. ein enger Zusammenhang zur Bevölkerungsdichte. Die flächenbezogene Förderintensität weist aufgrund der unterschiedlichen Größe der Kreise und kreisfreien Städte weniger deutliche Unterschiede auf. Aber auch hier weisen die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg die höchsten Werte auf.





**Karte 10.1:** Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002

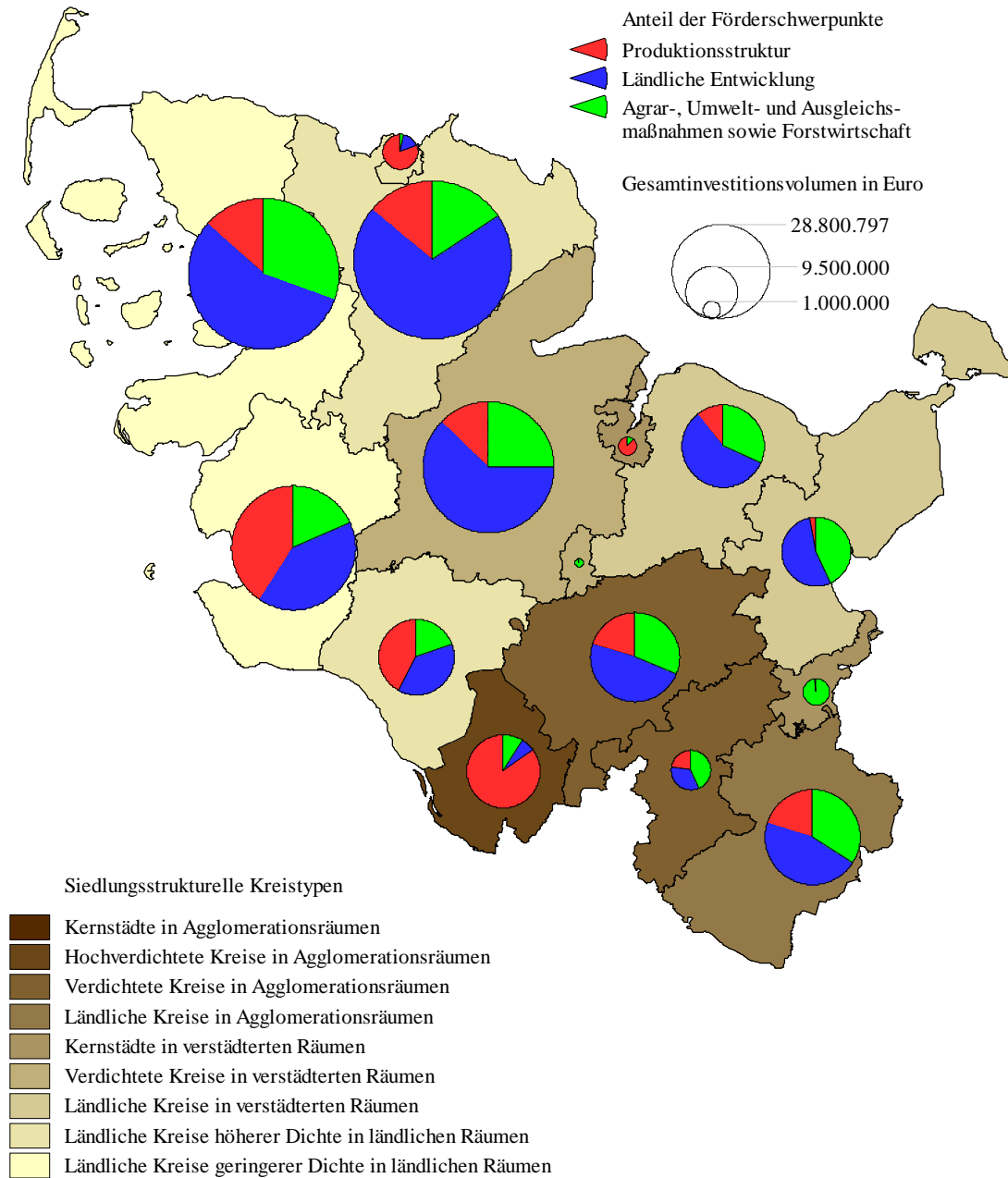


Quelle: Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holsteins für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

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



**Karte 10.2:** Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002

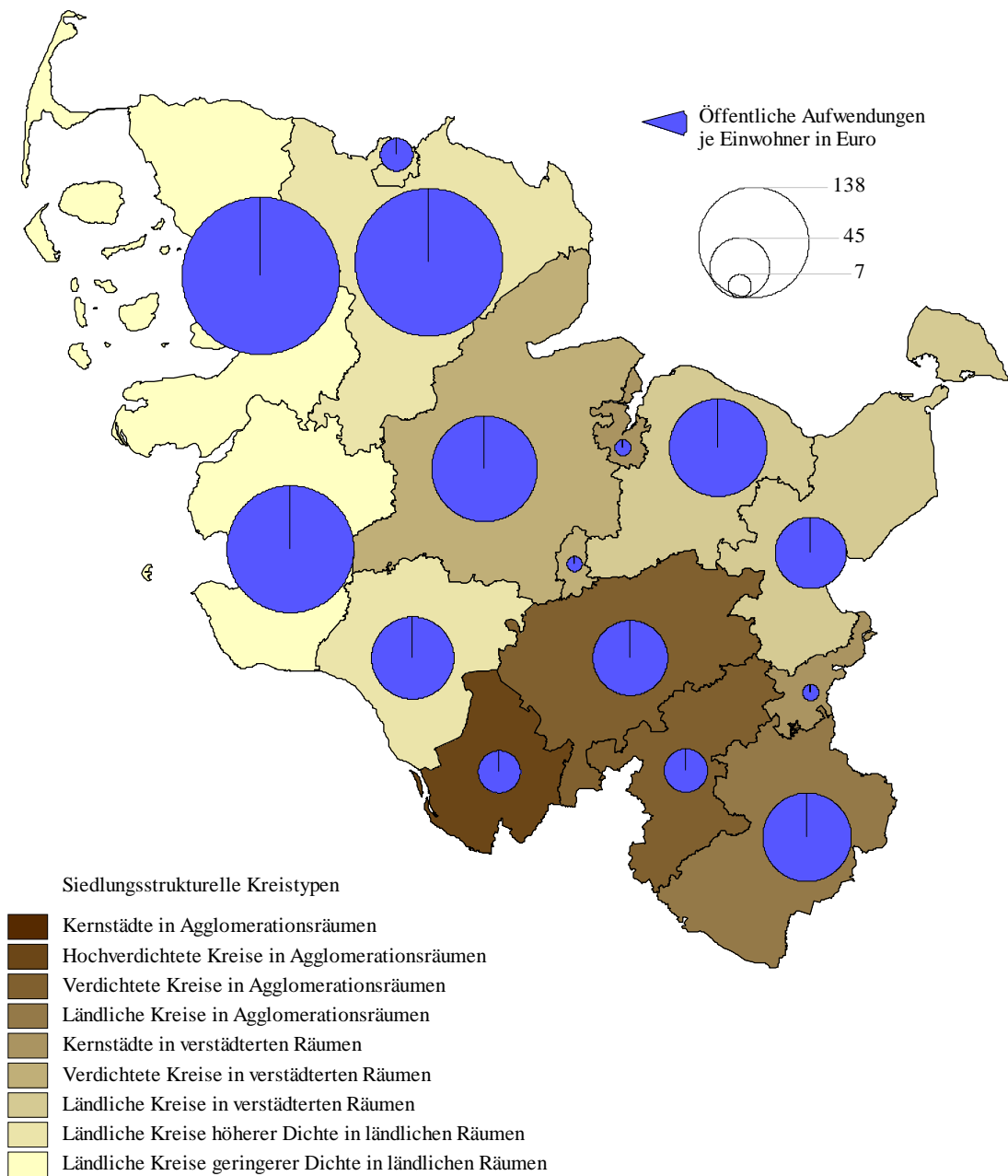


Quelle: Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holsteins für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

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



**Karte 10.3:** Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002

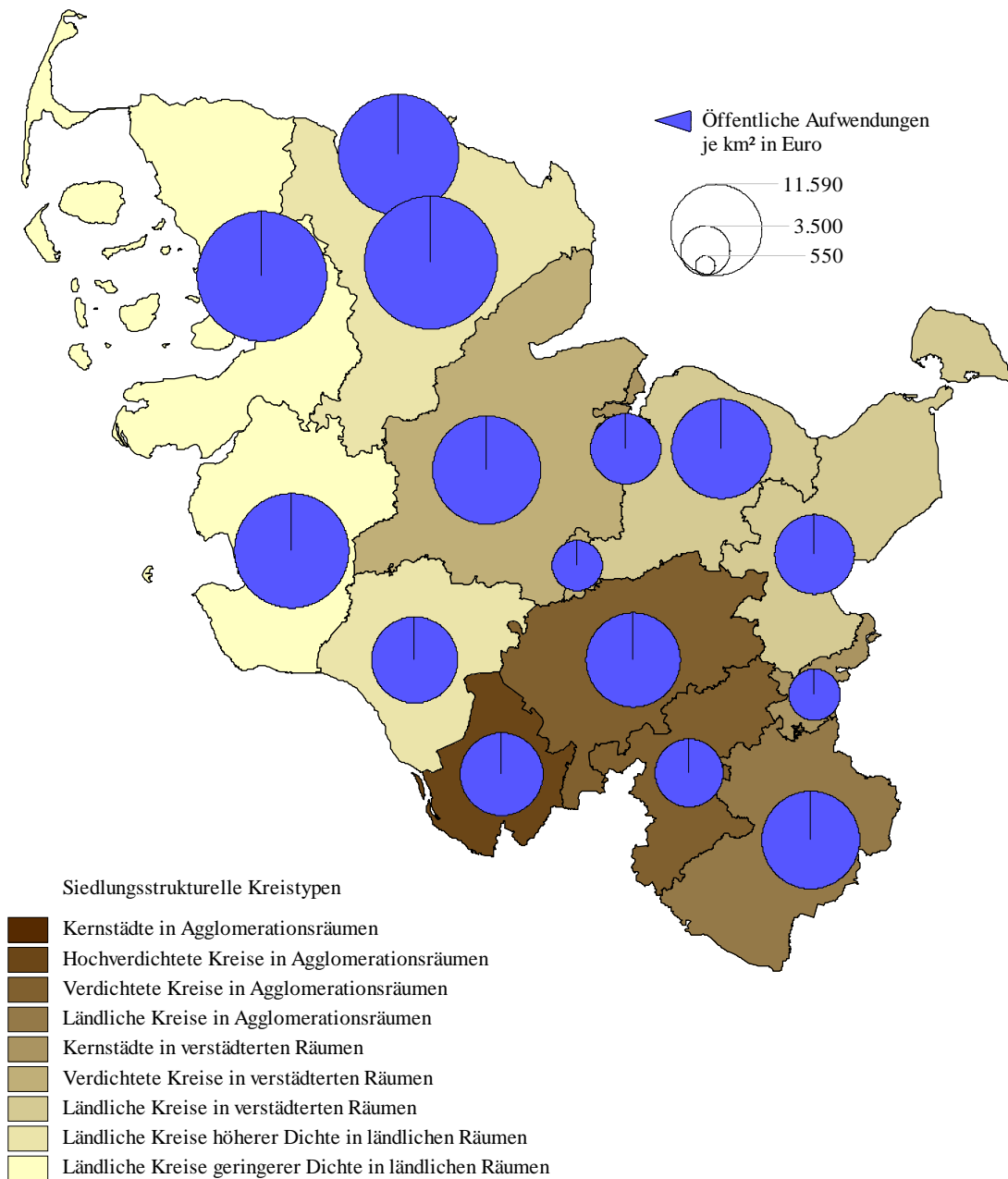


Quelle: Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holsteins für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

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



**Karte 10.4:** Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002



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

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





### ***Förderrichtung nach den Kategorien des LOP***

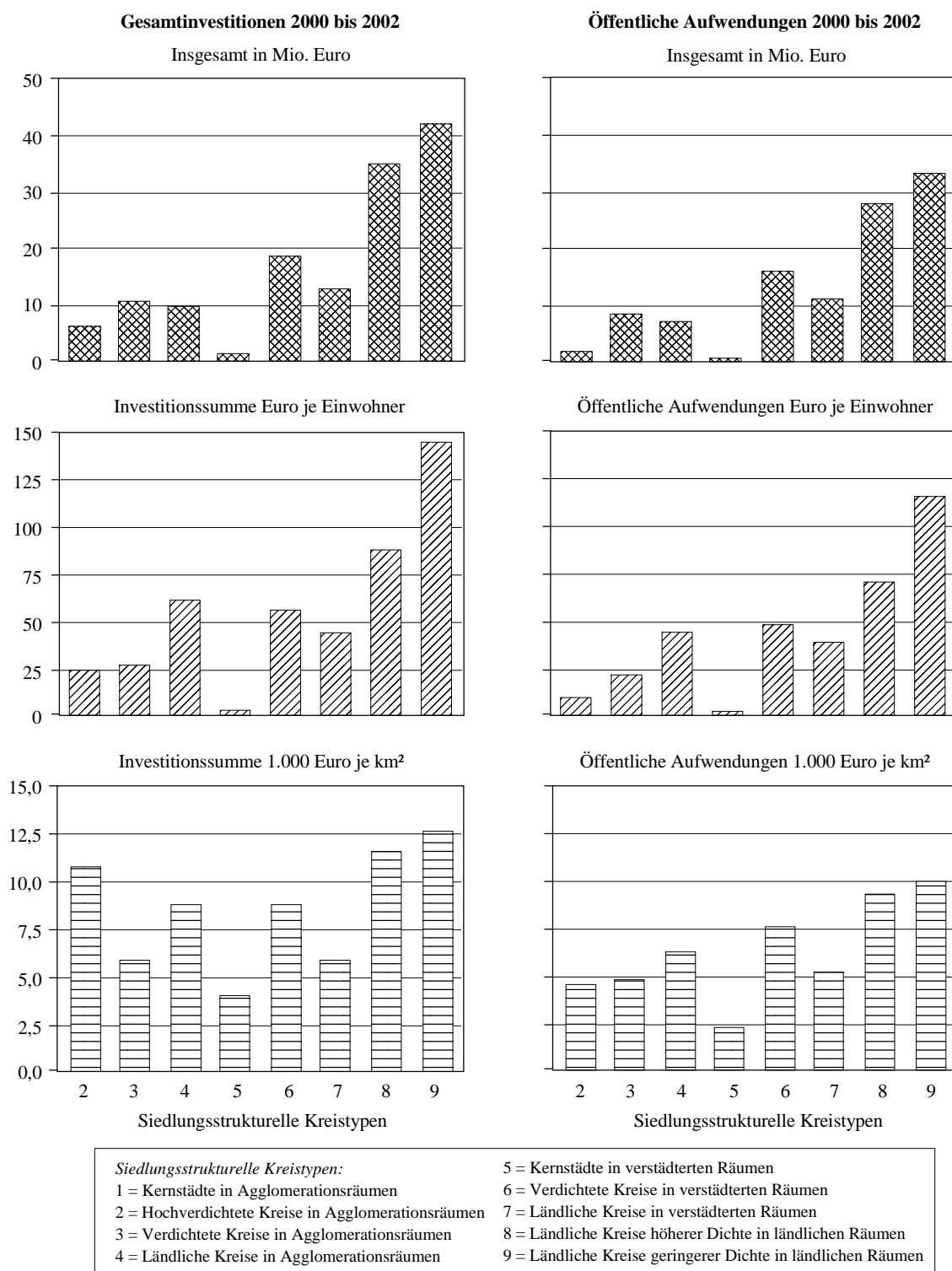
Bezogen auf die Kategorien der Landesplanung Schleswig-Holstein, fließt ein großer Teil der Mittel in die abgelegenen strukturschwachen ländlichen Räume (MUNL et al., 2003, S. 163).

### ***Förderrichtung und -intensität nach siedlungsstrukturellen Kreistypen***

Für den Vergleich zwischen den siedlungsstrukturellen Kreistypen wurden die Zahlungsbeträge sowie die Gesamtinvestitionen zusätzlich mit Kenngrößen verknüpft, die die strukturelle Situation in der Region wiedergeben. Als Kenngrößen wurden die Bevölkerungszahl und die Gebietsfläche der Kreise gewählt.

Abbildung 10.3 stellt dementsprechend die Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Aufwendungen und der Gesamtinvestitionen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen dar, sowohl absolut wie auch bezogen auf die Einwohnerzahl und die Fläche. Bezogen auf die öffentlichen Aufwendungen und die dadurch ausgelösten Gesamtinvestitionen sind die Ländlichen Räume nach der Abgrenzung der BBR Spitzenreiter. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei der Betrachtung der Förderintensität je Einwohner. Aufgrund der dünnen Besiedlung des Kreistyps 9 (Ländliche Kreise geringerer Dichte in ländlichen Räumen) ist der Abstand zu den übrigen Kreistypen sogar noch deutlicher. Bezogen auf die Fläche relativiert sich das Verhältnis, da die Kreise und kreisfreien Städte sehr unterschiedliche Gebietsflächen umfassen (von 56 km<sup>2</sup> der kreisfreien Stadt Flensburg bis zu 2.186 km<sup>2</sup> in Rendsburg-Eckernförde).

**Abbildung 10.3:** Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002



Die Erläuterung zum Konzept der siedlungsstrukturellen Kreistypen ist MB-X-Text 2.3 zu entnehmen.

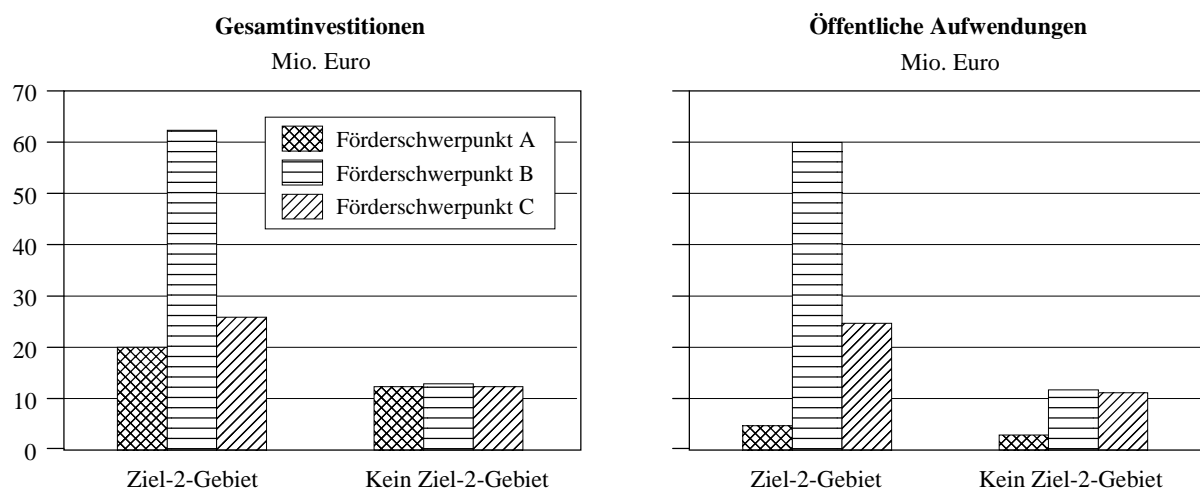
Quelle: Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holstein, eigene Berechnungen.

Im Materialband findet sich zusätzlich eine Abbildung, in der die absoluten Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen nach Förderschwerpunkten differenziert auf die siedlungsstrukturellen Kreistypen verteilt wurden (MB-X-Abbildung 2.1).

### *Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf Ziel-2-Gebiete*<sup>4</sup>

Bei Betrachtung der Verteilung auf Ziel-2-Gebiete und Nicht-Ziel-2-Gebiete fällt v.a. der Unterschied beim Förderschwerpunkt B auf, der mit einem deutlich höheren Anteil in der Ziel-2-Gebietskulisse vertreten ist als außerhalb. Damit wird deutlich, dass v.a. die Maßnahmen des Förderschwerpunktes B bei der Frage, ob und wie ZAL im Ziel-2-Gebiet<sup>5</sup> das Regionalprogramm Schleswig-Holstein unterstützt, zu untersuchen sind (siehe Kapitel 10.4.1.1).

**Abbildung 10.4:** Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von ZAL nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten



Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holstein 2000 bis 2002.

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

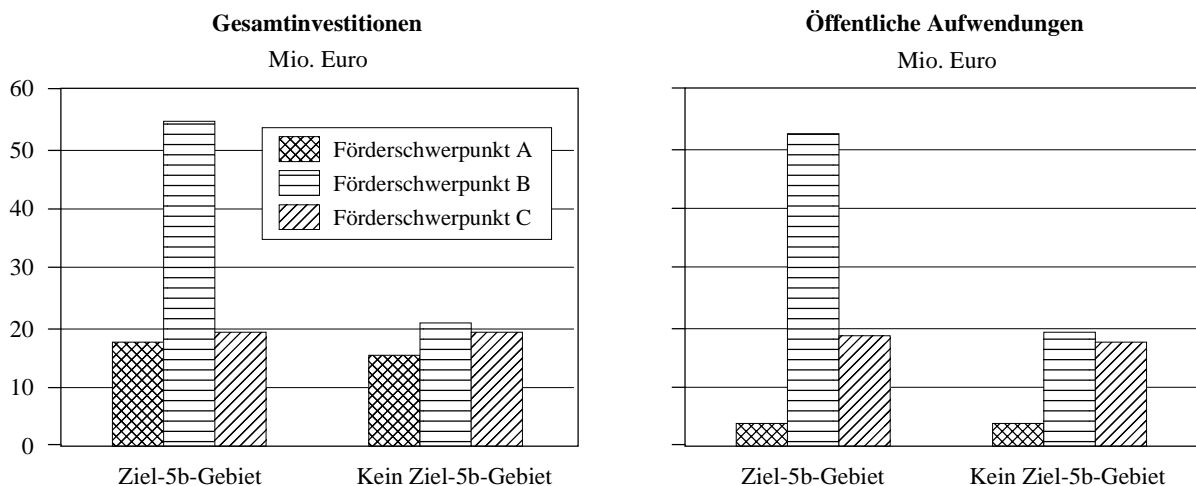
<sup>5</sup> Gemäß Erwägungsgrund (3) der VO (EG) Nr. 1257/1999.

Die Verteilung zugunsten der Ziel-2-Gebiete wird noch deutlicher, wenn man die Gesamtinvestitionen und die öffentlichen Aufwendungen auf die Zahl der dazugehörigen Kreise und kreisfreien Städte bezieht. Bei den öffentlichen Aufwendungen ergibt sich ein Verhältnis von 10 Mio. Euro zu 4,5 Mio. Euro je Kreis/Stadt. Bei den Gesamtinvestitionen werden in Ziel-2-Kreisen durchschnittlich 12 Mio. Euro eingesetzt gegenüber 6,4 Mio. in Nicht-Ziel-2-Gebieten.

### *Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse<sup>6</sup>*

Die Struktur der Verteilung der Gesamtinvestitionen auf die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse folgt der Verteilung nach Ziel-2-Gebieten. Dies verwundert nicht, da die Fördergebietskulissen z.T. identisch sind. Ein Großteil der Gesamtinvestitionen des Förderschwerpunktes B (72 %) wird in den ehemaligen Ziel-5b-Kreisen und damit den Kreisen getätigt, die im schleswig-holsteinischen Vergleich zu den strukturschwächeren Kreisen zählen.

**Abbildung 10.5:** Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von ZAL nach dem ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten



Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holstein 2000 bis 2002.

<sup>6</sup> Ziel-5b-Gebiete wurden in der Förderperiode 1994 bis 1999 aufgrund eines niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes abgrenzt. Zu diesem Kriterium kamen noch weitere drei hinzu, von denen zwei erfüllt sein mussten: hoher Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten, niedriges Agrareinkommen und geringe Bevölkerungsdichte und/oder Tendenz zur Entvölkerung (EU-KOM, 1993). Zum schleswig-holsteinischen Ziel-5b-Gebiet gehörten wesentliche Gebiete der Kreise Dithmarschen, Nordfriesland, Schleswig-Flensburg und Rendsburg-Eckernförde (Eberhardt et al., 2003).

Sehr viel deutlicher wird die Verteilung, bezieht man die öffentlichen Aufwendungen und die Gesamtinvestitionen auf die Ziel-5b-Kreise oder Nicht-Ziel-5b-Kreise<sup>7</sup>. Hier ergibt sich ein Verhältnis von 19 Mio. Euro zu 3,7 Mio. Euro (öffentliche Aufwendungen) bzw. 22,8 Mio. Euro zu 5 Mio. Euro (Gesamtinvestitionsvolumen).

Dafür können verschiedene Faktoren ursächlich sein:

- Mittelkontingentierung durch die ÄLR und durch das MLR oder das MUNF;
- aufgrund der Förderhistorie umfangreiche Erfahrungen in der Beantragung von Projekten in den ehemaligen Ziel-5b-Kreisen;
- das „Netzwerk“ des Programm-Nord-Rats wirkt weiter fort, indem eingespielte horizontale und vertikale Kooperationsstrukturen den Fördermittelfluss lenken;
- Maßnahmenstruktur des Förderschwerpunkts B spricht eher die Bedürfnisse der strukturschwächeren Kreise und Kommunen an; hier existiert auch ein höherer Bedarf.

Im Workshop „Artikel-33-Maßnahmen“ am 19.06.2003 in Kiel wurde dieser Verteilungsaspekt angesprochen. Dabei wurde deutlich, dass es keine steuernde Mittelkontingentierung weder durch das MLR oder MUNF noch durch die ÄLR gibt, sondern dass die Schwerpunktsetzung in den ehemaligen Ziel-5b-Gebieten auf ein Zusammenwirken der drei letztgenannten Faktoren zurückzuführen ist. Der höhere Bedarf schlägt sich v.a. in der Vielzahl von Förderanträgen nieder. Die ehemaligen Ziel-5b-Gebiete hatten weiterhin gegenüber den Nicht-Ziel-5b-Gebieten den Vorteil, dass die LSEn, die die Voraussetzungen für eine Förderung schaffen, schon im Rahmen des Ziel-5b-Programms gefördert wurden, so dass diese Gebiete mit Beginn von ZAL in die konkrete Projektförderung einsteigen konnten. Zukünftig wird sich die regionale Verteilung verändern, da in den südlichen Kreisen Schleswig-Holsteins in den letzten drei Jahren viele LSEn zum Abschluss gekommen sind, die jetzt in die Phase der konkreten Projektförderung eintreten. Allerdings wirkt sich die sich verschlechternde Haushaltslage des Landes restriktiv aus.

### ***Zusammenhang der Förderung mit ausgewählten sektoralen und regionalen Kennziffern***

Mittels einer Korrelationsanalyse wird analysiert, ob sich die Verteilung der Gesamtinvestitionen und der öffentlichen Aufwendungen sowohl in der absoluten Höhe wie auch bezogen auf die einwohner- oder flächenbezogene Intensität an ausgewählten sektoralen

---

<sup>7</sup>

Selbst wenn man die kreisfreien Städte nicht berücksichtigt, weil sie kaum an ZAL teilhaben, ergibt sich immer noch ein deutliches Gefälle hin zu den ehemaligen Ziel-5b-Kreisen.

und regionalen Kennziffern ausgerichtet. Die ausgewählten Kennziffern sind in Tabelle 10.2 dargestellt.

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

Sektorale Kennziffern	Regionale Kennziffern
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteil der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft an der BWS insgesamt 2000</li> <li>• Ertragsmesszahl (EMZ) 2000</li> <li>• Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt 2000</li> <li>• Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche 2000 in % Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft 2000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999</li> <li>• Bevölkerungsdichte 31.12.2000</li> <li>• Prognose der Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020</li> <li>• Arbeitslosenquote 2000</li> <li>• Arbeitslosenquote Januar 2003</li> <li>• Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2000/2003</li> <li>• Gestaltungsquote</li> <li>• BIP je Einwohner</li> <li>• Anteil der Bevölkerung über 65 (31.12.1999)</li> <li>• Anteil der Bevölkerung unter 18 (31.12.1999)</li> <li>• Frauenerwerbsquote 2000</li> <li>• Siedlungsstruktureller Kreistyp</li> </ul>

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

Die Ergebnisse der Korrelationsanalyse sind im Materialband (MB-X-Text 2.4, Tabellen 2.4 und 2.5) dargestellt. Die Ergebnisse sind folgendermaßen zu interpretieren:

- Der Zusammenhang zwischen dem Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft und der Förderintensität je Einwohner weist einen Korrelationskoeffizienten von 0,8884 aus. Das heißt, dass die Förderintensität je Einwohner umso höher ist, je höher der Anteil an Erwerbstätigen in der Landwirtschaft ist.
- Die Förderintensität je Einwohner und die Bevölkerungsdichte weisen einen Korrelationskoeffizienten von -0,9636 aus. Das heißt, dass die Förderintensität je Einwohner umso niedriger ausfällt je höher die Bevölkerungsdichte ist und umgekehrt.

Zwischen den Gesamtinvestitionen und der öffentlichen Aufwendungen ergibt hinsichtlich der Ergebnisse kein Unterschied, so dass diese im Folgenden gemeinsam betrachtet werden.

Die Verteilung der gesamten Fördermittel und die Förderintensitäten weisen einen engen Zusammenhang zu sektoralen Kennziffern auf. Bezogen auf die Förderschwerpunkte lassen sich Unterschiede erkennen. Dabei fällt auf, dass der Förderschwerpunkt A einen deutlich positiven Zusammenhang zur Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen aufweist. In der absoluten Mittelverteilung weist der Förderschwerpunkt C gar keinen Zusammenhang mit sektoralen Kriterien aus, da dessen Verteilung eher naturräumlich bedingt ist.

Bezogen auf regionale Kennziffern weist die Fördermittelverteilung sowohl absolut wie auch bezogen auf Einwohner und Fläche (mit Ausnahme des Förderschwerpunktes A) einen negativen Zusammenhang mit der Bevölkerungsdichte aus. Bezogen auf die Förderintensität je Einwohner kann ein positiver Zusammenhang mit dem siedlungsstrukturellen Kreistyp hergestellt werden. D.h., je dünner besiedelt und je zentrumsferner eine Region ist, desto höher fällt die Förderintensität je Einwohner aus.

### *Fazit*

Die räumliche Verteilung der Fördermittel von ZAL und v.a. des Förderschwerpunktes B geht konform mit dem Ausgleichsziel der Regionalpolitik, da in der Tendenz die strukturschwächeren und dünner besiedelten Kreise im Norden und Nordwesten des Landes stärker an ZAL partizipieren. Ob damit im Wettbewerb der Regionen ihre Position gestärkt wird, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Die Diskussion der thematischen Querschnittsfragen wird hier erste Hinweise geben. In der räumlichen Verteilung des Förderschwerpunktes B setzt sich der regionalisierte Ansatz der Ziel-5b-Politik weiter fort, während der Förderschwerpunkt A sich stärker im Raum verteilt. Hier liefern sektorale Kriterien einen geeigneteren Erklärungsansatz für die räumliche Verteilung. Förderschwerpunkt C hingegen weist auch einen Zusammenhang zu regionalen Kennziffern auf. Dies ist Ausdruck dafür, dass eine dünne Besiedlungsdichte auch mit weniger ertragsreichen Standorten einhergehen kann, auf denen die Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen tendenziell größer ist.

Ob es zukünftig eine stärkere Steuerung der Mittelverteilung in strukturschwache Regionen geben sollte, kann aufgrund der multiplen Ziele von ZAL nicht eindeutig beantwortet werden. Nicht für alle Förderschwerpunkte und Maßnahmen ist die Frage der Verteilung nach regionalen Kriterien gleichermaßen relevant. So ist bei den Agrarumweltmaßnahmen für die Verteilung der Mittel die naturräumliche Situation entscheidender als eine regionale Strukturschwäche. Forstliche Maßnahmen finden vorrangig dort statt, wo Wald ist. Kriterien, die Ausdruck einer regionalen Strukturschwäche sind, z.B. hohe Arbeitslosenquote oder Abwanderung von Bevölkerung, sind v.a. für die Maßnahmen des Förderschwerpunktes B relevant, der auch die ehemaligen Ziel-5b-Maßnahmen beinhaltet.

## **10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen**

### *Methodische Vorbemerkungen*

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

Zur Strukturierung und Bearbeitung der Fragen wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- (1) **Relevanzanalyse** der Bewertungsfragen und –kriterien (siehe auch BAL, 2001, S. 80), standardisierte Relevanzabfrage<sup>8</sup> bei den Kapitelbewertern (siehe MB-X-Tabelle 1.5). In diesem Zusammenhang wurde auch überprüft, inwieweit die Fragebögen für mündliche und schriftliche Befragungen der einzelnen Förderkapitel ergänzt werden müssen, um eine sinnvolle Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen, zumindest für die Ex-post-Bewertung, zu ermöglichen.
- (2) **Zielanalyse** auf Programmebene (siehe MB-X-Tabelle 3.1)  
In vorgegebene Tabellen waren von den Kapitelbewertern Haupt- und Nebenziele bezogen auf die thematischen Querschnittsfragen einzutragen, die sich aus den Zielen auf Maßnahmenebene ableiten lassen. Für Maßnahmen, die sich mit ihren Zielsetzungen nur unzureichend in die Zielstruktur auf Programmebene eingliedern lassen, wurden programmspezifische Zielsetzungen ergänzt. Als weitere Querschnittsfrage wurde die Förderung der Chancengleichheit von Frauen ergänzt. Zusammengefasst sind die Ziele auf Programmebene der MB-X-Tabelle 3.1 zu entnehmen.
- (3) **Auswertung sozio-ökonomischer Kennziffern** (Kontextindikatoren)  
Eine Auswertung der wesentlichen sozio-ökonomischen Kennziffern wurde für die einzelnen thematischen Fragen durchgeführt, um die erzielten Ergebnisse hinsichtlich ihrer Relevanz besser einordnen zu können.
- (4) **Vereinheitlichende Vorgaben und Checklisten** für die Erhebungs- und Fragebögen der Kapitelbewerter, um die Vergleichbarkeit und Vollständigkeit der Ergebnisse zu verbessern  
Dabei wurde das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Jeder zusätzliche Aspekt bläht das Untersuchungsdesign in den einzelnen Förderkapiteln auf, ohne dass die gewonnenen Aussagen für die Förderkapitel relevant sein müssen. Trotz der Bemühungen, Erhebungsmethoden und -indikatoren zu vereinheitlichen, ist aufgrund der unterschiedlichen Datenlage und der Heterogenität der Maßnahmen eine Vergleichbarkeit der aus den Förderkapitel zu extrahierenden Indikatoren nur in begrenztem Umfang gegeben. Daher konnte für viele kapitelübergreifende Indikatoren zum jetzigen Zeitpunkt keine Quantifizierung vorgenommen werden. Es ist u.E. auch grundsätzlich in Frage zu stellen, ob dies im Rahmen der Ex-post-Bewertung gelingen kann.
- (5) **Wirkungsstromanalyse** (Die genaue Methode ist in MB-X-Text 1.3 beschrieben)  
Ausgehend von der Methodik der Entwicklungspfadanalyse bzw. Wirkungspfadanalyse, die bereits im Rahmen mehrerer Evaluierungsberichte (z.B. ECOTEC,

---

<sup>8</sup> Auf die Ergebnisdarstellung wird verzichtet, da es sich vor allem um eine interne Diskussionsgrundlage handelte, die in die weiteren Arbeitsschritte und -ergebnisse eingeflossen ist.



1998; IfS, 2000) Anwendung gefunden hat, wurden die fünf themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkbereiche aufgefasst. Diesen wurden jeweils die Wirkungen auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen zugeordnet. Dabei sollte die Wirkungseinschätzung auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen erfolgen. In verschiedenen Tabellen (vgl. MB-X-Tabellen 1.3 und 1.4) wurden die Wirkungsrichtungen und –stärken sowie Wirkungseigenschaften<sup>9</sup> von den Kapitelbewertern eingetragen. Beispielhaft dargestellt sind die Tabellen für das Förderkapitel I - AFP. Die zusammenfassten Ergebnisse der Wirkungsstromanalyse sind der MB-X-Tabelle 3.2 zu entnehmen. Die auf einzelne kapitelübergreifenden Fragen bezogenen Ergebnisse werden getrennt in diesem Kapitel vorgestellt und diskutiert.

Durch dieses Vorgehen wird auf Programmebene eine plakative Übersicht der Programmwirkungen bezogen auf einzelne kapitelübergreifende Fragen gegeben. Das Problem, dass innerhalb der Haushaltslinien bzw. Maßnahmen nur ein Teil der Projekte mit positiven oder negativen Wirkungsrichtungen in Verbindung gebracht werden konnte, wurde berücksichtigt, indem Wirkungsgrad und wirksame Förder-summe in Beziehung zueinander gesetzt wurden (siehe MB-X-Text 1.3).

Zur vereinfachten Illustration der Wirkungsschwerpunkte des Programms wird zusätzlich eine Gewichtung der Wirkungen durch die Verknüpfung mit der finanziellen Ausstattung (tatsächlicher Mittelabfluss) der Haushaltslinien<sup>10</sup> vorgenommen.

Mit Hilfe der Wirkungsstromanalyse können folgende Fragen beantwortet werden:

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

Zwei wesentliche Grenzen dieser Methode sind aufzuführen:

- Aufgrund des stark vereinfachenden Charakters dieser Methode - z.B. wird für die finanzielle Gewichtung die Annahme getroffen, dass ein Euro Fördermittel in allen Maßnahmenschwerpunkten derselben Wirkungsmenge entspricht - sind die Ergebnisse nur als Tendenzen oder Größenordnungen zu verstehen.

---

<sup>9</sup> Deren Definition (direkt, indirekt, kurzfristig, langfristig, dauerhaft und vorübergehend) erfolgte in Anlehnung an die EU-KOM (1999d).

<sup>10</sup> Genutzt wurde ein detaillierter indikativer Finanzplan nach Maßnahmen des MLR, der allerdings im Gegensatz zu den Vollzugstabellen des Kapitels 2 auch den Vorschuss des Jahres 2000 enthält.

- Die Einschätzung auf der Ebene der einzelnen Haushaltslinien/Maßnahmen beruht auf einer sehr unterschiedlichen Datenlage, -qualität und Förderfallzahl. Während in einigen Bereichen (z.B. Dorfentwicklung) bereits mit statistisch auswertbarem Material gearbeitet werden kann, ist z.B. der Erkenntnisstand im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht über das Ex-ante-Stadium hinausgegangen. Die vertikale Vergleichbarkeit der Aussagen ist somit äußerst gering. Dieses Problem dürfte sich jedoch mit weiterem Fortschreiten des Programms verringern.

### **10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag von ZAL zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen**

#### **10.3.1.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien**

Aus unserer Sicht trifft die Frage mit ihren Kriterien in ihrer derzeitigen Form nicht die in Schleswig-Holstein vorzufindende Situation. Die Frage wurde daher anders interpretiert und mit neuen Kriterien hinterlegt. Die neu interpretierte Frage lautet wie folgt:

#### **Welchen Beitrag leistet ZAL zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in den ländlichen Räumen?**

Die Frage wurde mit vier Kriterien unterlegt:

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

#### **Begründung:**

Die demographischen Veränderungen in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins sind sehr unterschiedlich; ähnlich breit ist auch das erforderliche Maßnahmebündel, um diese zu beeinflussen. Wie in ZAL ausgeführt, kann nur auf die Komponente „Wanderverhalten“ Einfluss genommen werden, z.B. durch Maßnahmen, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit steigern. Die Faktoren der natürlichen Bevölkerungsveränderung (Geburten- und Sterberate) können mit dem Ansatz von ZAL nicht beeinflusst werden. In manchen Regionen Schleswig-Holsteins werden zurückgehende Bevölkerungszahlen allein aufgrund der niedrigen Geburtenraten prognostiziert, auch wenn ein positives Wanderungssaldo vorhergesagt wird (siehe MB-X-Text 4.1) (Stala, 2000).

***Relevanz der neu interpretierten Frage***

Die Frage nach dem Beitrag des Programms zur Beeinflussung der Lebensqualität in ländlichen Räumen trifft die vorzufindende Situation und die Handlungsmöglichkeiten von ZAL besser als die EU-KOM-Frage. Zum einen gibt es in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins zukünftig hinsichtlich der Einwohnerentwicklung eine Differenzierung in kleinräumige Gewinner- und Verliererregionen. Zum anderen kann durch ZAL nur das Wanderungsverhalten beeinflusst werden, indem die Lebensqualität in ländlichen Regionen erhalten oder verbessert wird. ZAL kann keinen Einfluss auf die Determinanten der natürlichen Bevölkerungsentwicklung nehmen.

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

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

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

Hier wird auf die Beantwortung der Querschnittsfrage 2 verwiesen.

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

Aufgrund der flächendeckenden Verteilung der Zentralen Orte im Land Schleswig-Holstein ist grundsätzlich sichergestellt, dass Einrichtungen der Daseinsvorsorge, der Kultur sowie des öffentlichen und privaten Dienstleistungsbereichs der Bevölkerung in angemessener Entfernung zugänglich sind (MUNL et al., 2003, S. 165). Angesichts der im MB-X-Text 4.1 beschriebenen Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung (Alterungsprozess und räumlich unterschiedlich verteilter Bevölkerungsrückgang) ist die Frage nach den Auswirkungen auf die Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen dennoch berechtigt.

Hinzu kommt, dass die historisch gewachsene Siedlungsstruktur des Landes durch eine Vielzahl kleiner Gemeinden geprägt ist. In den 925 Gemeinden mit bis zu 2.000 Einwohnern leben 21 % der gesamten Bevölkerung Schleswig-Holsteins. Rechnet man die 155 Gemeinden mit zwischen 2.000 und 10.000 Einwohnern hinzu, sind es fast 45 % der Bevölkerung (MUNL et al., 2003). Hier findet, unabhängig von der Entwicklung der Bevölkerungszahlen, ein Rückzug aus der Fläche statt (z.B. Reduzierung von Postdienststellen,

Briefkästen, Einrichtungen mit Gütern des täglichen Bedarfs). So wird beispielsweise zukünftig davon ausgegangen, dass sich generell die Nahversorgung in Gebieten mit weniger als 4.000 bis 6.000 Einwohnern schwieriger gestalten wird.

### ***Relevanz des Querschnittskriteriums 1-3. - Schaffung attraktiver Wohnbedingungen***

Als Siedlungsraum spielen ländliche Räume in Schleswig-Holstein eine wichtige Rolle. In Schleswig-Holstein leben nur 24 % der Bevölkerung in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern (MUNL et al., 2003, S. 165).

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

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

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

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

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

Der Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und **Freizeit- und Erholungsaktivitäten** ist Gegenstand vieler Untersuchungen. Die Ergebnisse der empirischen Freizeitforschung zeigen in der Tat zunehmende Präferenzen der Bevölkerung, insbesondere der städtischen Bevölkerung, in Richtung Freiraumerholung (Brocksieper, 1987). Auch das tatsächliche

Verhalten der Erholungssuchenden lässt eine Bevorzugung ländlicher Räume erkennen (v.a. im Küstenraum, siehe MB-X-Karte 4.8). Das Landschaftsbild wird u.a. maßgeblich vom gegenseitigen Verhältnis zwischen besiedelten Flächen und Freiflächen und bei letzteren zwischen Wald<sup>11</sup>, Grünland, Ackerland, Gewässern und naturnahen Landschaftselementen sowie ihrer Verteilung im Raum bestimmt. Besonders Wald genießt eine herausragende Stellung (Volk, 1985). Der Freizeit und Erlebniswert von Wald wird neben dem von Grünland, extensiver Bodennutzung, naturnaher Vegetation, Moor und Gewässern als sehr hoch eingeschätzt (Steinmetz, 1996). Dabei spielt auch die Frage der Zugänglichkeit eine wesentliche Rolle. Wald ist - sofern er durch Wege erschlossen ist - immer zugänglich, während alle anderen Flächennutzungen Beschränkungen unterliegen.

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

### 10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Auf den Erhalt oder die Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume zielen viele Maßnahmen von ZAL ab; zumindest ist es bei vielen Maßnahmen ein Nebenziel. Ein Schwerpunkt der Förderung liegt auf den Kriterien „Beschäftigung“ und „Wohnumfeld/Erholungsfunktion“ (siehe Tabelle 10.3). Die beschäftigungsrelevanten Aspekte werden unter Querschnittsfrage 2 abgehandelt. Auf die Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen (Querschnittskriterium 1-2.) zielen nur zwei Maßnahmen des Förderschwerpunktes B sowie das AFP (a1), durch welches Diversifizierungsmaßnahmen wie Hofläden u.ä. gefördert werden können. Die Schaffung attraktiver Wohnbedingungen (Querschnittskriterium 1-3.) kann über Verbesserungen an Wirtschaftsgebäuden über das AFP (z.B. verbunden mit geringeren Lärm- und Geruchsemissionen) erreicht werden und ist Hauptziel der Förderung über die Dorferneuerung. Die Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und die Stärkung der Erholungsfunktion (Querschnittskriterium 1-4.) ist ein Nebenziel vieler Maßnahmen. Nur die sonstigen forstlichen Maßnahmen beinhalten dieses Kriterium als Hauptziel (siehe Tabelle 10.3), da der Wald gerade in einem waldarmen Land wie Schleswig-Holstein eine besondere Bedeutung für die Erholungsfunktion besitzt.

---

<sup>11</sup> Den Waldanteil in Schleswig-Holstein stellt MB-X-Karte 4.9 dar.

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

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur						B: Ländliche Entwicklung						C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft							
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX												V	VI	VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
<b>Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch</b>	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	○		●		○	○	○		●		●			○				○	●	
	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	○				●		○													
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	●							●												
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	○			○								○	○		○ <sup>1)</sup>			○	●	○

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

1) Durch die VO zwingend vorgegebenes Ziel, aber vom Land nicht genannt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Analyse der Wirkungsrichtungen (Tabelle 10.4) fällt auf, dass insbesondere für das Kriterium 1-1. „Beschäftigung“ häufig noch keine Wirkungen feststellbar sind. Deutliche Hinweise auf positive Wirkungen, v.a. hinsichtlich der Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes (Querschnittskriterium 1-4.), werden im Förderschwerpunkt C gegeben.

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

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur						B: Ländliche Entwicklung						C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft							
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX												V	VI	VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
<b>Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch</b>	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	(-) <sup>1)</sup>	0	+++	0	++	0	+		0			(+)		(+)	0		0		+	
	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	0				++			+												
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	(+)							+++												
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion				+							+	+++	(+)	+	(+)	0	+++		++	++

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

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

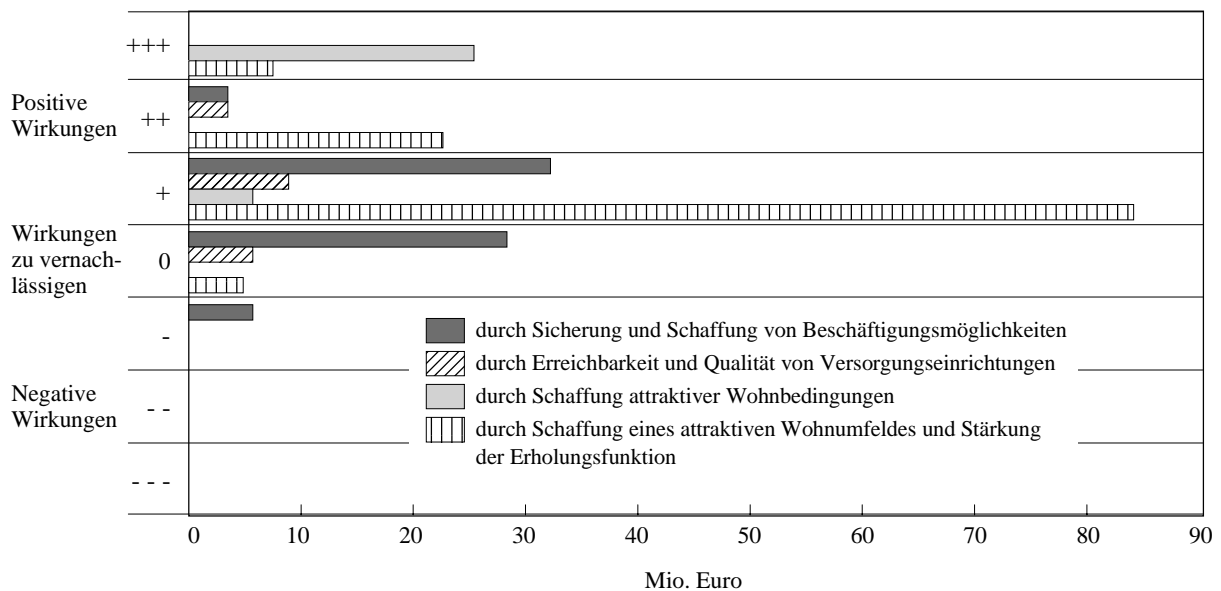
Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkungen sind bei den sektoral ausgerichteten Maßnahmen der Förderschwerpunkte A und C direkt, während im Bereich des Förderschwerpunkts B aufgrund der Dominanz von Maßnahmen öffentlicher Träger eher indirekte Wirkungen erzielt werden. Die Wirkungen treten bei den Förderschwerpunkten A und B sowohl kurz- wie langfristig auf. Wirkungen im Bereich des Querschnittskriteriums 1-4. entfalten sich eher mittel- bis langfristig, soweit es um die sichtbare Veränderung der Landschaftsgestalt geht.

### 10.3.1.3 Fazit

Der Wirkungsschwerpunkt der ZAL-Maßnahmen liegt in den Bereichen Beschäftigung und Landschaft/Erholung. Wenig Mittel fließen in den Bereich der Versorgungsinfrastruktur, wobei es sich hier auch nicht um einen flächendeckenden Ansatz handeln kann, sondern um einen Ansatz, der gezielt lokale/regionale Problemlagen aufgreift und daraus ausgerichtet, spezifische Lösungen anbietet (siehe Kapitel 9).

**Abbildung 10.6:** Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen zur „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“ gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

Geht man von rund 180 Mio. Euro öffentlichen Aufwendungen in den Jahren 2000 bis 2002 aus, so haben über 60 % der Mittel eine positive Wirkungsrichtung bezogen auf Landschaft und Erholung (siehe auch Querschnittsfrage 5).

### 10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag von ZAL zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben

#### *Methodische Vorbemerkungen*

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

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

Bei der synoptischen Wirkungsdarstellung auf Programmebene sollen jedoch - in Abweichung zur Systematik der EU-KOM - nur die **dauerhaften**, strukturwirksamen Effekte dargestellt werden. Befristete Wirkungen, z.B. durch die Auftragsvergabe, die konjunkturpolitisch relevant sind, werden gesondert dargestellt (zur Ermittlung der konjunkturellen Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 5.2).

Tabelle 10.5 zeigt die Zusammenhänge zwischen vorübergehenden/befristeten Wirkungen und dauerhaften direkten und indirekten Wirkungen, die kurz- bis langfristig entstehen.



**Tabelle 10.5:** Systematisierung der Beschäftigungswirkungen von ZAL

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

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

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

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIW, 1998.

Auf eine differenzierte Ausweisung der Indikatoren zu den beiden Kriterien der EU-KOM wird in der Halbzeitbewertung verzichtet (siehe auch Kapitel 10.1.4), da in den einzelnen Förderkapiteln aufgrund des Umsetzungsstandes sehr unterschiedliche Ergebnisse vorliegen. Schon auf der Ebene des Querschnittsindikators ist die Aggregation von Einzelergebnissen methodisch problematisch. Noch problematischer ist der Versuch, die Unterindikatoren zu quantifizieren und summativ darzustellen.

### 10.3.2.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

#### *Relevanz der Frage*

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird ausgeführt, dass „die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums [...] auf die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete ausgerichtet

sein und daher zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten beitragen [sollte].“<sup>12</sup> Die Frage und die zugehörigen Kriterien sind daher relevant.

Im Einklang mit dieser Zielsetzung hat auch ZAL die Verbesserung der Beschäftigungssituation als ein wichtiges Ziel benannt (siehe Kapitel 2.2.1), das durch die Einbindung von ZAL in „ziel“ noch einmal ein besonderes Gewicht erhält.

In den ländlichen Räumen kann der Arbeitsmarkt laut ZAL weder die aus den schrumpfenden Branchen (z.B. Landwirtschaft, Schiffsbau, Ernährungsgewerbe) abwandernden Personen in ausreichendem Umfang aufnehmen, noch den z.T. gut qualifizierten Berufsanfängern Entwicklungsmöglichkeiten bieten. Insbesondere in den peripher gelegenen ländlichen Gebieten müssen, flankiert durch eine gezielte Förderung, neue beschäftigungswirksame Felder erschlossen und Existenzgründungen unterstützt werden (MLR, 1999, S. 53).

Stärken und Schwächen bezogen auf die Arbeitsmarktsituation im ländlichen Raum sind in ZAL genannt (MLR, 1999). Die in ZAL genannten Entwicklungsmöglichkeiten und Handlungsansätze sind v.a. im Zusammenhang mit dem „ziel“-Programm zu werten, da viele hier genannten Themenbereiche eher in die Bereiche des EFRE und ESF fallen. Die Frage nach möglichen Synergien zwischen ZAL und den anderen „ziel“-Programmen ist zu stellen (siehe Kapitel 10.4.1.1).

Die wesentlichen Eckpunkte der Arbeitsmarktsituation in Schleswig-Holstein sind in MB-X-Text 5.3 genannt.

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

Im Gesamtkontext Schleswig-Holsteins spielt die Frage der Beschäftigung in der Landwirtschaft keine wesentliche Rolle mehr, da der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft in den meisten ländlichen Kreisen in Schleswig-Holstein nur noch gering ist (siehe MB-X-Karte 5.2). Wie eine Untersuchung der Forschungsgesellschaft für Agrar-

---

<sup>12</sup> Es gibt durchaus kritische Stimmen bezüglich der Verknüpfung von regionaler Wirtschaftspolitik und Beschäftigungszielen (siehe Frankenfeld, 2002). Frankenfeld (2002) argumentiert, dass Regionalpolitik zuallererst Standort- und Wettbewerbspolitik ist. In Prozessen aufholender wirtschaftlicher Entwicklung einzelner Regionen können durch regionale Wirtschaftspolitik sowohl Arbeitsplätze vernichtet wie auch neue geschaffen werden. Arbeitsplätze dienen also nicht als Maßstab, ob eine Politik erfolgreich ist (zumindest kurz oder mittelfristig). Messlatte hierfür ist, ob sich eine Region im Standortwettbewerb behauptet. Dies kann auch auf die Frage, ob eine Sektorpolitik erfolgreich ist, übertragen werden.

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

Eine Förderung, die im land- und forstwirtschaftlichen Bereich ansetzt, kann aufgrund der geringen Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei (LFF) für den ländlichen Arbeitsmarkt nicht die zentrale Rolle für die Lösung von Beschäftigungsproblemen spielen. Aber letztlich ist heute kein Politikbereich allein in der Lage, zu grundsätzlich beschäftigungsrelevanten Lösungen zu kommen (Stoll et al., 1998), so dass das Kriterium als relevant erachtet wird.

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

Außerlandwirtschaftliche Sektoren sind, spiegelt man die Darstellung der Erwerbstätigkeit in der LFF, bedeutend für die Beschäftigtenentwicklung sowie die wirtschaftliche Entwicklung und Dynamik Schleswig-Holsteins. Dies gilt gleichermaßen für verdichtete und ländliche Räume.

Durch ZAL kann die Beschäftigungssituation in außerlandwirtschaftlichen Sektoren über die Förderung von unternehmensbezogenen Investitionen beeinflusst werden. Außer im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher und auch forstwirtschaftlicher Produkte ist aber eine Förderung von Unternehmen im Rahmen von ZAL nicht möglich. Des Weiteren können über eine Verbesserung der Standortattraktivität, z.B. durch die Schaffung von infrastrukturellen Voraussetzungen, Bestandssicherung, Expansion oder Ansiedlung von Unternehmen unterstützt werden. Hierfür wären in erster Linie die Maßnahmen des Förderschwerpunktes B geeignet. „Letztlich wird mit derartigen Infrastrukturmaßnahmen die Position des ländlichen Raums im regionalen Wettbewerb um Investitionsmittel und Arbeitsplätze gestärkt“ (BML, 1999). Ob Förderschwerpunkt C, der auf den Erhalt und die Verbesserung von Umweltressourcen abzielt, als positiver oder negativer Standortfaktor zu werten ist, ist regional differenziert zu werten. Die Ausprägung der Landschaft wird als weicher Standortfaktor gewertet, wobei sich in der Literatur (Neander, 2002) kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Landschaft und den Standortentscheidungen von gewerblichen und Dienstleistungsunternehmen finden lässt.

### 10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

ZAL bzw. die einzelnen Maßnahmen können in unterschiedlicher Weise Beschäftigungswirkungen erzielen (siehe EU-KOM, 1999a). Die erwarteten Wirkungen sind im Programmplanungsdokument beschrieben (MLR, 1999, S. 140 ff).

Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft (Kriterium 2-1.) ist ein Ziel in allen Förderschwerpunkten, allerdings nur bei fünf von elf Maßnahmen explizit als Hauptziel genannt. Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 2-2.) ist Hauptziel von drei Maßnahmen, die auf direkte (g1 und g2) und indirekte Effekte (p1, p2, s1, s2) abzielen (siehe Tabelle 10.6).

**Tabelle 10.6:** Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung								C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft								
	I	III	VII	IX								V	VI	VIII	IX					
VO-Kapitel																				
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
<b>Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung</b>	in der Landwirtschaft	●	○	●	○	○			●			●		○				○	●	
	außerhalb der Landwirtschaft			●		●	○	●	●			●							○	

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung ist bei vielen Maßnahmen zwar ein Wirkungszusammenhang zur Frage der Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung darstellbar; die Intensität der Wirkung kann allerdings noch nicht dargestellt werden. Das Beispiel der Agrarumweltmaßnahmen soll diese Problematik näher beleuchten. Von dauerhaften mittel- bis langfristigen Beschäftigungswirkungen kann hier nur ausgegangen werden, wenn durch die Förderung eine nachhaltige Veränderung der Produktionsweise induziert wird, die auch bei einem Wegfall der Flächenförderung Bestand hätte. Selbst für den Bereich des Ökologischen Landbaus, dem v.a. in den ersten Jahren der Umstellung positive Beschäftigungseffekte zugerechnet werden, wird die Frage der Nachhaltigkeit aufgrund neuerer Entwicklung (wachsender Prämienanteil am Umsatz aufgrund der sinkenden Preise) kritisch gesehen. Im Rahmen des Programmworkshops wurde ebenfalls darauf verwiesen, dass beispielsweise die großen Marktfruchtbetriebe des Ökologischen Landbaus bei einem Wegfall der Förderung wahrscheinlich wieder zur konventionellen Produktionsweise zurückkehren würden (IM et al., 2003). Damit können zum jetzigen Zeitpunkt mögliche mittel- bis langfristige Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen zwar nicht ausgeschlossen werden, von ihrem Charakter sind sie aber bislang eher den konjunkturellen Effekten zuzuordnen (siehe MB-X-Tabelle 5.1).

Positive und messbare Wirkungen weisen ausschließlich Maßnahmen des Förderschwerpunkts B auf. Dies ist bemerkenswert, weil in den beiden relevanten Maßnahmen ausschließlich Projekte in öffentlicher Trägerschaft gefördert werden. Die privaten Maßnahmen, z.B. der Dorfentwicklung, werden ausschließlich national finanziert. Die dort entstehenden Beschäftigungseffekte wurden nicht erhoben<sup>13</sup>. Sie können, wenn man die Ergebnisse aus anderen Bundesländern überträgt, z.B. im Bereich der Umnutzungsförderung durchaus beträchtlich sein. Über die indirekten Beschäftigungswirkungen von Infrastrukturmaßnahmen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussagen treffen, weil diese eher langfristiger Natur sind. Dies betrifft beispielsweise die indirekte Beschäftigungswirkung durch touristische Infrastrukturmaßnahmen, wie den Bau oder die Beschilderung eines Radweges. Auch zu einem späteren Zeitpunkt wird es methodisch sehr schwer sein, diese Effekte zu messen bzw. kausal zuzuordnen (siehe Tabelle 10.7).

**Tabelle 10.7:** Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung								C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft								
	I	III	VII	IX								V	VI	VIII	IX					
VO-Kapitel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
<b>Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung</b>	in der Landwirtschaft	(-) <sup>1)</sup>	0	+?	(+)				0					(+)	0		0	0		
	außerhalb der Landwirtschaft			++?	++	0	+		0			(+)								0

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

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

Quelle: Eigene Darstellung.

Tendenziell negative Beschäftigungswirkungen treten beim AFP (a1) auf. Diese resultieren zum einen aus Rationalisierungsinvestitionen, durch die der Arbeitszeitbedarf in den geförderten Betrieben verringert wird und zum anderen aus Erweiterungsinvestitionen in Wachstumsbetrieben, die – bei weitgehend konstantem Produktionsvolumen (z.B. Milch) – zu einer überproportionalen Arbeitsreduzierung in durchschnittlich weniger arbeitspro-

<sup>13</sup> Von Seiten des für wesentliche Bereiche der Artikel-33-Maßnahmen zuständigen Fachreferats wird angeregt, bei einer zukünftigen Evaluation gegebenenfalls private Maßnahmen, die in größerem Umfang Beschäftigungspotenziale entfalten und die nur mit nationalen Mitteln auf der Grundlage des ZAL gefördert werden, in die Evaluierung zu integrieren. Damit würde eine gewisse „Schieflage“, die sich bei ausschließlicher Betrachtung der öffentlichen Maßnahmen ergibt, korrigiert werden.

duktiven Betrieben führen. In beiden Fällen trägt die neu geschaffene Kapitalausstattung zu einer Sicherung der verbleibenden Arbeitsplätze in den geförderten Betrieben bei.

Positive Beschäftigungswirkungen konnten für die geförderten Diversifizierungsmaßnahmen ermittelt werden, die jedoch nur einen geringen Anteil an der Gesamtheit der geförderten Maßnahmen haben. Auch hier treten teilweise Verdrängungseffekte auf, die jedoch aufgrund methodischer und datentechnischer Schwierigkeiten unberücksichtigt bleiben.

### 10.3.2.3 Querschnittskriterium 2-3. - Befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte

Dieses Kriterium wurde zusätzlich eingeführt, um eine klare Trennung zwischen den verschiedenen Ebenen der Beschäftigungseffekte und deren wirtschaftspolitischen Relevanz zu erhalten. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Schleswig-Holstein sind die konjunkturellen Effekte auf die Beschäftigung durchaus von Interesse. Beschäftigungswirkungen, z.B. auf das Bauhandwerk, gehen aber von allen öffentlichen Ausgaben aus, die mit einer entsprechenden Leistungserstellung verbunden sind. Sie können weder einen Maßstab zur Beurteilung von ZAL noch einzelner Maßnahmen darstellen.

Im Folgenden werden die Schätzergebnisse für die einzelnen Förderschwerpunkte vorgestellt (zur Methodik der Ermittlung siehe MB-X-Text 5.2). Eine genaue Übersicht gibt MB-X-Tabelle 5.1.

#### *Förderschwerpunkt A*

Die direkten Beschäftigungseffekte für die ersten drei Förderjahre 2000 bis 2002 liegen bei rund 429 Arbeitsplätzen (in Personenjahren). Legt man ein Verhältnis zwischen direktem Beschäftigungseffekt und gesamtem Beschäftigungseffekt<sup>14</sup> von 1:1,65 zugrunde, dann ergibt sich ein Gesamteffekt von 687 Arbeitsplätzen. Insgesamt profitiert v.a. das Bau- und Ausbaugewerbe, im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung auch der technische Anlagenbau von der Förderung. Im Bereich der Berufsbildung handelt es sich um Lehrpersonal, das die geförderten Kurse inhaltlich vorbereitet und durchführt. Die Auf-

---

<sup>14</sup> Der gesamte Beschäftigungseffekt setzt sich zusammen aus dem direkten Produktionseffekt der geförderten Investition und den indirekten sektoralen Produktionseffekten durch die Vorleistungslieferungen multipliziert mit den sektoralen Beschäftigungskoeffizienten (Kleemann et al., 1999).

träge werden zur Hälfte im Kreis vergeben; nur ein geringer Teil geht an Unternehmen außerhalb des Bundeslandes.

### ***Förderschwerpunkt B***

Die direkten Beschäftigungseffekte für die ersten drei Förderjahre 2000 bis 2002 liegen bei rund 810 Arbeitsplätzen (in Personenjahren). Daraus lässt sich ein gesamter Beschäftigungseffekt von 1.340 Arbeitsplätzen (in Personenjahren) ermitteln. Insgesamt profitieren v.a. Tiefbau- und Deichbauunternehmen von der Förderung. Bei k und o werden zu einem großen Teil die Aufträge an Unternehmen im Kreis vergeben, bei r und u erfolgt die Auftragsvergabe in Schleswig-Holstein. Im Deichbau wird die Maßnahme Küstenschutz im Deichvorfeld überwiegend durch Personal des ARL Husum durchgeführt. Hier sind ca. 330 Personen beschäftigt, die durch die geförderte Maßnahme besser ausgelastet werden.

### ***Förderschwerpunkt C***

Förderschwerpunkt C beinhaltet im Wesentlichen Maßnahmen, bei denen eine Beschäftigungswirkung zum einen für die Dauer der Prämien- oder Ausgleichszulagengewährung eintreten kann. Zum anderen treten bei den investiven Maßnahmen auch Effekte durch die Leistungserstellung auf.

Die Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten werden als Ausgleich für bestehende wirtschaftliche Erschwernisse durch gemeinschaftsrechtliche Auflagen gezahlt. Durch die Maßnahme entstehen keine Beschäftigungseffekte; es sei denn, man würde als Referenzsituation die Nutzungsaufgabe annehmen. Ähnliches gilt für die Ausgleichszulage.

In der forstlichen Förderung sind ungefähr 100 Personenjahre zu veranschlagen. Die Leistungen werden bei h überwiegend als Fremdleistung erbracht, bei i überwiegend in Eigenleistung. Der Wirkungsbereich ist zur Hälfte der Nahbereich.

Maßnahme t bewirkt in geringem Umfang Beschäftigungseffekte bei den örtlichen Bauunternehmen des ländlichen Raums, die ansonsten auch Tätigkeiten für die Unterhaltungsverbände durchführen.

### ***Gesamtschau***

Die Summe der geschätzten befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekte liegt bei rund 1.350 Personenjahren (direkte Effekte) und rund 2.150 Personenjahren (Gesamteffekte) im Zeitraum 2000 bis 2002. Auf ein Jahr umgerechnet, ergeben sich Effekte von rund 716 Personenjahren. Geht man vereinfachend davon aus, dass diese Beschäftigung zum überwiegenden Teil Schleswig-Holstein und dem Baugewerbe zugute kommt, dann handelt es sich um ca. 1 % der im Jahr 2001 im Baugewerbe Schleswig-Holsteins vorhan-

denen Arbeitsplätze. Damit hat ZAL - in allerdings nur sehr geringem Umfang - dazu beitragen, den Beschäftigungsrückgang im Baugewerbe, der zwischen 1998 und 2001 immerhin bei -10,8 % lag (Stala, 2003), ein wenig abzuschwächen.

Geht man davon aus, dass rund 180 Menschen ganzjährig oder saisonweise im Privat- und Kommunalwald in Schleswig-Holstein beschäftigt sind (Mitteilung des MUNL), sichert die forstliche Förderung durch die Umsetzung der Maßnahmen für rd. 6 % Beschäftigung in den Betrieben selbst.

### 10.3.2.4 Fazit

Zum jetzigen Zeitpunkt können in erster Linie konjunkturell relevante Beschäftigungseffekte aufgezeigt werden. Direkte und indirekte Wirkungen sind bislang nicht in großem Umfang zu vermerken; allerdings sind gerade die indirekten Wirkungen auch erst mittel- bis langfristig messbar.

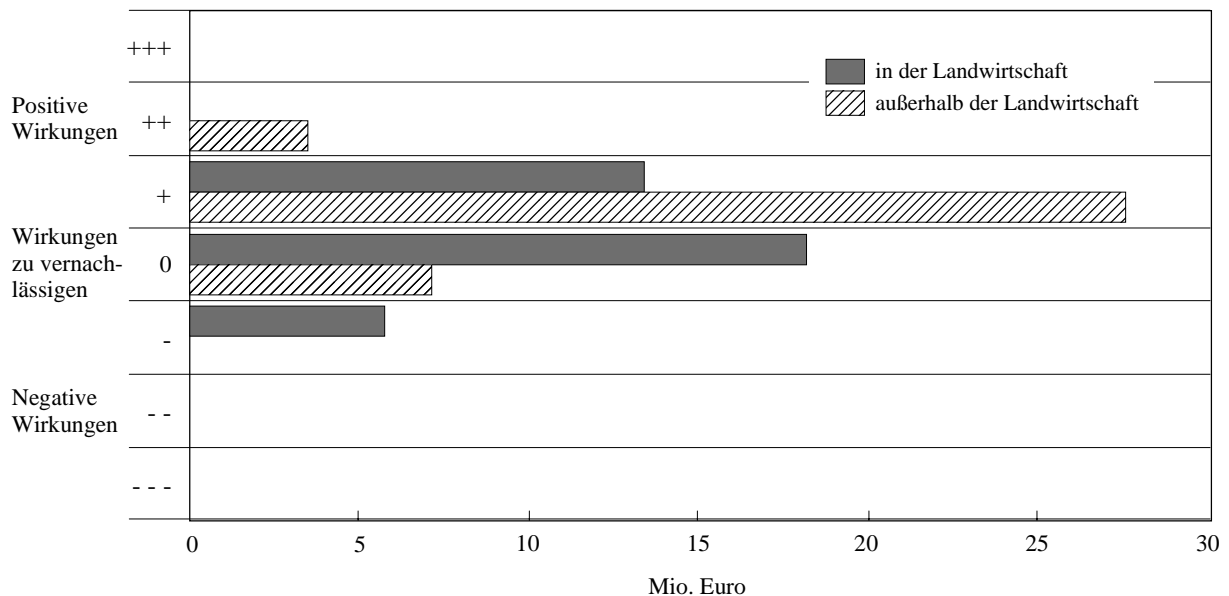
Die Frage der Beschäftigung kann allerdings nicht der Maßstab für die Auswahl von Maßnahmen sein, solange die Beschäftigungswirkungen nicht in das Zielsystem integriert sind (siehe Kapitel 10.1.4). Wie wertet man beispielsweise eine Agrarumweltmaßnahme mit hoher Ressourcenschutzwirkung, aber neutralen bis negativen Beschäftigungseffekten?

Jedoch sollte bei den Maßnahmen, die als Hauptziel „Beschäftigung“ nennen, dieses Kriterium ein (noch) stärkeres Gewicht bei der Projektauswahl erhalten.

Bei der Darstellung der Wirkungsrichtungen und der dazugehörigen öffentlichen Aufwendungen wird deutlich, dass Beschäftigungswirkungen tendenziell eher im außerlandwirtschaftlichen Bereich verortet werden. Angesichts eines Gesamtauszahlungsvolumens der Jahre 2000 bis 2002 von ca. 180 Mio. Euro wird zudem deutlich, dass nur ein geringer Anteil der Mittel in Maßnahmen mit Beschäftigungswirkungen fließt. Rund 7 % bzw. 17 % der öffentlichen Programmmittel entfalten bislang positive Beschäftigungswirkungen im landwirtschaftlichen bzw. außerlandwirtschaftlichen Bereich.



**Abbildung 10.7:** Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag von ZAL zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung

#### *Methodische Vorbemerkungen*

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

Der Zusammenfassung der unterschiedlichen Einkommenswirkungen standen große methodische Schwierigkeiten entgegen, da aufgrund der Vielfalt der Maßnahmen unterschiedliche Einkommensbegriffe genutzt werden und die Erfassung teilweise qualitativ, teilweise quantitativ erfolgte (siehe MB-X-Abbildung 1.2). Des Weiteren ist die Wirkung auf das Einkommen eher mittel- bis langfristiger Natur, da bei Unternehmensinvestitionen mehrere Jahre nach der Investition abgewartet werden müssen, um Aussagen zur Einkommenswirkung treffen zu können. Bei Infrastrukturinvestitionen verhält es sich ähnlich. Auch hier sind die Effekte eher langfristiger Natur. Daneben gibt es Maßnahmen, die sich unmittelbar einkommenswirksam niederschlagen. Dazu gehört z.B. die Ausgleichszulage oder die Ausgleichszahlung. Diese Effekte sind aber an die Gewährung von Fördermitteln gebunden. Agrarumweltmaßnahmen können ebenfalls einkommenswirksam

werden. Damit sind nicht Über- oder Unterkompensationen durch die Prämie angesprochen, sondern indirekte Wirkungen z.B. über den Aufbau neuer Vermarktungswege im Ökologischen Landbau.

### 10.3.3.1 Relevanz der Frage und zugehörigen Kriterien

Die Frage und die zugehörigen Kriterien sind relevant, wobei sich durch die geringe Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft<sup>15</sup> der Einfluss relativiert, den der Erhalt oder die Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung auf das regionale Einkommensniveau haben könnte. Die Landwirtschaft in Schleswig-Holstein ist im bundesrepublikanischen Vergleich ein sehr produktiven Sektor. Dies zeigt sich in einem deutlich geringeren Abstand zur BWS je Erwerbstätigen außerhalb der Landwirtschaft. Der Produktionswert der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein beträgt über drei Milliarden Euro pro Jahr (2001). Er ist damit zum Beispiel fast dreimal so hoch wie der in der Schiffbaubranche und liegt gleichauf mit dem Produktionswert der Sparte Elektrotechnik (siehe auch Kapitel 3).

In Verbindung mit anderen Sektoren der Volkswirtschaft wird der Agrarwirtschaft in Schleswig-Holstein daher ein Entwicklungspotenzial zugesprochen. Die Landwirtschaft bildet nach Einschätzung des HWWA einen wichtigen Bestandteil des Entwicklungsclusters „Moderne Nahrungsmittelproduktion“. „Die Rahmenbedingungen für die Entwicklung eines innovativen und dynamischen Clusters der modernen Nahrungsmittelproduktion sind in Norddeutschland überaus günstig. Die Spezialisierung Norddeutschlands mit einer großen Bedeutung des Ernährungsgewerbes und einem hoch produktiven Agrarbereich bildet im traditionellen Bereich der norddeutschen Wirtschaft ein breites Fundament für einen solchen Cluster“ (Niebuhr et al., 2003).

Die Einkommenslage, Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft ist ausführlich im Programmplanungsdokument beschrieben (MLR, 1999, S. 26 ff). An der grundsätzlichen räumlichen Problemlage hat sich gegenüber der Zustandsbeschreibung in ZAL nichts Wesentliches geändert.

Die strukturellen Defizite der ländlichen Gebiete im Norden und Osten des Landes spiegelt auch die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem als Indikator für die Wirtschaftskraft wider (siehe auch MB-X-Text 5.3). Die BWS je Erwerbstätigem im Jahr 2000 liegt

---

<sup>15</sup> Die Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft gemessen an ihrem Anteil an der Bruttowertschöpfung wird im MB-X-Text 6.1 beschrieben.

im Durchschnitt Schleswig-Holsteins bei 46.796 Euro. Nur die Landeshauptstadt Kiel und die Hamburger Umlandkreise Pinneberg und Storman sowie Steinburg liegen über dem Durchschnitt (LDS-NRW, 2002). Auch das BIP je Kopf liegt in den ländlichen Gebieten unter den Werten des Hamburger Umlands und der kreisfreien Städte.

Die unterdurchschnittliche Einkommenssituation ist u.a. auf die Branchenstruktur - charakterisiert durch den höheren Anteil des Agrarsektors an der Wertschöpfung, eine größere Bedeutung des Baugewerbes und andere Bereiche des Produzierenden Gewerbes mit relativ niedriger Arbeitsproduktivität und weniger unternehmensbezogene Dienstleistungen - in ländlichen Räumen zurückzuführen. Aus Sicht des Kohäsionsziels ist den Einkommenswirkungen der Fördermaßnahmen bzw. des Programms eine große Bedeutung zuzumessen (MLR, 1999, S. 133 ff).

ZAL kann aufgrund seiner Maßnahmenstruktur zumeist nur indirekte Wirkungen auf das Einkommen der nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerung entfalten, und zwar in dem Maße, wie die Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität beitragen und dadurch Impulse bewirken. Einzig die Förderung der Maßnahme g1/g2 kann direkt unternehmensbezogene Investitionen fördern und dadurch direkt einkommenswirksam werden.

### **10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen**

Die Sicherung und Verbesserung des Einkommens in der Landwirtschaft (Kriterium 3-1.) steht im Vordergrund des Förderschwerpunktes A „Produktionsstruktur“. Förderschwerpunkt B sieht hier nur für die Maßnahmen p1 und p2 ein Hauptziel vor. Erklärtes Ziel ist die Sicherung und Verbesserung des Einkommens im Kapitel V, wobei es hier an die Gewährung der Förderung gebunden ist. Daneben haben die sonstigen forstlichen Maßnahmen ein Hauptziel „Einkommenssicherung bzw. -verbesserung“.

Unbedeutender ist der Aspekt der Einkommenserzielung außerhalb der Landwirtschaft. Nur die Maßnahmen g und p zielen hauptsächlich auf die Sicherung und Verbesserung des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft ab (siehe Tabelle 10.8).

**Tabelle 10.8:** Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur						B: Ländliche Entwicklung						C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft							
	VO-Kapitel		I	III	VII	IX												V	VI	VIII
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
<b>Sicherung und Verbesserung des Einkommens</b>	in der Landwirtschaft	●	○	●	○	○			●					●	●				○	●
	außerhalb der Landwirtschaft			●					●										○	

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Sicherung und Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens tragen v.a. die sektoralen Förderschwerpunkte bei. Die Wirkungen im Förderschwerpunkt A lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren, da der Abstand zur getätigten Investition zu kurz ist und z.T. noch keine aussagekräftigen Datenblätter vorliegen. Im Bereich des Förderschwerpunktes C handelt es sich um flächenbezogene Zuwendungen; hier treten die Einkommenseffekte unmittelbar auf (siehe Tabelle 10.9).

Aber auch außerlandwirtschaftliche Einkommen werden durch einzelne Maßnahmen positiv beeinflusst. Die Einkommenswirkungen außerhalb der Landwirtschaft reichen von vorhanden, aber aus Programmsicht vernachlässigbar, bis positiv. Bei der Verarbeitung und Vermarktung handelt es sich aufgrund der unzureichenden Datenlage noch um Ex-ante-Schätzungen (siehe Kapitel 7).

**Tabelle 10.9:** Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur						B: Ländliche Entwicklung						C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft							
	VO-Kapitel		I	III	VII	IX												V	VI	VIII
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
<b>Sicherung und Verbesserung des Einkommens</b>	in der Landwirtschaft	(+)	(+)	+?	+				0		+			(+)	++	(+)		0	0	
	außerhalb der Landwirtschaft			++?	++	0	+		0			(+)								0

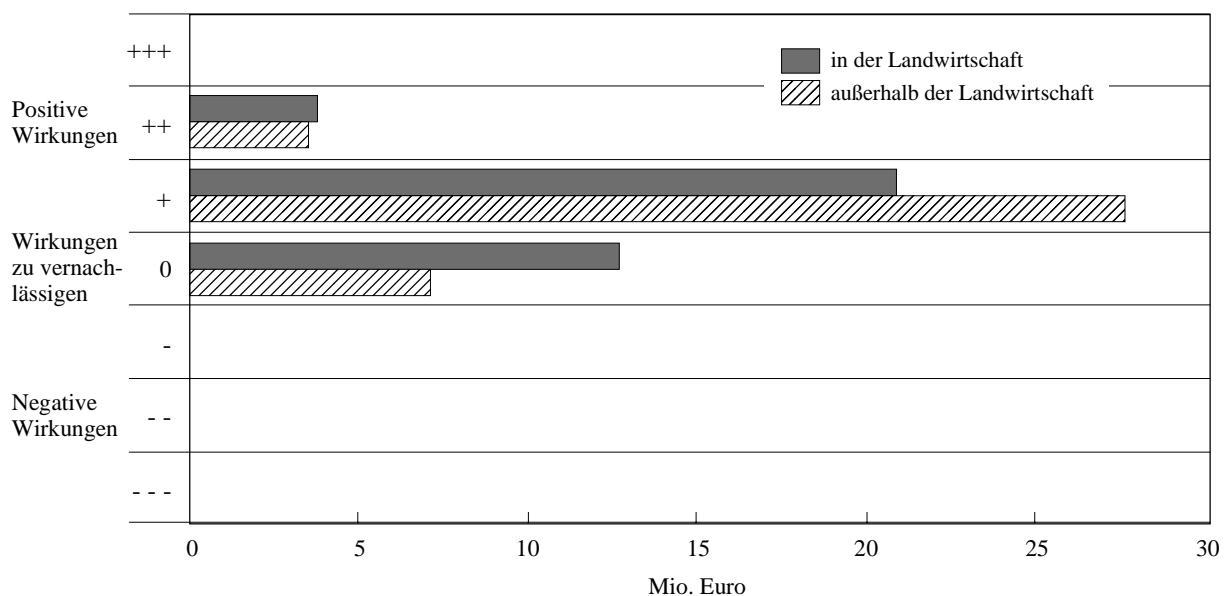
**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++  
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0  
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---  
 in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren  
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang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

Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.3.3 Fazit

Einkommenseffekte bewegen sich v.a. im geringfügig positiven Wirkungsbereich und entstehen in etwas stärkerem Umfang im außerlandwirtschaftlichen Bereich. Der Anteil von Programmmitteln mit einer positiven Wirkungsrichtung liegt aber auch hier nur bei rund 17 %.

**Abbildung 10.8:** Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

## 10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag von ZAL zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse

### 10.3.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

#### *Relevanz der Frage*

Die Frage ist sowohl bezogen auf den landwirtschaftlichen wie auch für den Verarbeitungs- und Vermarktungssektor relevant; allerdings in unterschiedlichen Ausprägungen. Im landwirtschaftlichen Bereich geht es primär um einen weiteren Ausbau der starken Wettbewerbsposition; im Verarbeitungs- und Vermarktungssektor um eine Begleitung der strukturellen Anpassungsprozesse.

Insgesamt handelt es sich bei der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein um einen produktiven Sektor, wie Tabelle 10.10 zeigt.

**Tabelle 10.10:** Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Preisen von 1991

Gebiet	1994	1995	1996	1997	1998
Alle Sektoren: Schleswig-Holstein	86.392	87.624	89.872	93107	95.590
Alle Sektoren: Früheres Bundesgebiet	94.010	95.500	97.590	100.760	103.500
Alle Sektoren: SH zu früherem Bundesgebiet in %	91,9	91,8	92,1	92,4	92,4
Landwirtschaft: Schleswig-Holstein	62.733	67.248	76.359	82.104	87.323
Landwirtschaft: Früheres Bundesgebiet	43.890	44.030	51.050	51.980	55.910
Landwirtschaft: SH zu früherem Bundesgebiet in %	142,9	152,7	149,6	158,0	156,2

Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistisches Landesamt SH.

Auch der Vergleich ausgewählter Kennziffern landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe zeigt diesen Produktivitätsvorsprung der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein (siehe Tabelle 10.11).

**Tabelle 10.11:** Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Ländern

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

1) 2001/2002 Betriebsgröße EGE.

Quelle: Agrarbericht, verschiedene Jahrgänge.

Aufgrund der Umstellung der methodischen Betriebssystematik sind die Daten der Tabelle 10.11 zwischen den Jahren 199 und 2002 im Längsschnitt nicht vergleichbar. Bezogen auf die einzelnen Jahre zeigt sich aber, dass Schleswig-Holstein, mit Ausnahme der Flächenproduktivität, über den Durchschnittswerten Deutschlands oder des früheren Bundesgebietes liegt. Dabei streuen die Werte sehr stark. Die erfolgreichen Haupterwerbsbetriebe („oberes Drittel“) erwirtschaften ein Einkommen von fast 35.000 Euro je Arbeitskraft. Im unteren Drittel wurden nur knapp 7.000 Euro erzielt (MUNL et al., 2003).

Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor besitzt zwar eine große Bedeutung in Schleswig-Holstein, ist aber gekennzeichnet von erheblichen strukturellen Anpassungsprozessen. Die Ernährungsindustrie ist mit gut 16 % Anteil an den Umsätzen des Verarbeitenden Gewerbes (2001) der umsatzstärkste Wirtschaftszweig in Schleswig-Holstein und von besonderer Bedeutung für den ländlichen Raum. Hinsichtlich der Beschäftigten sind es vor allem der Schlacht- und Molkereibereich sowie die Obst- und Gemüseverarbeitung. Allerdings kann in den vergangenen Jahren bei insgesamt stagnierenden Beschäftigten- und Umsatzzahlen nicht von einer positiven und dynamischen Entwicklung gesprochen werden. Vor allem im tierischen Bereich führten Strukturanpassungen und Nachfragerückgänge zu einem Rückgang der Beschäftigtenzahl von 4.451 in 1997 auf 3.751 in 2001. Diese Entwicklung beruht zu einem erheblichen Teil auf Wiedervereinigungseffekten. Zum anderen verlagerten nationale und internationale große Unternehmen ihre Standorte zu Lasten Schleswig-Holsteins (siehe Kapitel 7). Auch im Jahr 2002 ging der Umsatz gegenüber dem Vorjahr um 2,6 % zurück. Der Umsatzrückgang verteilte sich ziemlich gleichmäßig auf alle Branchen. Nur bei der Milchverarbeitung ist ein starker Rückgang direkt zuzuordnen, der vorrangig auf den Milchpreisverfall im Jahr 2002 zurückzuführen sein dürfte. Bei den Beschäftigten des Ernährungsgewerbes setzte sich 2002 die abnehmende Tendenz der Vorjahre nicht fort (MUNL et al., 2003).

#### ***Relevanz des Kriteriums 4-1. - Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch Produktivitätsverbesserungen/Kostensenkungen***

Das Kriterium ist sowohl auf der einzelbetrieblichen Ebene - auch vor dem Hintergrund der z.Z. diskutierten Vorschläge zur Mid-term-Review - relevant wie auch auf Ebene der Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen, die wie oben ausgeführt, einem starken Wettbewerbsdruck unterliegen.

#### ***Relevanz des Kriteriums 4-2. - Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch Verbesserung der Marktposition***

Das Ernährungsgewerbe hat unter erheblichen Strukturanpassungen zu leiden (siehe Kapitel 7). Das HWWA sieht in der Kombination Agrarwirtschaft, Ernährungsgewerbe und Bio- und Gentechnologie in der modernen Nahrungsmittelproduktion einen entwicklungs-fähigen Cluster (Niebuhr et al., 2003). Hiernach dürften positive Impulse für die Nahrungsmittelproduktion v.a. von der zunehmenden Nachfrage nach ökologischen und regi-

onal hergestellten Produkten im Gastgewerbe und Gesundheitswesen in und außerhalb Schleswig-Holsteins ausgehen.

### **Relevanz des Kriteriums 4-3. - Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch positive Umsatzentwicklung**

Unter Wettbewerbsgesichtspunkten und zur Steigerung des Einkommens sind beide Umsatzkomponenten, Preis und Verkaufsvolumen, von Relevanz. Dabei ist zu beachten, dass es sich weitgehend um Wirkungen auf einzelbetrieblicher Ebene handelt (Preis und Verkaufsvolumen). Beispielsweise weiten im einzelbetrieblichen Bereich Betriebe ihre Milchproduktion aus. Durch die insgesamt bestehenden Gesamtproduktionslimits kann es in der Gesamtbetrachtung aber zu keiner Volumenausdehnung im Segment „Milch“ kommen. Der Preis könnte aufgrund von Qualitätsverbesserungen allerdings steigen. Im Verarbeitungs- und Vermarktungsbereich können positive Umsatzentwicklungen in einem Unternehmen andere Unternehmen vom Markt verdrängen. Dies lässt sich aufgrund von fehlenden Vergleichsgruppen allerdings nur vermuten.

#### **10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen**

Es gibt nur einige wenige Maßnahmen in ZAL, die auf den Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Märkte abzielen. Dazu gehören neben dem AFP, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, die Flurbereinigung und der ländliche Wegebau sowie die sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen (siehe Tabelle 10.12).

**Tabelle 10.12:** Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung								C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft									
	I	III	VII	IX								V	VI	VIII	IX						
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2	
<b>Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse</b>																					
durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	●		●	●																	●
durch Verbesserung der Marktposition	○		●																		●
durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	○		●																		●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Wirkungen sind bislang kaum feststellbar, weil es sich zumeist um langfristige Entwicklungen handelt (siehe Tabelle 10.13).



**Tabelle 10.13:** Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung								C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft									
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX								V	VI	VIII	IX					
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2	
<b>Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse</b>	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	(+)	0	++?	+											0				(+)	
	durch Verbesserung der Marktposition	(+)	0	++?													0	0			(+)
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	(+)		++?																	(+)

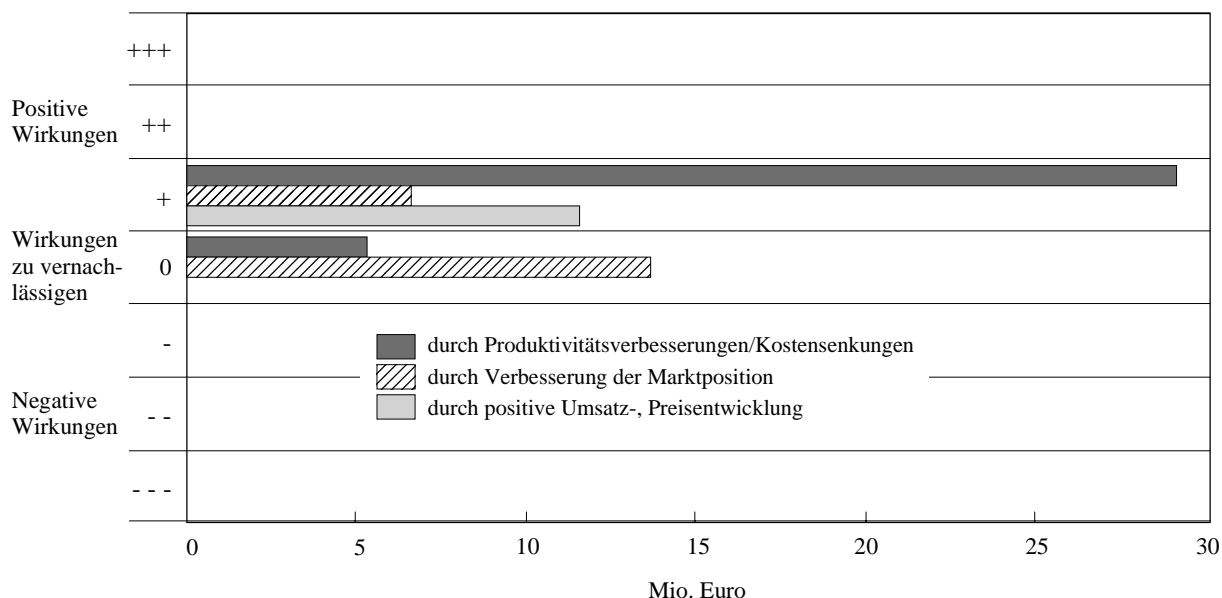
**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++  
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0  
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---  
 in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren  
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang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

Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.4.3 Fazit

Der finanzielle Schwerpunkt liegt auf dem Kriterium 4-1. „Produktivität/Kostensenkung“. Hier sind Effekte darstellbar, die von überbetrieblichen Maßnahmen auf den einzelnen Betrieb zurückstrahlen.

**Abbildung 10.9:** Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

Angesichts eines bislang getätigten Ausgabevolumens von ca. 180 Mio. Euro sind die bislang darstellbaren Wirkungsrichtungen und die dazugehörigen Finanzmittel - vergleichbar auch mit der Frage Einkommen - gering. Daraus wird auch deutlich, dass ZAL hier keinen Interventionsschwerpunkt gesetzt hat.

### 10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag von ZAL zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

#### 10.3.5.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Die Situation der Umwelt und die hieraus resultierenden Stärken und Schwächen sind in ZAL ausführlich beschrieben (MLR, 1999, S. 39 ff). Die dargestellten Stärken und Schwächen zeigen, dass die Querschnittsfrage 5 in Schleswig-Holstein eine hohe Relevanz hat.

Auf der Programmebene spielen der biotische Ressourcenschutz (Lebensräume, Arten- und Lebensgemeinschaften) sowie der Bodenschutz nur eine untergeordnete Rolle. Beide Aspekte werden unter dem Kriterium 5-1 - allgemeine positive Umweltwirkungen - sub-

sumiert. In den einzelnen Förderkapiteln nehmen diese Schutzgüter eine zentrale Stellung ein (vgl. hierzu beispielsweise Kapitel 6, Tabelle 6.2).

Ohne räumlich zu differenzieren, gibt Tabelle 10.14 einen Überblick über den Zustand der für Frage 5 relevanten Umweltmedien und benennt Stärken und Schwächen. In den drei Naturräumen Schleswig-Holsteins, der Geest, der Marsch und dem Östlichen Hügelland, sind diese allerdings unterschiedlich ausgeprägt (siehe hierzu auch Tabelle 6.3 in Kapitel 6).

**Tabelle 10.14:** Überblick über den Zustand der Umweltmedien in Schleswig-Holstein

<b>Schutzgüter / Umweltmedien</b>	<b>Stärken</b>	<b>Wesentliche Gefährdungen und Schwächen</b>
Lebensräume, Arten und Lebensgemeinschaften (L)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorkommen der für Schleswig-Holstein typischen Natur- und Kulturlbensräume wie Hoch- und Niedermoore, Heiden und Trockenbiotope, Wallhecken und Salzwiesen</li> <li>- Relativ hoher Anteil an gesetzlich geschützter Natur- und Landschaftsschutzgebieten</li> <li>- durch das verstärkte Ausscheiden von Standorten aus der Bewirtschaftung Zunahme naturnaher Biotope</li> <li>- Biotopverbund, Knicklandschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gefährdung traditioneller Kulturbiotope, wie Sandheiden und Magerrasen, durch Nutzungsaufgabe</li> <li>- Gefährdung von Feuchtwiesen/Wiesenvogellebensräumen durch Nutzungsintensivierung oder –aufgabe</li> <li>- Beeinträchtigung der meisten naturnahen Moore durch nutzungsbedingte und atmosphärische Stickstoffeinträge</li> <li>- Beeinträchtigung und Zerstörung von Feuchtbiotopen durch Entwässerung, Nutzungsumwandlung und Nutzungsintensivierung</li> </ul>
Boden (B)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Böden mit einem hohen Ertragspotenzial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wind-, Wassererosion sowie Verdichtung durch nicht standortangepasste Landwirtschaft</li> <li>- Flächendeckende Eutrophierung durch atmosphärische Stickstoffeinträge</li> <li>- Verlust von Boden durch Siedlungs- und Verkehrsflächen</li> </ul>
Wasser (Grundwasser und Oberflächengewässer) (W)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoher Anteil an Gewässern und Grabenstrukturen mit hohem Entwicklungspotenzial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nitratbelastung und Eintrag von Pflanzenschutzmitteln aus der Landwirtschaft</li> <li>- Strukturelle Belastungen durch Veränderungen der ökomorphologischen Gegebenheiten durch wasserwirtschaftliche Maßnahmen und intensive Unterhaltung</li> </ul>
Klima / Luft (KL)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geringe NO<sub>x</sub> –Emissionen in Teilräumen (v.a. östliches Hügelland)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausstoß klimarelevanter Emissionen</li> <li>- CO<sub>2</sub> (Landwirtschaft, Gewerbe, Hausbrand),</li> <li>- Lachgas, Methan, Ammoniak (Landwirtschaft)</li> </ul>
Landschaft / Erholung (LE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Besondere Wertschätzung des Natur- und Landschaftsschutzes in Schleswig-Holstein</li> <li>- Hoher Erholungsflächenanteil (bedeutsame Tourismusregion)</li> <li>- Hoher Anteil an Laub- und Mischwäldern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verlust von Feldgehölzen und Kleinstrukturen</li> <li>- Geringer Waldanteil, mit 10 % an der Landesfläche eines der waldärmsten Flächenländer der BRD</li> <li>- Hoher Grad der Schädigung der Wälder</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung nach MLR, 1999, S. 54.

### 10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Aufgrund der Bedeutung der Umweltfrage, die sich in der Zielstruktur (Tabelle 10.15) und den Wirkungen (Tabelle 10.16) der ZAL-Maßnahmen zeigt, nimmt die Ergebnisdarstellung einen vergleichsweise großen Raum ein. Diese Zielaussagen können als Messlatten für die mit dem Programm bewirkten Verbesserungen bzw. Belastungen (Indikator 5-1.3.) fungieren. Die wesentlichen Handlungsfelder mit unmittelbarem Handlungsbezug zu ZAL sind:

- Anpassung der Nutzungen an die natürlichen Standortvoraussetzungen,
- Stärkung ökologisch verträglicher Bewirtschaftungs- und Produktionsformen,
- Förderung regionaler und lokaler Stoffströme,
- Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (v.a. für Wohn- und Gewerbeland),
- Erhalt von Freiräumen,
- Reaktivierung leerstehender Bausubstanz,
- Einschränkung der Umweltbelastungen durch
  - Förderung umweltverträglicher und standortgerechter Landwirtschaft,
  - Artenschutz,
  - umweltgerechten Tourismus,
- Erhalt von Kulturlandschaften.

Insgesamt zielt ein Großteil der ZAL-Maßnahmen mit Haupt- oder Nebenzielen auf die Verbesserung der Umweltsituation im ländlichen Raum. Ihnen wird auch in der Ex-ante-Bewertung größtenteils eine positive Wirkung zuerkannt; nur sechs der insgesamt 28 Maßnahmen werden nicht mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung gebracht (Tabelle 10.15).

**Tabelle 10.15:** Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Zielanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft							
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V	VI	VIII		IX		
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2	
<b>Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch</b>	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	●	○	●		●	○	●						●	○ <sup>1)</sup>	●	●	●	●	●	●
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen		○											●	○ <sup>1)</sup>	●	○	●			
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs	●	○			●												○	○		○
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften					○									○	○ <sup>1)</sup>	○	●	●	●	●

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

1) Durch die VO zwingend vorgegebenes Ziel, aber vom Land nicht genannt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.16 fasst die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten ersten Umweltwirkungen der Maßnahmen gemäß ihrer Inanspruchnahme zusammen und ordnet diese den Kriterien der Querschnittsfrage 5 zu. Das erste Kriterium 5-1 ist hierbei als allgemeinstes Wirkungskriterium aufzufassen, welches durch die anderen drei Kriterien spezifiziert wird. Im Folgenden werden die wesentlichen Wirkungen der unterschiedlichen ZAL-Maßnahmen dargestellt. Eine ausführliche Zusammenstellung befindet sich im Materialband (siehe MB-X-Tabelle 7.1 bis 7.3).

Als Wesentlich ist herauszustellen, dass die einzelnen Maßnahmen auf sehr unterschiedliche Weise auf die Umwelt wirken und die in Tabelle 10.16 dargestellten Wirkungen vor diesem Hintergrund einzuordnen sind:

- Direkte Wirkungen durch flächenbezogene Maßnahmen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen) oder durch direkte, dem Umweltschutz dienende Investitionen (verbesserte Ausbringungstechnik für Wirtschaftsdünger im AFP).
- Indirekte Wirkungen durch Investitionen, die auf Produktionsverbesserung ausgerichtet sind, deren Durchführung aber häufig mit einer Verbesserung der Ressourcennutzung bzw. mit einer geringen Ressourcenbelastung verbunden ist (Stallbauten im Rahmen des AFP).
- Zahlreiche Maßnahmen (z.B. die Ausgleichszahlung e1, Ausgleichszulage e2) tragen primär zum Erhalt von Natur und Landschaft (konservierende Wirkung) und weniger zu deren Verbesserung bei. Da diesen jedoch häufig das Bedrohungsszenario – Verschlechterung der Umweltsituation durch Nutzungsaufgabe oder Intensivierung gegenübergestellt werden kann, werden diese Maßnahmen ebenfalls berücksichtigt.

- Während es sich bei den anderen Wirkungsbereichen (Einkommen, Beschäftigung) um Nettoeffekte auch im Sinne von Verrechnungen von positiven und negativen Effekten handelt, werden negative Wirkungen, z.B. von Bauvorhaben, entsprechend der Methodik der Kommission, getrennt dargestellt (EU-KOM, 1999a). Grund hierfür ist, dass eine Verrechnung von eventuell positiven Wirkungen eines Stallneubaus (Tierschutz, Klima) mit negativen Wirkungen auf andere Schutzgüter (Bodenversiegelung, Landschaftsbild) nicht sinnvoll ist. Hierfür wurden neue Kriterien für die Belastung der Umwelt (siehe Tabelle 10.16) eingeführt.

**Tabelle 10.16:** Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung								C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft								
		I	III	VII	IX								V	VI	VIII	IX					
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
<b>Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch</b>	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	(+)		+?	+		+	(+)	+++						+	(+)	+++	+++	++	+++	+++
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	(+)		+?	+										0	(+)	+++	+++	++	++	++
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs	(+)		+?	0		+					0			0		++	++	+	0	0
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften			0?	+										+	(+)	(+)	+++	++	++	+++
<b>Belastung der Umwelt durch</b>	Flächenverbrauch	(-)		(-)	-			0				-									
	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs						0	0													(-)
	Sonstiges			0?										0						0	

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

2) Die Auswirkungen auf die Landschaft, können sowohl bewahrender Natur im Sinne des Erhalts gewachsener typischer Landschaftsbilder sein, z. B. Obstbaulandschaften etc. Fruchtfolgeerweiterungen etc. Sie können aber auch zur Etablierung neuer Feldfrüchte in Landschaften führen, z.B. Strauchheidelbeeren auf Grünlandstandorten, die Bemühungen zum, Landschaftserhalt oder Wiesenbrüterschutz zuwider laufen. Auch die Lieferbedingungen für die Abnahme landwirtschaftlicher Erzeugnisse bei den weiterverarbeitenden Betrieben können zu einer Intensivierung der Nutzung selber (Erzeugung 1a Qualität) als auch zur Verhinderung Anreicherung mit Landschaftselementen führen: Verunreinigung durch Laubfall etc.

Quelle: Eigene Darstellung.

**Kriterium 5-1. - Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch das Programm positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.**

Dieses Kriterium zielt auf die Ermittlung der Anteile des Programms ab,

- die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen (Indikator 5-1.1.),
- die hauptsächlich mit einer ökonomischen Zielausrichtung konzipiert sind (Indikator 5-1.2.),
- die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind (Indikator 5-1.3.).

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

**Anteil der Fördermaßnahmen, die völlig den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben (Indikator 5-1.1.):** Hierunter wurden die Maßnahmen gefasst, die laut Zielanalyse ausschließlich Hauptziele im Umweltbereich verfolgen. Dieses sind im Wesentlichen die Agrarumweltmaßnahmen, die Erweiterung und der Neubau von Abwasserbeseitigungsanlagen sowie die investiven Maßnahmen zum Umweltschutz bzw. der Landschaftspflege. MB-X-Tabelle 7.1 gibt einen Überblick über den Umfang und Inhalte der Maßnahmen. Mit 37 Mio. Euro umfassen die Maßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielrichtung Umweltschutz 20 % der 2000 bis 2002 im Rahmen von ZAL verausgabten öffentlichen Mittel.

**Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.):** Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten und Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziele) verfolgen bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden. Dies sind die Haushaltslinien bzw. Maßnahmen a, g, e, h, i, k, n2 und o1/2. Insgesamt umfassen diese rund 30 % der eingesetzten Mittel. Der Anteil der geförderten Projekte innerhalb dieser Haushaltslinien/Maßnahmen, die tatsächlich mit positiven Umweltwirkungen verbunden sind, schwanken von 100 % der Mittel bei der Flurbereinigung bis zu ca. 10 % bei der Dorferneuerung. Bei der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen handelt es sich eine konservierende Maßnahme, die zugleich die Akzeptanz für das Natura-2000-Schutzgebietsnetz verbessern soll.

Aufgrund der derzeitigen Datenlage kann keine zusammenfassende Aussage zum Anteil der Programmkosten von Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen gegeben werden. Auch die Angaben zu den Projektanteilen beruhen auf Schätzungen und Befragungsergebnissen und können nicht weiter aggregiert werden. MB-X-Tabelle 7.2 fasst die wesentlichen Informationen über die Outputs und die Hauptwirkungen der Maßnahmen zusammen.

**Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3. - neu eingeführte Kriterien 5-5., 5-6. und 5-7.):** Bei der Diskussion möglicher negativer Umweltwirkungen ist vorweg zu schicken, dass bei allen geförderten Maßnahmen die Umweltstandards und die umweltrechtlichen Vorschriften einzuhalten sind. Aber auch bei der Einhaltung dieser Standards findet Umweltverbrauch statt. Auf diesen soll in Folge eingegangen werden. In diesem Sinne wurde der von der Kommission vorgegebene Indikator 5-1.3. analog zur ECOTEC-Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen verändert (MWMTV, 1999).

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

Zur Darstellung des möglichen und tatsächlichen Umweltverbrauchs wurden für die Maßnahmen, deren Umsetzung und Genehmigung i.d.R. unter die Eingriffsregelung<sup>16</sup> fallen, gesonderte Daten erhoben. MB-X-Tabelle 7.3 fasst die Maßnahmen mit negativen Wirkungen auf Schutzgüter zusammen. Hierbei wurde zwischen folgenden Kriterien unterschieden:

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

**Flächenverbrauch (Kriterium 5-5. neu):** Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist ein Ziel von ZAL (s.o.) und gehört zum Indikatorenset der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Bundesregierung, 2001). Aufgrund dieser gegebenen Messlatte für die Beurteilung der Wirkung öffentlich geförderter Maßnahmen wird die Problematik der Bodenversiegelung durch eine gezielte Datenerhebung exemplarisch untersucht. Da die in diesem Zusammenhang wesentliche naturschutzrechtliche bzw. baurechtliche Eingriffsregelung nur eine insgesamt approximative ausgeglichene Bilanz für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild anstrebt, finden hinsichtlich der Inanspruchnahme verschiedener Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima Luft, Tiere und Pflanzen) Verschiebungen statt. Dies gilt insbesondere für das Schutzgut Boden, dessen erhebliche Beeinträchtigung durch Versiegelung in den überwiegenden Fällen durch Aufwertungen anderer Schutzgüter (Pflanzungen etc.) ersetzt, nicht aber durch Entsiegelungen ausgeglichen wird. Dies wird durch die Abfrageergebnisse bestätigt. Insbesondere bei Maßnahmen der Haushaltlinien a, g, k, r finden Nettoneuversiegelungen statt. In den Förderrichtlinien sind keine Bedingungen oder Fördermodalitäten genannt, die den Grad der Versiegelung bzw. die Entsiegelung durch entsprechende Sonderförderung zur Folge hätten. Bei der Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung wurden allerdings bauliche Investitionen auf revitalisierten Gewerbebrachen durchgeführt.

---

<sup>16</sup> Sowohl nach Naturschutz- als auch nach Baurecht.



**Erhöhung des quantitativen bzw. qualitativen Ressourcenverbrauchs (Kriterium 5-6. neu):** Betriebsbedingte Auswirkungen auf verschiedene Schutzgüter konnten nicht ermittelt werden. In der Regel ist bei Produktionsausweitungen und Modernisierung immer von einer relativen Verbesserung der Ressourceneffizienz (Energie-, Wasserverbrauch, Luftbelastung oder Verpackungsaufwand) je Produkteinheit auszugehen. Die gleichzeitige Produktionsausweitung kann trotzdem zu einem absoluten Mehr an Belastung führen. Dieser Effekt kann hier nicht quantifiziert werden.

Die negative Einschätzung hinsichtlich des Ressourcenverbrauches im Bereich Forst beruht auf einer Verringerung der forstlichen Ressourcen. Mit zunehmenden Wachstum und Größe der neu angepflanzten Bestände wird sich die Wirkung ins Positive umkehren. Einer CO<sub>2</sub>-Freisetzung von 2.973 t/a in den Jahren 2000 und 2002, steht eine CO<sub>2</sub>-Bindung von 3.560 t/a nach dem Jahr 2012 gegenüber (siehe Kapitel 7).

**Sonstige Wirkungen (Kriterium 5-7. neu):** Hierunter fallen im Wesentlichen negative Auswirkungen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild. Wirkungen auf das Landschaftsbild wurden bei den eingriffsrelevanten Maßnahmen ebenfalls abgefragt. Aussagen hierzu sind nicht quantifizierbar und ohne Wirkraumbezug nicht zu beurteilen. So können beispielsweise Aufforstungsmaßnahmen je nach Landschaftsbezug sowohl positiv als auch negativ gewertet werden. Hinzu kommt, dass das Landschaftsbild mehr noch als die anderen Schutzgüter, durch eine eher schleichende Erosion seiner Vielfalt, Eigenart und Schönheit betroffen ist. Der Vielzahl kleinerer und größerer Maßnahmen wird im Einzelnen eine nur geringe Bedeutung zu gerechnet. So spielt es auch bei den Nennungen eine untergeordnete Rolle (siehe Tabelle MB-X-Tabelle 7.3). Für die Ex-post-Bewertung sollte hierfür eine differenziertere Betrachtung anhand von Fallbeispielen erfolgen.

#### ***Kriterium 5-2. - Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen***

Direkte flächenbezogene positive Auswirkungen sind vor allem mit den Haushaltslinien e, f, h verbunden. Diese umfassen rund 41.000 ha LF in Schleswig-Holsteins. Dies sind rund 4 % der LF des Landes. Mit indirekten Auswirkungen auf die Bodennutzung sind die Maßnahmen a, g und k verbunden. Diese Wirkungen ergeben sich vor allem durch die Förderung einer standortangepassten Aufteilung und Zuteilung der Feldflur, lassen sich jedoch nicht quantifizieren. MB-X-Tabelle 7.4 fasst die Maßnahmen und ihre wesentlichen Wirkungen zusammen.

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

Unter diesem Kriterium werden Maßnahmen mit Wirkungen auf die Ressource Wasser und das Schutzgut Klima betrachtet.

**Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.):** Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen von ZAL eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind nur im

Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie der Förderung im Bereich des Verarbeitungssektors zu finden. Im Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung ergab die Beraterbefragung, dass die Aspekte der Reduzierung des Wasserverbrauchs eine zu vernachlässigende Rolle spielen. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung wird im Erfassungsbogen der Einsatz von Brauch- und Trinkwasser festgehalten. Ein auswertbarer Rücklauf ist jedoch noch nicht vorhanden (siehe Kapitel 7).

**Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.):** Im Gegensatz zum quantitativen Wasserschutz wird dem qualitativen Wasserschutz eine hohe Bedeutung zugemessen (siehe Tabelle 10.14, Stärken- und Schwächenanalyse). Dies zeigt sich im Förderangebot zahlreicher Maßnahmen, die auf den Schutz des Grundwassers bzw. des Trinkwassers vor Verschmutzung ausgerichtet sind, z.B. durch

- die Förderung extensiver bzw. ökologischer Produktionsverfahren zur Verringerung des Betriebsmitteleinsatzes (flächendeckend) und
- die Verbesserung und Erweiterung von Abwasserbeseitigungsanlagen im ländlichen Raum.

Wesentliche Maßnahmen sind hier die Agrarumweltmaßnahmen, die einer Fläche von rund 26.500 ha zum Schutz des Grundwassers beitragen (siehe MB-X-Tabelle 7.5). Indirekt trägt hierzu auch die Einzelbetriebliche Investitionsförderung von Ökobetrieben und die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung von Ökoprodukten bei. Deren Wirkungen sind jedoch nicht zu quantifizieren (siehe auch Querschnittskriterium 5-2.) und werden bereits indirekt durch die Ökolandbaufläche erfasst. Im Prinzip ist auch die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen geeignet, die Verschmutzung des Grundwassers, durch Eintrag von Düngemitteln und Pflanzenschutzmittel, zu reduzieren. Mit einem Umfang von nur 479 ha, mit einem Realisierungsschwerpunkt auf Grenzertragsstandorten und Grünland, ist dieser Beitrag jedoch als vernachlässigbar einzustufen.

Durch die Förderung von zentralen öffentlichen Abwasseranlagen in ländlichen Gemeinden Schleswig-Holsteins konnten rund 30.000 Einwohnerwerte von den insgesamt in ZAL angestrebten 40.000 angeschlossen werden. Dadurch wurde der Schadstoffindex erheblich verbessert (siehe Kapitel 9). Maßnahmen t und k können auch zum qualitativen Schutz der Oberflächengewässer beitragen, indem Gewässerrandstreifen ausgewiesen oder Fließgewässer renaturiert werden. Ob sich die Qualität des Oberflächenwassers tatsächlich verbessert, ist allerdings vom Zusammenspiel vielfältiger Faktoren abhängig (Koehler, 1998).

Eine Bezugsgröße zu den hierdurch geschützten oder verbesserten Wasserressourcen (Grundwasserkörper oder Fließgewässer), wie von der EU-Kommission vorgeschlagen, besteht weder bei den flächenbezogenen Maßnahmen noch bei den technischen Maßnahmen zur Abwasserreinigung.

**Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf ZAL zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3.):** MB-X-Text 7.1 beschreibt die Rolle der Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich der Emission klimarelevanter Gase, sowie Hauptursachen und Handlungsansätze zur Reduktion ausführlich. Für die Bewertung sind von Bedeutung:

- Emissionen und Energieeinsatz im Rahmen der landwirtschaftlichen Produktion,
- Energieeinsatz im Verarbeitungs- und Vermarktungssektor,
- Verbesserung und zugleich Schwächung der CO<sub>2</sub>-Senkenfunktion im Rahmen forstwirtschaftlicher Maßnahmen,
- Substitution fossiler Energieträger durch Ausbau alternativer Energiequellen,
- Energieeinsparungen im Hausbrandsektor.

MB-X-Tabelle 7.12 gibt einen Überblick über die Gase, die bei der landwirtschaftlichen Nutzung eine Rolle spielen. MB-X-Tabelle 7.13 zeigt die Handlungsfelder eines EPLR und ordnet diesen einzelnen Maßnahmen und die zu erwartenden Effekte auf Treibhausgasemissionen. Die Handlungsfelder decken weitgehend die im Klimaschutzbericht der Landesregierung genannten Maßnahmen im Bereich der Land und Forstwirtschaft sowie Landschaftspflege ab (MUNF, 1999).

Eine Schwerpunkt der Wirkungen liegt auf der Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes, der durch Maßnahmen der Haushaltslinien a, f, g, h, n, o und t erfolgt. Quantifizierbar sind diese nur für Agrarumweltmaßnahmen sowie für die Förderung von Biomasseanlagen. Insgesamt werden 42.420 t CO<sub>2</sub>-Äquivalente eingespart, dies entspricht 0,21 %<sup>17</sup> der Gesamt-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch des Jahres 2000 in Schleswig-Holstein (Iak-Energiebilanzen, 2003). Bedingt durch die Förderung der extensiven landwirtschaftlichen Nutzung (f1) werden 217 t/a Ammoniak weniger emittiert.

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

Die Beantwortung dieses Kriteriums ist nur bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild unmittelbar vom Ort des Geschehens abhängig sind. Darüber hinaus ist eine Angabe, so wie von der EU-Kommission vorgesehen, von Flächen, auf denen im Rahmen von ZAL eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeigeführt wird, wenig aussagekräftig. Viele Maßnahmen, wie z.B. Anpflanzungen, Flussrenaturierungen etc., entfalten mit zunehmender Reifung eine großräumige Wirkung, so dass die Fläche der Durchführung und die visuelle Wirkfläche der

---

<sup>17</sup> Absolut waren dies 20.398.000 t (Iak-Energiebilanzen, 2003).

Maßnahme weit auseinanderfallen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der Fläche selber, z.B. Erhalt von artenreichem Grünland.

So steht bei der Diskussion dieses Kriteriums im Vordergrund, die von der EU-Kommission vorgegebenen Begriffe zur Beschreibung der Charakteristik von Landschaften, Kohärenz, Vielfalt und kulturelle Eigenart, mit Bedeutungen zu füllen und die einzelnen Maßnahmen zuzuordnen. Der Indikator wurde um den Aspekt der Steigerung des Erlebniswertes von Landschaften durch eine verbesserte Zugänglichkeit ergänzt (siehe auch Frage 1, Kriterium 1-4.: Verbesserung der Erholungsfunktion ländlicher Räume).

MB-X-Tabelle 7.8 gibt die Logik wieder, mit der die Wirkungen der Maßnahmen den verschiedenen Landschaftskriterien zugeordnet werden. Die Wertschätzung der Landschaft und des Landschaftserlebens wurden in der Stärken- und Schwächenanalyse als eine deutliche Stärke des ländlichen Raumes in Schleswig-Holstein hervorgehoben. Die Verbesserung sowohl des Erscheinungsbildes als auch der Zugänglichkeit der Landschaft ist bei zahlreichen Maßnahmen ein Hauptziel. In Kapitel 6 wird ausführlich auf die Landschaftsindikatoren eingegangen (vgl. hierzu auch SHHB (1999), da v.a. Agrarumweltmaßnahmen, aber auch forstliche Maßnahmen und investive t-Maßnahmen im Bereich der Landschaftspflege zum Erhalt der Kulturlandschaft in Schleswig-Holstein beitragen. Effekte der Flurbereinigung und Dorferneuerungsmaßnahmen auf das Landschaftsbild lassen sich nicht quantifizieren. MB-X-Tabelle 7.7 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs im Bezug auf den Landschaftserhalt zusammen.

Für die quantifizierbaren Maßnahmen wurden insgesamt eine Fläche von 44.304 ha, die zu einer Verbesserung oder dem Erhalt von Landschaften beitragen können, ermittelt. Dies entspricht 3,4 % der Wald-, landwirtschaftlichen Nutz- und Erholungsflächen<sup>18</sup>. Die Fläche umfasst teilweise auch den Wirkraum der Maßnahme und nicht nur die Fläche der Durchführung. Der überwiegende Teil der Maßnahmen dient der Einführung oder Sicherung angepasster Flächennutzungen und der Verbesserung der natürlichen Wirkung von Landschaften (Kohärenz). In wieweit diese Flächen in für den Landschaftsschutz bedeutsamen Bereichen liegen, kann nicht für alle Flächen ermittelt werden, sondern nur für die Teilflächen der Agrarumweltmaßnahmen, denen eine Gebietskulisse zugrunde liegt. Für diese Gebiete liegen i.d.R. Fachplanungen vor, die auch die Aspekte Landschaft umfassen, so dass im Rahmen der Ex-post-Bewertung auf dieser Grundlage Fallstudien durchgeführt werden könnten.

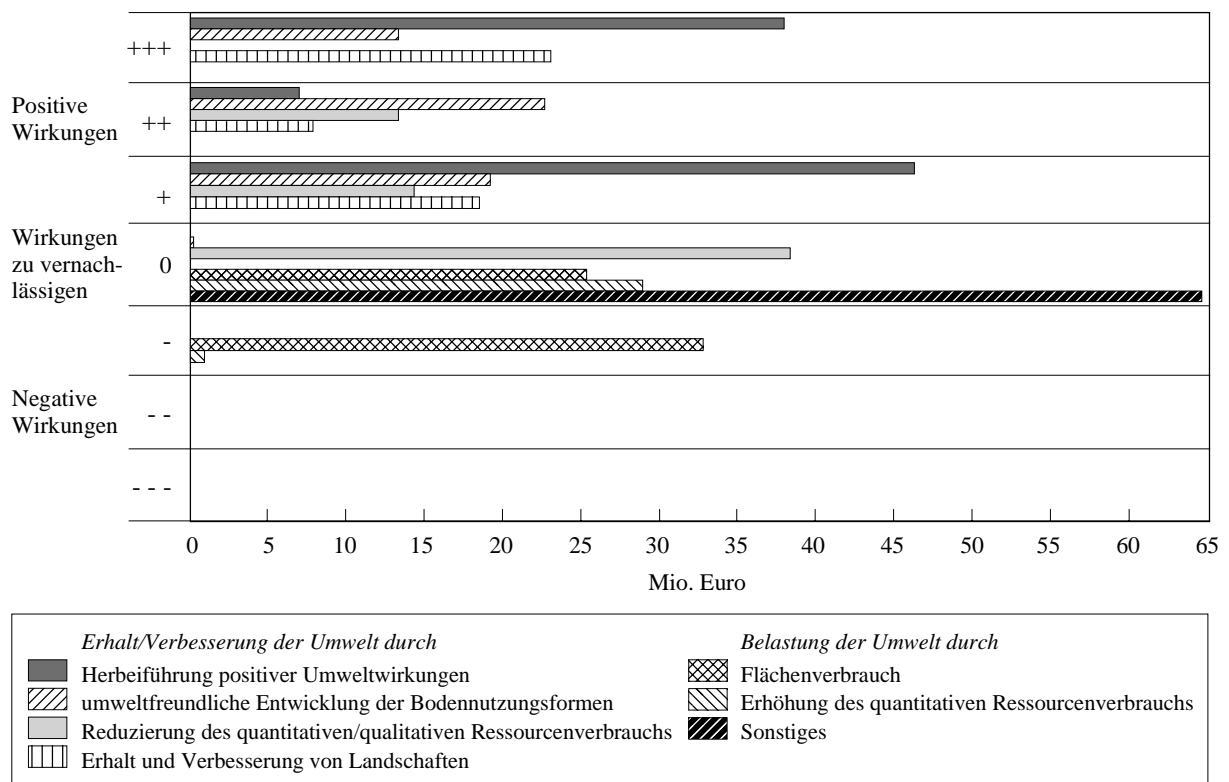
---

<sup>18</sup> Diese umfassen laut [www.statistik-sh.de](http://www.statistik-sh.de) 1.298.191 ha.

### 10.3.5.3 Fazit

Gewichtet man die in Tabelle 10.16 dargestellten Wirkungsrichtungen mit den in den jeweiligen Maßnahmen eingesetzten öffentlichen Mitteln, so wird die Bedeutung der Umwelt im Gesamtkontext von ZAL deutlich. Rund 50 % der öffentlichen Mittel sind mit allgemeinen positiven Umweltwirkungen verbunden. Maßnahmen, die rund 18 % der Programmmittel umfassen, können zu einem stärkeren Flächenverbrauch beitragen und damit zu geringen negativen Umweltwirkungen. Die Ergebnisse aus den relevanten Förderkapiteln geben hier erste Hinweise.

**Abbildung 10.10:** Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Schutz und zur Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.6 Zusatzfrage: Chancengleichheit

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

Das sogenannte Gender-Mainstreaming umfasst hierbei zwei Komponenten:

1. die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Politik, in der Ausgestaltung von (Förder-)Maßnahmen, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen und der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung geschlechtsspezifischer Ausgangssituation),
2. Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument bei festgestellten Benachteiligungen zur Behebung von Ungleichheiten.

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

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

ZAL bescheinigt der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in den ländlichen Regionen eine besonders hohe Dringlichkeit (MLR, 1999, S. 103) (siehe auch MB-X-Text 8.1 und MB-X-Karte 8.1).

**Tabelle 10.17:** Chancengleichheit - Zielanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung								C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft								
	I	III	VII	IX								V	VI	VIII	IX					
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
<b>Verbesserung der Chancengleichheit durch</b>	Verbesserung des Lebensumfeldes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf			○																
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs sowie der Beschäftigungssituation					○		○		●		○								

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.17 zeigt die Zielsetzungen, die ZAL vor allem im Rahmen der Ausführungen zur Berücksichtigung der Chancengleichheit (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 103 ff.) aufstellt. Nur mit der Maßnahme p wird mit den Modellvorhaben zur Schaffung von Arbeitsplätzen von Frauen ein ausdrückliches frauenpolitisches Beschäftigungsziel verfolgt. Tabelle 10.18 stellt die Wirkungsrichtungen von ZAL-Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit dar.

**Tabelle 10.18:** Chancengleichheit - Wirkungsanalyse

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung								C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft								
	I	III	VII	IX								V	VI	VIII	IX					
VO-Kapitel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1, f3	f2, h2	h1, h2	i1, i2	t1, t2
<b>Verbesserung der Chancengleichheit durch</b>	Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld							+												
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Frauen			0				++				++								
	Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen/Familien																			
	Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen																			

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

Quelle: Eigene Darstellung.

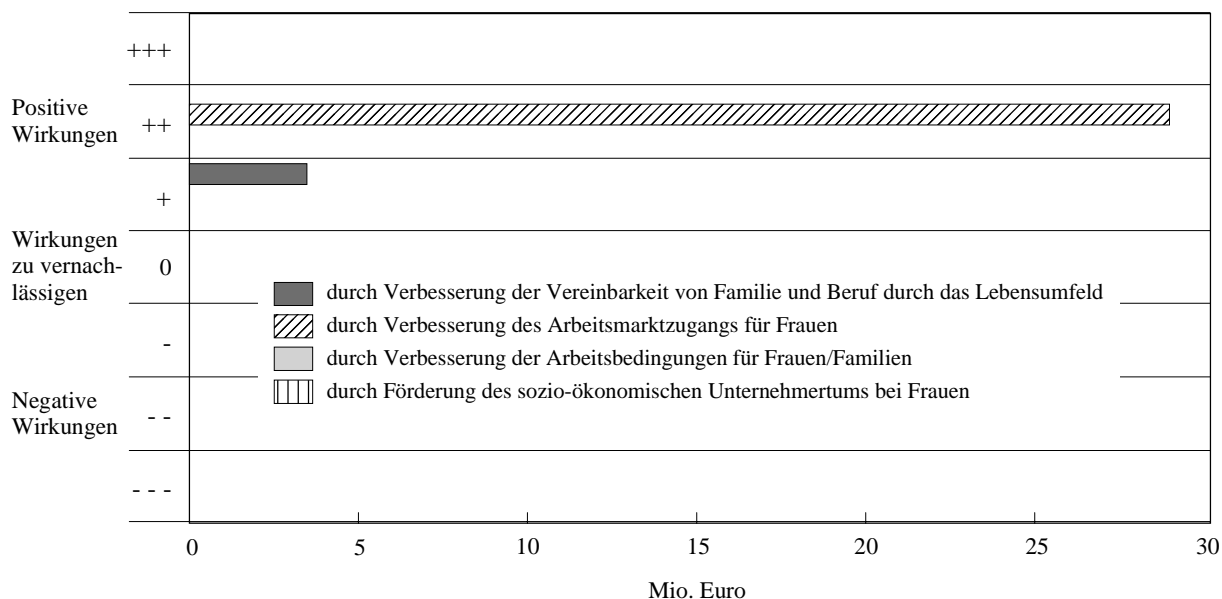
Bei der Maßnahme n1 profitieren Frauen zu 62 % und bei der Dorferneuerung (o) zu 53 % von den durch die ZAL-Förderung gesicherten und geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten. Im Rahmen von p und s wurden bislang keine Projekte mit Beschäftigungswirkungen realisiert.

Bei der Maßnahme c ist das geschlechterspezifische Verhältnis Frauen zu Männer von 27:73 eher als gering zu bewerten. Dies liegt auch an einem geringen Förderangebot für mithelfende Familienangehörige. Hier ist zu erwähnen, dass das Land außerhalb von ZAL die Bildungsarbeit des Landfrauenverbandes zur beruflichen Qualifikation von Frauen fördert.

Die durch ZAL geförderten Markttreffs (Maßnahme n) tragen durch die Sicherung einer ortsnahen Grundversorgung und verkürzten Wegen im Alltag zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Beschäftigung und Familie bei.

Bezogen auf die eingesetzten Programmmittel kommt der Förderung der Chancengleichheit eine ähnlich geringe Bedeutung wie der Beschäftigungsförderung zu (siehe Abbildung 10.13).

**Abbildung 10.11:** Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen

In der Abfrage des Beitrags von ZAL-Maßnahmen zu den KüF konnten zusätzliche über die Querschnittsfragen der EU-KOM hinausgehende programmspezifische Ziele genannt werden (siehe MB-X-Text 1.3).

Tabelle 10.19 fasst diese zusätzlichen Ziele, die aus Sicht der Förderkapitelbewerber von Relevanz sind, zusammen. Von den genannten programmspezifischen Zielen kommt in erster Linie dem Schutz ländlicher Räume vor Überflutung aus Programmsicht eine wichtige Bedeutung zu.



**Tabelle 10.19:** Sonstige programmspezifische Ziele

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur						B: Ländliche Entwicklung						C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft																									
	VO-Kapitel			IX			V		VI		VIII		IX																									
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2																		
<b>Sonstiges</b>	Sonstige Ziele																				●*											●**	●***		●****	●*****		
	Schutz ländlicher Räume vor Überflutung																															●	○	●				

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

- \* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3).
- \*\* Aktivierung endogener Ressourcen/Entwicklungspotentiale (siehe Kapitel 9 und 10.4.5).
- \*\*\* Schaffung einer standortgerechten Agrarstruktur (siehe Kapitel 5).
- \*\*\*\* Erhöhung des Waldanteils.
- \*\*\*\*\* Ausgleich der über die Sozialbindung hinausgehenden Leistungen der Waldbesitzer - Vertragsnaturschutz.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bislang realisierten Wirkungen sind in Tabelle 10.20 dargestellt.

**Tabelle 10.20:** Sonstige Programmspezifische Wirkungen

Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur						B: Ländliche Entwicklung						C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft																									
	VO-Kapitel			IX			V		VI		VIII		IX																									
Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2																		
<b>Sonstiges</b>	Sonstige Wirkungen																				(+)*											+++**	(+)***		****+	*****++		
	Schutz ländlicher Räume vor Überflutung																															+++	+	+				

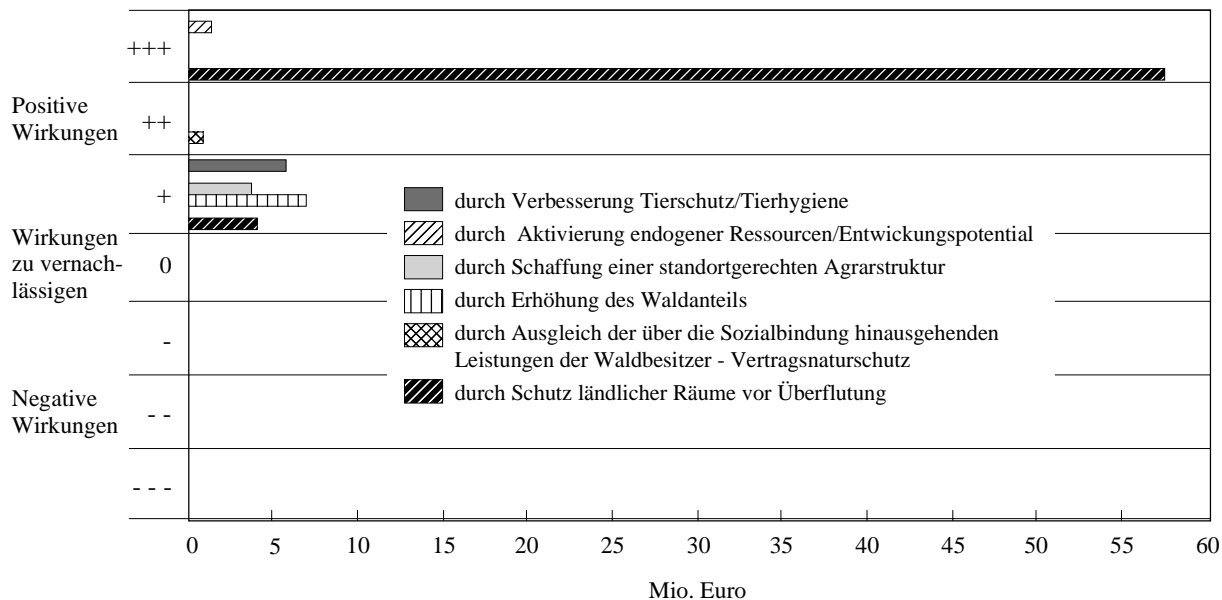
**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++  
 Wirkungen zu vernachlässigen : 0  
 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---  
 in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren  
 Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang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

- \* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3).
- \*\* Aktivierung endogener Ressourcen/Entwicklungspotentiale (siehe Kapitel 9 und 10.4.5).
- \*\*\* Schaffung einer standortgerechten Agrarstruktur (siehe Kapitel 5).
- \*\*\*\* Erhöhung des Waldanteils.
- \*\*\*\*\* Ausgleich der über die Sozialbindung hinausgehenden Leistungen der Waldbesitzer - Vertragsnaturschutz.

Quelle: Eigene Darstellung.

Gewichtet man die bislang feststellbaren Wirkungen mit den eingesetzten Programmmitteln, so ist es v.a. der Schutz vor Überflutungen, der mit über 30 % der Programmmittel zu Buche schlägt.

**Abbildung 10.12:** Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen bezüglich sonstiger programmspezifischer Ziele, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen

Die Darstellung der thematischen Querschnittsfragen beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Die zugrundegelegte Methodik wurde mit ihren Stärken und Schwächen im Vorspann zu Kapitel 10.3 beschrieben. Zum jetzigen Zeitpunkt, in dem Ergebnisse und Wirkungen z.T. immer noch Ex-ante-Charakter (z.B. im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung) haben, ist diese Form der Darstellung angemessen. Gewichtet man die Wirkungsrichtungen mit den jeweils eingesetzten Programmmitteln, so wird die große Bedeutung des Umweltaspekts von ZAL deutlich. Da die Querschnittsfragen nur unzureichend in das Zielsystem auf Programmebene integriert und operationalisiert sind, können aus der qualitativen Analyse keine Schlussfolgerung für gegebenenfalls erforderliche Änderungen der programmatischen Ausrichtung abgeleitet werden. Dieses gilt nicht für das Beschäftigungsziel, weil diesem durch die Einbindung von ZAL in „ziel“ eine herausragende Bedeutung zukommt. Zukünftig sollte diesem Ziel ein (noch) stärkeres Gewicht bei der Projektauswahl der Maßnahmen gegeben werden, die die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigungssituation als Hauptziel verfolgen. Da das zusätzliche Beschäftigungspotenzial in der Land- und Forstwirtschaft begrenzt ist, sollte aus Sicht der Evaluatoren v.a. die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten im außerlandwirtschaftlichen Bereich im ländlichen Raum unterstützt werden.

## 10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen von ZAL beigetragen?

Die Frage zielt gemäß des Leitfadens der EU-KOM darauf ab, den Einfluss der Durchführungsbestimmungen des Programms auf seine Durchschlagskraft und Wirksamkeit zu untersuchen. Die zugehörigen Kriterien gibt Tabelle 10.21 wieder.

**Tabelle 10.21:** Kriterien der Querschnittsfrage 6

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

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM, 2000.

### *Änderungen der Bearbeitungsebene*

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

### *Ergänzung des Fragenkomplexes*

Da u.E. die Querschnittsfrage 6 wesentliche (mögliche) Problembereiche der Programmadministration und –umsetzung nicht berücksichtigt, haben wir diese in Kapitel 2.3 beschrieben und in den Förderkapiteln näher untersucht. Die Ergebnisse werden im An-

schluss an die Beantwortung der Querschnittsfrage 6 auf Programmebene zusammengefasst und gewertet (siehe Kapitel 10.5 und 10.6).

Dies betrifft folgende Aspekte:

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

### 10.4.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie

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

Die Voraussetzungen für das Entstehen von Synergiewirkungen ist im MB-X-Text 1.2 beschrieben.

#### 10.4.1.1 Interne Synergien

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

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

**Zu (1) und (2):** Programm- und maßnahmenbezogene Ziele und die Frage der internen Kohärenz wurden schon in Kapitel 2.2.1 und 2.2.7 diskutiert. Auf Programmebene liegen

ein breit angelegtes Zielsystem und Handlungsfelder vor (siehe Abbildung 2.4), die in dieser Form schlecht als Messlatte fungieren können. Je weiter man das Programm in seine einzelnen Bestandteile zerlegt, desto konkreter werden die Ziele. Zumindest auf der operationellen Ebene liegen für die ZAL-Maßnahmen Ziele vor. Durch die Integration der verschiedenen Maßnahmen in ein Programm sollen Synergien bzw. mögliche negative Einflüsse einzelner Maßnahmen leichter erkennbar gemacht und Möglichkeiten einer effizienteren Umsetzung eröffnet werden (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000).

Aus Sicht der Programmkoordination in Schleswig-Holstein kann ein Programmplanungsprozess die Möglichkeit eröffnen, ein in sich rundes, bestimmten Oberzielen verpflichtetes Programm zu schaffen. Erste Schritte wurden hierzu in der Anfangsphase der Programmerstellung unternommen. Angedacht war ein Qualitätswettbewerb anhand der landespolitischen Leitziele. Für ein entsprechendes Ranking wurde ein Bewertungsbogen erstellt. Dieser Weg wurde dann nicht weiterverfolgt, sondern zugunsten einer an der bestehenden Mittelausstattung und den bestehenden Maßnahmen orientierten Programmerstellung aufgegeben. Damit handelt es sich eher um ein Programm „von unten“, das verschiedene Bausteine zusammenfasst, ohne dass diese zwingend ein Ganzes ergeben müssen. An die Stelle einer strategischen Ausrichtung nach Zielbeiträgen zu bestimmten Oberzielen ist die Strategie des Einwerbens von EU-Mitteln zur haushaltsrechtlichen Absicherung der eigenen Maßnahmen getreten. Jedes Referat wollte seine Maßnahme einbringen, um gegen Kürzungen gefeit zu sein (MLR, 2003). Eine aktive Erzielung von Synergiewirkungen wird auf diese Weise nicht erreicht.

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

Eine umfassende Diskussion über die strategische Ausrichtung der Förderpolitik in der Landwirtschaft und für den ländlichen Raum in Schleswig-Holstein wird durch die Auflösung des MLR nicht erleichtert. Die Programmkoordination ist nunmehr als Referat dem Innenministerium zugeordnet, die Zuständigkeiten für die Maßnahmen sind auf drei Ministerien verteilt. Die Zahlstellenleitung liegt im Umweltministerium. Die Koordination beschränkt sich vorwiegend auf finanzielle und administrative Angelegenheiten. Diese standen zu Beginn des Programmplanungszeitraum im Vordergrund. Zukünftig werden aufgrund der Ergebnisse der Halbzeitbewertung, der Mid-term-Review und der Überlegungen zu dem Programm nach 2006 inhaltlich-strategische Diskussionsprozesse an Bedeutung zunehmen. Letztlich müsste der Anstoß für solche Diskussionen von der Leitung

der Ministerien kommen. Nach Ansicht der Programmevaluatoren wäre das Programmkoordinierungsreferat die richtige Stelle, die aufgrund ihrer Zuständigkeit für das Programm der „Zweiten Säule“ maßnahmenübergreifende Diskussionsprozesse begleiten müsste.

Trotz des bisherigen Fehlens intensiver inhaltlich-strategischer Diskussionsprozesse auf Programmebene hat der Programmplanungsansatz zumindest dazu geführt, dass es einen stärkeren fachbezogenen Austausch zwischen den Abteilungen und den Ministerien gibt. Maßnahmen werden insgesamt besser abgestimmt, weil Fachreferenten durch die Einbindung in ZAL sich auch mit anderen Maßnahmen stärker auseinandersetzen müssen. Auch zur Außendarstellung ist ein gemeinsames Programm sinnvoll; bislang wird es aber zu stark auf die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung und LSE reduziert.

**Zu (3b):** Mit der LSE und der Dorfentwicklungsplanung sowie diversen anderen Fachplanungen, die z.T. auch einen integrierende Ansatz beinhalten, gibt es geeignete Rahmenbedingungen, um Synergieeffekte zu realisieren.

#### ***Synergieeffekte auf Ebene der Haushaltlinien/Maßnahmen/Projekte (Indikator 6-1.1.)***

Im Materialband werden in einer Matrix die Synergien dargestellt (MB-X-Tabelle 1.1), die im Rahmen der Ex-ante-Bewertung von ZAL als möglich gekennzeichnet wurden. Diese potenziellen Effekte werden einer Matrix (MB-X-Tabelle 1.2) gegenübergestellt, die die tatsächliche Maßnahmenumsetzung berücksichtigt.

Bei der Darstellung erwarteter Synergien wird die starke Verbindung zwischen den Maßnahmen der einzelnen Förderschwerpunkte deutlich, gleichzeitig aber auch die geringen förderschwerpunktübergreifende Beziehungen.

Im Programmplanungsdokument wird die wichtige Rolle der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse (LSE) zur Umsetzung von integrierten Ansätzen hervorgehoben (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 100). Diese sollen die Grundlage für die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung bilden und damit zu einer Bündelung des Einsatzes von Fördermitteln führen.

Weitere Synergieeffekte sind in den Küstengebieten möglich. In diesem Gebiet werden verschiedene Maßnahmen angeboten, die direkt oder indirekt auf die Sicherung der Küste bzw. deren Eigenart und Vielfalt abzielen (Küstenschutz, Halligprogramm, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete).

Die bislang feststellbaren Synergiewirkungen beschränken sich v.a. auf die Wechselwirkungen innerhalb der Förderschwerpunkte und der sich inhaltlich nahestehenden Maßnahmen. Dies liegt daran, dass der Fokus der Untersuchung bislang auf den Förderkapiteln lag, die sich teilweise mit den Förderschwerpunkten decken. So konnten punktuell

Synergiewirkungen herausgearbeitet werden (v.a. für Förderschwerpunkt B). Allerdings wurden für Teilbereiche (z.B. Verarbeitung und Vermarktung) nur Ex-ante-Ergebnisse und -Wirkungen herausgearbeitet. Solange sich die förderkapitelspezifische Darstellung auf dieser Ebene bewegt, können auch keine Synergiewirkungen zwischen den Maßnahmen herausgestellt werden.

### 10.4.1.2 Externe Synergien

Nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 flankieren die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die Ziel-2-Maßnahmen. Das Land Schleswig-Holstein hat auf der programmatischen Ebene diese Beziehung deutlich gemacht, indem alle EU-Förderprogramme unter dem Dach von „ziel: Zukunft im eigenen Land“ zusammengefasst sind.

Es gibt aber keine organisatorische Struktur, z.B. in Form einer IMAG „ziel“, die sich mit dem Zusammenspiel der drei Säulen von „ziel“ für den ländlichen Raum in Schleswig-Holstein beschäftigt.

In der IMAG „Regionalprogramm“, die für die Projektauswahl im Rahmen des Qualitätswettbewerbs zuständig ist, ist ein Vertreter des Innenministeriums mit Stimmrecht vertreten. Gegenstand der Auswahl sind die Ziel-2-Fördermaßnahmen und die in den Bereich des Regionalprogramms fallenden LSE-Leitprojekte.

Aufgrund der Abgrenzung des Ziel-2-Programms (siehe MB-Einl-Karte 1) und der Schwerpunktsetzung von ZAL in den nördlichen Landesteilen Schleswig-Holsteins (siehe Kapitel 10.2) ist zumindest von einer Mittelkongruenz auszugehen. Dies betrifft v.a. den Einsatz von Mitteln des Förderschwerpunktes B.

Inhaltlich entstehen v.a. Synergieeffekte mit dem Maßnahmenbereich 5: Förderung des Tourismus. Hier gibt es Projektbeispiele aus dem Förderschwerpunkt B von ZAL, die in Kombination und Ergänzung zu Projekten des Regionalprogramms umgesetzt werden (siehe auch Kapitel 9).

Folgendes Beispiel soll Synergiewirkungen verdeutlichen:

- Durch die integrierte Entwicklungsplanung im Rahmen der LSEn entstehen zwischen den Artikel-33-Maßnahmen, auch in Verbindung zu anderen Programmen, Synergien. Ein Beispiel hierfür ist der Nord-Ostsee-Kanal-Radweg. In mehreren LSEn entlang des NOK wurde diese Idee entwickelt. Die Umsetzung erfolgt mit Förderung durch ZAL und das Regionalprogramm. Über das Regionalprogramm wurde beispielsweise der Bau des Radwegs finanziert, über Artikel-33-Maßnahmen z.B. Bänke entlang der Strecke.

In den anderen Maßnahmenbereichen des EFRE gibt es auf Projektebene nur wenige Anknüpfungspunkte.

Synergien zu einem anderen EU-Programm, der Gemeinschaftsinitiative LEADER +, können noch nicht herausgearbeitet werden, da die Programmgenehmigung erst spät erfolgte und bislang noch keine Projekte abgeschlossen sind. Die ausgewählten lokalen Aktionsgruppen sind MB-Einl-Karte 1 zu entnehmen.

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

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

Hinsichtlich der Zielgruppen von ZAL profitieren zum überwiegenden Teil landwirtschaftliche Betriebe und kommunale Gebietskörperschaften von der Förderung.

Im sektoral ausgerichteten Förderschwerpunkt A sind es landwirtschaftliche Betriebe (Schwerpunkt Rindviehhaltung), Arbeitnehmer v.a. aus landwirtschaftlichen und Gartenbaubetrieben sowie Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen u.a. aus den Sektoren Obst und Gemüse, Milch sowie Vieh und Fleisch.

Im Förderschwerpunkt B stehen kommunale Gebietskörperschaften im Vordergrund. Nur bei k1 können auch Privatpersonen Zuwendungen erhalten ebenso wie bei Maßnahme n2. In k1 werden indirekt die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen begünstigt, die Mitglied einer Teilnehmergeinschaft sind.

Im Förderschwerpunkt C richten sich die Haushaltslinien e und f ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe. Im Bereich der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten handelt es sich schwerpunktmäßig um Futterbaubetriebe. Für die Maßnahme Grünlandextensivierung ergab die Befragung, dass zwei Drittel der befragten Teilnehmer Mutterkuh- bzw. Rindermastbetriebe sind, wohingegen Milchviehbetriebe aufgrund ihrer intensiven Produktionsweise und damit verbundenen hohen Anpassungskosten kaum teilnehmen. Für den ökologischen Landbau in Schleswig-Holstein ist der mit über 50 % hohe Anteil des Marktfruchtbaus hervorzuheben, während der Anteil des Futterbaus (Rinder, Schafe) mit ca. 23 % eher gering ausfällt – ein Verhältnis, das im ökologischen Landbau ungewöhnlich ist. Bei der Erstaufforstungsförderung handelt es sich überwiegend um Landwirte, die Zuwendungen erhalten. Im Bereich der sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen erhalten überwiegend Privatpersonen Zuwendungen, darunter auch Landwirte. Die t-Maßnahmen finden ausschließlich in öffentlicher Trägerschaft statt.



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

Dieser Aspekt wurde förderkapitelbezogen im Rahmen der Primärerhebungen der Zuwendungsempfänger oder im Rahmen von Workshops abgefragt und ist den Darstellungen in den Förderkapiteln zu entnehmen.

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

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

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

Dabei ist zu beachten, dass der Versuch, die Treffsicherheit zu steigern, bei den erst genannten Möglichkeiten mit einem Anstieg des administrativen Aufwand korreliert ist und somit ein Abwägung zwischen Fördermittel- und Verwaltungseffizienz vorgenommen werden muss.

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

- Eine **Kulissenbildung** erfolgt bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen und dem Halligprogramm sowie der Ausgleichszahlung und der Ausgleichszulage.
- Die Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes (f2) unterliegen einem unterschiedlichen Niveau der **Prämiendifferenzierung** (Einkommensverluste gemessen an der Reduktion der Energieleistungen der Grünlandflächen); im Halligprogramm (f3) kann die Prämie nach der Betriebsgröße der Zuwendungsempfänger differenziert werden. Bei Maßnahme o kann auf die Zuwendung von 40 % ein Aufschlag von 10 % für besonders innovative Projekt vergeben werden.
- **Projektauswahlkriterien** spielen v.a. bei einem Überhang von grundsätzlich förderfähigen Projekten und knappen Mitteln eine Rolle. Allerdings versuchen die Verwaltungen zumeist schon im Vorfeld über die Bekanntmachung von Fördermöglichkeiten die Nachfrage so zu steuern, dass es zu keinem Projektüberhang kommt. Weiterhin wird versucht, schon im Vorfeld der Antragsstellung abzuklären, ob überhaupt eine Möglichkeit zur Förderung besteht. Eine Qualitätswettbewerb, den es beispielsweise im Regionalprogramm gibt, gibt es im Bereich von ZAL nicht.

- Maßnahmenbezogen können die vorliegenden **Fachplanungen** als eine Grundlage für einen Qualitätswettbewerb angesehen werden. Fachplanungen sind für viele der geförderten Maßnahmenbereiche vorhanden. Beispielhaft ist hier der Generalplan Küstenschutz für die Maßnahme u1, die LSE für verschiedene Artikel-33-Maßnahmen, diverse Fachplanungen bzw. Kartierungen für den Vertragsnaturschutz und das Halbigprogramm, mit denen die Kulissen fachlich begründet werden.

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

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten durch die Fördermaßnahmen zur Kofinanzierung der öffentlichen Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen, was förderfähig ist, ab<sup>19</sup>.

Unseres Erachtens greift der Indikator zu kurz, da er die Anstoßwirkung durch private und öffentliche Investitionen auf die weitere private Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt.

Die bisherige Schwerpunktsetzung von ZAL liegt auf Projekten in öffentlicher Trägerschaft (siehe auch Abbildung 2.5). Damit ist die Hebelwirkung, wie sie die EU-KOM definiert, insgesamt gering.

Ob von den öffentlichen Projekten ein Anstoßeffect für private Investitionen ausgeht, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu beantworten. Private Investitionen werden durch eine Reihe von Faktoren determiniert; die ZAL-Maßnahmen der öffentlichen Träger sind nur ein Faktor unter mehreren (siehe DIW, 1998). Interessant sind v.a. die Effekte, die von einer Verbesserung der lokalen Standortbedingungen ausgehen können. Gelingt es beispielsweise durch die Dorfentwicklung, die lokalen Standortbedingungen aufzuwerten, so wird sich vor Ort die private Investitionstätigkeit in den Bereichen Gewerbe und Gebäude langfristig auf einem höheren Entwicklungspfad bewegen. Hierzu gibt es erste Hinweise (siehe Kapitel 9). Da die Effekte aber eher langfristiger Natur sind, lassen sie sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren. Allerdings, dies zeigt auch die Fallstudie „Nachbetrachtung“ (siehe Kapitel 9), gibt es grundsätzliche methodische Probleme in der Erfas-

---

<sup>19</sup> Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung lag die durchschnittliche Investitionshöhe bei 672.000 Euro, die durchschnittliche förderfähige Investitionshöhe bei 441.000 Euro und der durchschnittliche Zuschuss bei 124.000 Euro, was einem Beihilfesatz von 28 % entspricht. Hier ist von einer ausgeprägten Hebelwirkung auszugehen (siehe Kapitel 7).

sung von solchen Anstoßeffekten, da sich viele Determinanten privater Investitionstätigkeit überlagern.

#### 10.4.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte

Um von den Brutto- zu den Nettowirkungen zu gelangen, müssen Mitnahmeeffekte wie auch unerwünschte Verlagerungs- und Verdrängungseffekte in Abzug gebracht werden. Diesen Effekten ist gemeinsam, dass für ihre Quantifizierung kein geeignetes Instrumentarium vorliegt und daher nur mit Hinweisen gearbeitet werden kann. Die EU-KOM berücksichtigt bei dem Kriterium 6-4. nur die Mitnahmeeffekte. Ausführungen zu den Verlagerungs- und Verdrängungseffekten werden von uns ergänzt.

##### *Mitnahmeeffekte*

Es gibt keine allgemeingültige Definition von Mitnahmeeffekten<sup>20</sup> sowie Methode zur Ermittlung derselbigen. Mitnahmeeffekte entstehen, wenn Maßnahmen gefördert werden, die ohnehin zustande gekommen wären, also durch den Einsatz öffentlicher Mittel keine Verhaltensänderung induziert wurde. Ein häufig genanntes Beispiel ist ein landwirtschaftlicher Betrieb, der auch ohne öffentliche Förderung die getätigte Investition durchgeführt hätte. Die Abschätzung solcher „Mitnahmen“ ist methodisch schwierig. Qualitative Hinweise lassen sich vereinzelt den Förderkapiteln entnehmen.

##### *Verlagerungs- und Verdrängungseffekte*

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

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

**Verdrängungseffekte** beziehen sich auf Wirkungen, die zugunsten eines Begünstigten erzielt werden, aber zum Nachteil anderer nicht geförderter Personen oder Marktsegmente

---

<sup>20</sup> Grundsätzliche Ausführungen zur Frage der Mitnahme sind MB-X-Text 1.4 zu entnehmen.

(sektorale Betrachtungsweise). Ein Verdrängungseffekt liegt z.B. dann vor, wenn eine Person dank des Programms einen Arbeitsplatz findet, eine andere jedoch gleichzeitig ihren Arbeitsplatz verliert (EU-KOM, 1999c).

Ein Verdrängungseffekt in ZAL könnte beispielsweise darin bestehen, dass Verarbeitungsunternehmen gefördert werden und dadurch andere in Schleswig-Holstein bestehende Unternehmen Marktanteile verlieren. Solche Effekte sind durch stringente Projektauswahlkriterien zu minimieren, können aber nie ganz ausgeschlossen werden.

Zur Erfassung der Nettowirkungen, d.h. den Bruttowirkungen abzüglich nicht erwünschter Mitnahme-, Verlagerungs- oder Verdrängungseffekten, schlägt die EU-KOM Vorher-Nachher-, Mit-Ohne- und normative Vergleiche vor. Bereits Vorher-Nachher-Vergleiche sind z.T. schwierig zu konstruieren, da beispielsweise in Schleswig-Holstein Maßnahmen wie die Ausgleichszulage oder verschiedene Agrarumweltmaßnahmen schon im vorangegangenen Programmplanungszeitraum angeboten wurde. Noch anspruchsvoller ist der Mit-Ohne-Vergleich. So lassen sich bei vielen Maßnahmen keine Vergleichsgruppen konstruieren, um den Fördereffekt isolieren zu können. Für die Abschätzung von möglichen Verlagerungs- oder Verdrängungseffekten fehlen weitgehend die Informationen über nicht geförderte Sektoren bzw. Regionen, die gegebenenfalls von der Förderung aus ZAL betroffen sein könnten. Die jeweiligen Probleme wurden förderkapitelbezogen dargestellt und diskutiert.

#### **10.4.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen**

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

- (1) Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister. Dieser Effekt wird hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen errechnet. Die Darstellung dieses Effekts erfolgt in Kapitel 10.2.2.3.
- (2) Verbesserung der Absatzwege landwirtschaftlicher (regionaler oder ökologischer) Grunderzeugnisse durch die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinvestitionen und umgekehrt. Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurden bislang drei Projekte bewilligt, die auf ökologisch erzeugte Produkte abzielen. Wie sich diese Förderung auf die landwirtschaftlichen Betriebe auswirken wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden (siehe Kapitel 6 und 7).
- (3) Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale über die Förderung partizipativer Planungsinstrumente. Zum einen sollen diese der Analyse der regionalen Stärken und Schwächen dienen und zum anderen auf die regionalen Potenziale abgestimmte

Förderinstrumente und Projekte verwirklichen. Tabelle 10.20 stellt die Maßnahmen heraus, die dies ausdrücklich zum Ziel haben und durch die bereits Wirkungen erzielt werden konnten (siehe Kapitel 10.3.7). Besonders hervorzuheben sind die LSEn und die Dorfentwicklungsplanungen im Artikel-33-Bereich (siehe auch Kapitel 9). Zu erwähnen ist auch die generelle Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume, die indirekt dazu beitragen kann, dass endogene Potenziale erkannt oder besser genutzt werden können (siehe Kapitel 9).

### **10.4.6 Fazit**

Aus inhaltlich/methodischer Sicht hat es sich als sinnvoll erwiesen, die Beantwortung der Querschnittskriterien 6-2. bis 6-5. an die Förderkapitel zurückzuverweisen und auch dort beantworten zu lassen. Die Programmebene ist hier nicht die relevante Ebene, da die Entscheidung über die Auswahl und Zuschussfähigkeit von Projekten auf Maßnahmenebene getroffen wird und die hierfür herangezogenen Kriterien sehr stark von der Art der Maßnahmen abhängen. Generelle Aussagen hierzu sind auf Programmebene nicht möglich. Dies gilt auch für das Querschnittskriterium 6-5., mit Ausnahme der Aspekte, die sich mit der Frage nach den Synergiewirkungen beschäftigen.

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

## **10.5 Weitere Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf Programmmanagement und -umsetzung**

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

Die Datengrundlage für die folgenden Ausführungen bilden u.a. Expertengespräche auf der Ebene der Programmkoordination, mit Vertretern der zuständigen Abteilung innerhalb der EU-Kommission, die Auswertung und Zusammenfassung der Förderkapitelbewertungen sowie von Rechtstexten und Literatur (siehe Tabelle 10.1). Die Ebene der Einzelprogrammbeurteilung wird hier teilweise verlassen. Der Überblick über die Einschätzung aller sechs untersuchten Bundesländer hinsichtlich des Einflusses verschiedener Rahmenbe-

dingungen auf Programmmanagement und -umsetzung ermöglicht eine bessere Ausarbeitung der strukturellen Problemlagen.

## 10.5.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

### 10.5.1.1 Programmgenese

Die Maßnahmenstruktur von ZAL ist sehr breit angelegt. Nahezu alle Maßnahmen der GAK wurden in die Kofinanzierung genommen, zusätzlich ergänzt um landesspezifische Maßnahmen. Aus Sicht der einzelnen Referate ist dies verständlich, weil sie dadurch erreichen wollten, dass möglichst alle potenziellen Förderbereiche abgedeckt und alle Kofinanzierungsmöglichkeiten akquiriert werden. Für uns stellt sich die Frage, ob nicht ein schlankeres Programm und die Konzentration auf einige wesentliche Maßnahmen das Management und die Umsetzung vereinfacht hätten. Allerdings ist für eine effiziente Verwaltungsumsetzung nicht die Zahl der Maßnahmen entscheidend, sondern die Bündelung von Zuständigkeiten und die weitgehende Harmonisierung der Verwaltungsabläufe. Hier sind in Teilbereichen noch Verbesserungsmöglichkeiten vorhanden, die förderkapitelbezogen diskutiert werden.

Die Programmumsetzung wird zusätzlich durch finanztechnische Aspekte, die das Ergebnis interner Vorgaben des Landes oder des Konsultationsverfahrens mit der EU-KOM waren, erschwert. Dazu gehören beispielsweise

- die 40-prozentige EU-Kofinanzierung bei allen Maßnahmen (außer AUM) vor dem Hintergrund der knappen Landesmittel;
- die 40-prozentige Kofinanzierung auch bei der Maßnahme g, obwohl die EU-KOM in anderen Bundesländern wesentlich höhere Kofinanzierungssätze bezogen auf die öffentlichen Aufwendungen (über 80 %) genehmigt hat;
- die starke Aufsplitterung der Artikel-33-Maßnahmen, v.a. zurückzuführen auf die Zuordnung der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung zu unterschiedlichen Haushaltlinien.

Aufgrund der zunehmenden Probleme der Bereitstellung der nationalen Kofinanzierung erschwert die 40-prozentige Kofinanzierung das Finanzmanagement. Die starke Aufsplitterung der Artikel-33-Maßnahmen ist eher ein technisches Problem, weil sie die Haushaltsüberwachung zusätzlich erschwert. Sofern von der Möglichkeit der Zusammenfassung der Artikel-33-Maßnahmen in eine Haushaltlinie Gebrauch gemacht wird, ist dieses Problem aber beseitigt.

### 10.5.1.2 Organisation der Durchführung

#### *Interne Organisation - horizontal*

Die internen Organisationsstrukturen wurden sowohl auf der Ebene der Maßnahmen wie auch auf der Programmebene einer Wertung unterzogen. Auf der Grundlage der uns vorliegenden Befragungsergebnisse entsprechen die horizontalen Organisationsstrukturen den Anforderungen eines komplexen Programms, wobei in einzelnen Aspekten noch Verbesserungen möglich sind.

Die Umsetzung von ZAL auf der Programmkoordinierungsebene erfolgt innerhalb der Linienorganisation. Damit sind keine Weisungsbefugnisse gegenüber Dritten verbunden. Aus Sicht der Programmkoordination könnte eine andere organisatorische Aufhängung durchaus von Vorteil sein, z.B. auf Staatssekretärssebene oder innerhalb einer Grundsatzabteilung (außerhalb von Fachabteilungen) in dem fondsverwaltenden Ressort (MLR, 2003). Mit der Auflösung des MLR wird die Programmkoordination vor neue Herausforderungen gestellt, da der größte Teil der Maßnahmen nicht mehr innerhalb des eigenen Hauses umgesetzt wird. Auf dem Programmworkshop wurde übereinstimmend festgestellt, dass die Einbindung in die Linienorganisation in der jetzigen Form, auch angesichts der Aufteilung der MLR-Zuständigkeiten auf verschiedene Häuser, sachgerecht ist. Begründet wurde dies damit, dass Stabsstellen dazu neigen, den fachlichen Bezug zu verlieren und ein Eigenleben zu führen (IM et al., 2003).

In der bisherigen Struktur traten Kommunikationsdefizite zwischen Fachreferaten, Programmkoordination und Zahlstellenleitung in vielen Maßnahmenbereichen auf werden, obgleich die Zuständigkeiten eigentlich klar geregelt sind. Die Fachreferate sind für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich. Die Zahlstellenleitung und die Fachreferate sind gemeinsam für die Implementation der Garantieregelungen und der entsprechenden Verwaltungsverfahren verantwortlich. Der Programmkoordination obliegt die administrativ-finanztechnische Umsetzung des Programms und die Verhandlung mit der EU-Kommission über programmbezogene Fragestellungen.

U.E. gibt es Defizite bei dem reibungslosen Ineinandergreifen der verschiedenen Strukturen. Die zentrale Koordinierungsfunktion von Zahlstellenleitung und des Programmkoordinierungsreferats sollte zukünftig stärker wahrgenommen werden, um sowohl administrativ wie auch inhaltlich-strategisch den Austausch zu intensivieren.

Ein Beispiel aus dem Bereich der Agrarumweltmaßnahmen mag dies verdeutlichen: Der horizontale Informationstransfer zwischen den Ministerien könnte verbessert werden (siehe Kapitel 6). Erste Schritte sind hierzu bereits eingeleitet worden. Eine Ursache für die gegenwärtige Situation wird von den Evaluatoren darin gesehen, dass die Funktion der inhaltlichen Abstimmung zwischen (allen) Agrarumweltmaßnahmen nicht eindeutig

zugeordnet ist. Demnach ist der interministerielle Austausch vom Engagement der einzelnen Personen abhängig. Eventuell ermöglicht die Integration in ein Ministerium hier weitere Verbesserungen.

### *Interne Organisation - vertikal*

Die Funktionsfähigkeit der vertikalen Organisationsstrukturen ist in erster Linie abhängig von den Fachreferaten. Deren Aufgabe ist es, den mit der Umsetzung der Maßnahmen betrauten Behörden entsprechende vereinheitlichende Vorgaben zu machen und deren Einhaltung im Rahmen von fachaufsichtlichen Prüfungen auch zu kontrollieren. Ein weiteres Glied sind die Bewilligungsstellen, die diese Vorgaben in ihrem Verwaltungshandeln zu beachten haben.

Zu Beginn des Programmplanungszeitraums existierten in vielen Förderbereichen Unklarheiten bezüglich einzelner Regelungen. Soweit die EU-KOM hier inzwischen eine verbindliche Position eingenommen hat, sind diese Unklarheiten beseitigt. Auf der Ebene der Bewilligungsstellen reiben sich die Vorgaben der EU-KOM (z.B. die klare Pflicht zur Dokumentation allen Verwaltungshandelns) z.T. mit der bisherigen Praxis des Verwaltungshandelns in bislang nicht aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierten Bereichen. Hier ist es Aufgabe der Fachreferate, durch entsprechende Vorgaben und Formulare sowie fachaufsichtliche Prüfungen zahlstellenkonformes Verwaltungshandeln sicherzustellen. Nicht unberücksichtigt bleiben darf der Zeitbedarf solcher Prozesse und deren Umsetzung an der Basis.

In Schleswig-Holstein existiert bis dato, anders als in anderen Bundesländern, keine Allgemeine Zahlstellendienstweisung, die in **einem** Dokument mit entsprechenden Anhängen allgemeingültige Regelungen für das Zahlstellenverfahren festlegt. Geregelt ist das Zahlstellenverfahren in zahlreichen Einzelerlassen. Entsprechend arbeiten auch die Fachreferate nicht mit einer umfassenden Besonderen Dienstweisung, die jeweils an Neuerungen angepasst wird. Jedes Fachreferat hat in zahlreichen Einzelerlassen geregelt, wie das Zahlstellenverfahren organisatorisch und inhaltlich abzulaufen hat. Treten Änderungen im Verfahrensablauf auf, so werden entsprechend neue Erlasse an die umsetzenden Stellen herausgegeben.

Dass mit diesem Vorgehen eine zahlstellenkonforme Abwicklung gewährleistet werden kann, steht außer Frage. Nach Auffassung der EvaluatorInnen sollte aber überlegt werden, ob das „zentralistische“ Vorgehen anderer Bundesländer nicht vorteilhafter ist. Zum einen werden die Fachreferate hinsichtlich der zu treffenden Regelungen entlastet, weil wesentliche Bereiche in detaillierter Form schon geregelt sind. Zum anderen ist für die Zuständigen vor Ort die Arbeit mit einem **einzigen** Dokument, das alle Regelungen umfasst, „bedienungsfreundlicher“ als die Arbeit mit mehreren Einzelerlassen.



### ***Externe Organisationsstrukturen - Programmkoordination***

Es existieren vielfältige Kooperationsstrukturen zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Ländern. Für die Programmkoordination am nützlichsten wurde die Bund-Länder-Koordinierungsreferentengruppe eingeschätzt. Diese trifft sich nach Bedarf mehrmals im Jahr und bespricht alle wesentlichen umsetzungsrelevanten Fragestellungen (siehe auch Tabelle 10.25). Den Vorsitz hat das zuständige Referat im BMVEL, das sowohl die Sitzung leitet wie auch Vorlagen einbringt, um Entscheidungsfindungsprozesse entsprechend zu beschleunigen. Bezüglich dieses Gremiums wurde von der Programmkoordination in Schleswig-Holstein eine straffere Diskussionsführung, eine Konzentration auf das Wesentliche und eine bessere Vorbereitung der zur Entscheidung anstehenden Beschlüsse angeregt (MLR, 2003). Sinnvoll könnte es u.E. auch sein, stärker in Unterarbeitsgruppen zu arbeiten, um die Verwaltungspraxis der Bundesländer schon im Vorfeld der Entscheidungen stärker zu berücksichtigen.

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

Zusätzlich zu den formellen Strukturen gibt es vielfältige informelle Kontakte auf allen Arbeitsebenen. Für die Umsetzung der Programme wird diesen Strukturen eine zentrale Bedeutung zugemessen. V.a. die informellen Kontakte zwischen den Bundesländern auf der Programmkoordinationsebene sollen in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Diese dienen dem Informationsaustausch und der Absprache von gemeinsamen Positionen gegenüber den zahlreichen Anliegen, die von außen an die Programmkoordinationsebene herangetragen werden (MLR, 2003).

### ***Externe Organisationsstrukturen mit Umsetzungsrelevanz für ZAL***

Neben den Abstimmungs- und Zusammenarbeitsstrukturen auf Programmkoordinationsebene gibt es vielfältige maßnahmenbezogene Strukturen (GAK-orientiert), die Haushalts- und Koordinierungsreferenten (GAK-Rahmenplan), die Zahlstellenreferenten sowie die InVeKoS-Referenten. Die Konzentration auf die GAK ist aus Sicht des Bundes verständlich, da hier ein konkreter Abstimmungsbedarf besteht. Die Länderprogramme beinhalten aber auch Maßnahmen, die ohne finanzielle Beteiligung des Bundes durchgeführt werden. Hier fehlen entsprechende Gremien auf Bundesebene, in denen die mit der Umsetzung verbundenen Probleme (z.B. im Bereich Vertragsnaturschutz) diskutiert werden könnten. Bislang sind solche Diskussionsprozesse eher nach dem Zufallsprozess organi-

siert. Wir regen an, sie zu verstetigen, indem in regelmäßigen Abständen Treffen - eventuell in enger Abstimmung mit den Extensivierungsreferenten - organisiert werden. Im Programmworkshop wurde darauf verwiesen, dass es hinsichtlich der Naturschutzmaßnahmen eine Zuständigkeit im Bundesumweltministeriums gibt (IM et al., 2003). Daher sollte das BMU auch aktiv werden und solche Diskussionsprozesse organisieren.

Die Entscheidungen der HuK-Referenten haben wesentliche Auswirkungen auf die Umsetzung der EPLR, da in allen untersuchten Bundesländern die GAK eine wesentliche Fördergrundlage darstellt. Die Abstimmung zwischen HuK-Referenten und Programmkoordination war bislang problematisch, da beide verschiedenen Abteilungen zugeordnet waren. Nach der Auflösung des MLR sind beide Funktionen in einer Abteilung angesiedelt, so dass die Bedingungen für eine enge Abstimmung einfacher sind.

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

Grundsätzlich wird eingeschätzt, dass die verschiedenen Kommunikationsstränge (HuK-Referenten, Fachreferenten Bundes- und Landesebene und Programmkoordinatoren) sehr aufwändig und anfällig gegenüber Informationsverlusten und Weitergabeversäumnissen sind (MLR, 2003).

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

Mit Ausnahme weniger Maßnahmen (z.B. Vertragsnaturschutz, Landesmaßnahme Dorfentwicklung, Biomasse und Energie) werden alle Maßnahmen auf der Rechtsgrundlage der GAK durchgeführt. Gerade für ein finanzschwaches Bundesland wie Schleswig-Holstein dient die GAK nicht nur als Rechtsgrundlage zur Förderung, sondern ist auch eine wichtige Kofinanzierungsquelle. Damit nimmt die GAK sowohl hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung Einfluss auf das Fördergeschehen wie auch hinsichtlich der inhaltlichen Vorgaben.

Die Höhe der GAK-Mittel ist v.a. abhängig von den zur Verfügung stehenden Landesmitteln. Da die Landesmittel rückläufig sind, können auch die GAK-Bundesmittel, die dem Land Schleswig-Holstein aufgrund des Verteilungsschlüssels eigentlich zukommen

würden, nicht vollständig abgerufen werden. Die tatsächlich vom Land angemeldeten Mittel konnten jedoch bislang abfließen. Die schwierige Haushaltssituation des Landes ist im betrachteten Programmplanungszeitraum ohne gravierende Auswirkungen auf die ZAL-Abwicklung geblieben, da die zur Verfügung stehenden EAGFL-Mittel zunehmend mit kommunalen Mitteln kofinanziert werden. So wird die Maßnahme Wegebau in Gänze ohne GAK-Mittel kofinanziert (MLR, 2003).

Die inhaltliche Ausgestaltung der GAK mit einem starken Fokus auf Einzelbetriebliche und überbetriebliche sektorale Maßnahmen wirkt in Teilbereichen restriktiver als die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999. So können verschiedene Handlungsfelder außerhalb des Landwirtschaftssektors, z.B. touristische Infrastruktur und Einrichtungen, Versorgungseinrichtungen, Umnutzung nicht landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz, nicht durch GAK-Maßnahmen bedient werden. Abgesehen von diesen Restriktionen bieten die Fördergrundsätze der GAK Interpretationsspielraum, so dass insgesamt ein breites Spektrum an Projekten über die GAK gefördert wird. Des Weiteren hat das Land Schleswig-Holstein schon seit längerem die GAK-Fördergrundsätze durch eigene Landesrichtlinien ergänzt, um auch außerhalb des engen landwirtschaftlichen Bereichs fördern zu können. Im landwirtschaftlichen Bereich und auch in der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung hat aufgrund der Änderungen in der VO (EG) Nr. 1257/1999 eine deutliche Vereinfachung der Fördervoraussetzungen und ein teilweiser Wegfall der sektoralen Beschränkungen stattgefunden. Diese Änderungen wurden auch in der GAK nachvollzogen (siehe Kapitel 3 und 7).

Im Verlauf des Programmplanungszeitraums 2000 bis 2003 kam es zu jährlichen Anpassungen der Fördergrundsätze der GAK, v.a. hinsichtlich einer stärkeren Berücksichtigung von Umwelt- und Tierschutz sowie Diversifizierungsanliegen. GAK-Änderungen ziehen entsprechend Änderungen der EPLR und die Anpassung von Landesrichtlinien nach sich. Programmänderungsanträge können von den Bundesländern erst dann gestellt werden, wenn der PLANAK seine Beschlüsse gefasst hat und die finanziellen Eckdaten bekannt sind. Dadurch können Anträge erst vergleichsweise spät, bezogen auf das EU-Haushaltsjahr, nach Brüssel gesandt werden. Abgesehen von den Problemen einer zeitlichen Taktung ist es aus Sicht der EvaluatorInnen auch nicht erforderlich, die Fördergrundsätze ständig zu ändern. So mussten beispielsweise im Bereich des AFP schon mehrfach die Richtlinien angepasst werden. Hier wird vorgeschlagen (siehe Kapitel 3), durch weniger Änderungen mehr Ruhe und Beständigkeit in das Fördergeschäft zu bringen.

## **10.5.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen**

Unter Kapitel 2.3.3 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen ZAL abzuwickeln ist, vorgestellt und analyseleitende Fragestellungen für unterschiedlich von den

Regelungen betroffenen Maßnahmenkategorien entwickelt (siehe Tabelle 2.3). An dieser Stelle werden die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und daraus abzuleitende Schlussfolgerungen zusammengefasst. Eine detaillierte Übersicht ist MB-X-Tabelle 9.2 zu entnehmen.

### 10.5.2.1 Finanztechnische Regelungen

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

- Jährlichkeitsprinzip,
- Unterschiedlichkeit der nationalen und EU-Haushaltsjahre,
- Mittelumschichtungen,
- Erstattungsprinzip.

Bei den finanztechnischen Regelungen sind es die disharmonischen Abläufe der Haushaltsjahre, die späte Genehmigung der GAK-Änderungen und der ZAL-Programmänderungen sowie die späte Freigabe der GAK- und Landesmittel, die die Umsetzung erschweren. Hinzu kommt die Finanzknappheit des Landes Schleswig-Holstein, die den Spielraum für ein dem restriktiven Vorgaben der EU-KOM angepasstes Finanzmanagement verringert. Bislang mussten aber nach Einschätzung der Programmkoordination noch keine EU-Mittel zurückgegeben werden, weil sie landeseitig nicht kofinanziert werden konnten. Die bisherigen Minderbedarfe waren auf andere Ursachen zurückzuführen, v.a. die Schwierigkeiten im ersten Programmjahr und die nicht rechtzeitigen Abschlüsse großer Projekte (IM et al., 2003).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die **flächenbezogenen Maßnahmen**, unabhängig von ihrer Laufzeit, gut mit den finanztechnischen Regelungen der EU zu vereinbaren sind. Bei diesen Maßnahmen stellt einzig der knappe Landeshaushalt ein Problem dar, aufgrund dessen über das Jahr 2006 hinausgehend für einzelne Maßnahmen die Prämien-gewährung (EU-Anteil) unter Vorbehalt gestellt wurde.

Für die **investiven Maßnahmen** werden größere Probleme mit den finanztechnischen Regelungen angemerkt, die sich v.a. auf das Jährlichkeitsprinzip gepaart mit der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre und der Frage der Verfügbarkeit von ausreichenden Kofinanzierungsmitteln zurückführen lassen. Gerade für größere investive Maßnahmen und Maßnahmen mit einem umfangreicheren Planungsvorlauf ist die Steuerung des Mittelabflusses schwierig. Unvorhergesehene Einflüsse können bei manchen Bauvorhaben zu erheblichen Verzögerungen führen. Da häufig erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahr verlässliche Angaben über den Mittelabfluss vorliegen, ist es dann schwierig, noch ent-

sprechend gegenzusteuern und bei einem geringen Mittelabfluss Alternativprojekte zu finden. Zum Teil wird hier versucht gegenzusteuern, indem verbindliche Vorgaben über Abrechnungszeiträume gesetzt werden (siehe Kapitel 3).

Gerade bei einem Programm mit einem verhältnismäßig kleinen Mittelvolumen führt beispielsweise die nicht termingerechte Abrechnung großer Investitionen dazu, dass Mittel zurückgegeben werden müssen, weil nicht entsprechend umgeschichtet werden kann.

Das Jährlichkeitsprinzip gepaart mit den disharmonischen Haushaltsjahren führt tendenziell dazu, dass einfacher zu steuernde Maßnahmen bevorzugt umgesetzt werden. Dies gilt beispielsweise für kommunale Maßnahmen und schnell umzusetzende Maßnahmen<sup>21</sup>, z.B. den Wegebau. Dabei spielt auch die Frage der Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln eine Rolle. Gerade im Artikel-33-Bereich wird ein Großteil der Projekte ausschließlich oder überwiegend aus kommunalen Haushalten kofinanziert.

So sind es auch die Artikel-33-Maßnahmen, die von programminternen Umschichtungen am meisten profitieren. Maßnahmen, die einen festen Antragstermin haben, und dazu gehören in der Regel die flächenbezogenen Maßnahmen, können von Umschichtungsmitteln gar nicht profitieren.

Hier spielt auch eine Rolle, dass Schleswig-Holstein im Artikel-33-Bereich über umfangreiche Artikel-52-Maßnahmen verfügt, die nach Bedarf in die EU-Kofinanzierung überführt werden können, soweit sie nach den EAGFL-Garantie-Bestimmungen umgesetzt wurden. Im Bereich des Wegebaus wurde diese Möglichkeit bereits genutzt. In diesem Sinne sollte das Land Schleswig-Holstein überlegen, ob es die Möglichkeit, die Artikel-52-Maßnahmen finanzstrategisch zu nutzen, nicht ausweiten sollte. Eine Möglichkeit besteht beispielsweise darin, zukünftig die privaten Dorfentwicklungsmaßnahmen<sup>22</sup> in die EU-Kofinanzierung zu überführen. Dafür wäre allerdings ein geeignetes EDV-System erforderlich, da die Masse an Anträgen ansonsten nicht unter den bestehenden EU-Regularien abzuwickeln wäre.

Eine generelle Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips halten die EvaluatorInnen aus Gründen der Haushaltsdisziplin nicht für sinnvoll. Die Möglichkeiten der Mittelumschichtungen sind sowohl horizontal wie auch vertikal ausreichend. Mit einem straffen Finanzma-

---

<sup>21</sup> Hier spielt allerdings auch die Frage der zahlstellenkonformen Abwicklung eine Rolle. Kommunale Projekte haben in der Regel ein höheres Finanzvolumen als die Vielzahl kleiner privater Projekte, die einen ungleich höheren Verwaltungsaufwand je eingesetztem öffentlichen Euro erfordern.

<sup>22</sup> Die privaten Dorferneuerungsmaßnahmen in der Flurneuordnung werden bereits EU-kofinanziert.

nagement und einer flexiblen internen Finanzplanung könnten die jährlich geplanten Finanzmittel auch verausgabt werden.

Im Programmworkshop wurde diese Empfehlung intensiv diskutiert. Das Jährlichkeitsprinzip wurde bislang nicht als Umsetzungshemmnis betrachtet. Allerdings wird aufgrund des schwachen Landeshaushaltes der Spielraum geringer, um ein an das Jährlichkeitsprinzip angepasstes Finanzmanagement betreiben zu können. Dies gilt v.a. vor dem Hintergrund der abnehmenden Artikel-52-Mittel und im Hinblick auf die letzten Programmjahre (IM et al., 2003). Aus dieser Diskussion kann die generelle Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Einschätzung der Umsetzungsrelevanz des Jährlichkeitsprinzips in starkem Maß von der Haushaltssituation des Bundeslandes abhängig ist. Nur wenn außerhalb des Programms noch Mittel zur Verfügung stehen, kann ein Programm unter der Restriktion Jährlichkeit so gesteuert werden, dass die Planzahlen den Ist-Zahlen entsprechen.

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

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

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

Des Weiteren hat, dies wurde in Kapitel 2.2.3 dargestellt, das Land Schleswig-Holstein für seine Maßnahmen unterschiedliche Kofinanzierungssätze (40 bzw. 50 %) festgelegt. Dies erscheint uns nicht nachvollziehbar. Eine Umschichtung zwischen den Haushaltslinien ist einfacher möglich, wenn ein einheitlicher Kofinanzierungssatz existiert. Im Sinne der Flexibilität würden wir eine Anhebung des Kofinanzierungssatzes auf generell 50 % empfehlen. Bei der Programmerstellung wurde die Haushaltssituation des Landes Schleswig-Holstein noch positiver eingeschätzt, als sie sich jetzt aufgrund der Konjunkturschwäche und grundsätzlicher struktureller Probleme erweist.

Die Umstellung auf das Erstattungsverfahren ist kein generelles Problem, sondern trifft nur kleinere, finanzschwache Träger (z.B. Umweltverbände), deren Möglichkeiten der Vorfinanzierung des Zuschusses begrenzt sind. Im Gegensatz zu den EAGFL-Mitteln können nationale Mittel grundsätzlich gezahlt werden, sofern die innerhalb von zwei Mo-

naten nach Auszahlung für fällige Rechnungen benötigt werden<sup>23</sup>. Es besteht aber auch die grundsätzliche Möglichkeit, abgeschlossene Bauabschnitte zur Auszahlung zu bringen.

Da Schleswig-Holstein seine eingeplanten EU-Mittel nicht vollständig auszahlt, gehört es zu den abgebenden Bundesländern. Gemäß des von den Bundesländern vereinbarten „Umschichtungsmodells“ kann Schleswig-Holstein durch frühzeitige Meldungen der freiwerdenden Finanzmittel Bonuspunkte erlangen und damit zumindest eine Option für mögliche spätere Mittelzuteilungen erwerben. Ob Schleswig-Holstein diese zusätzlichen Mittel verausgaben kann, ist angesichts der bisherigen Programmumsetzung und der Kürzungen im Landeshaushalt allerdings fraglich.

Die EU-KOM prüft erneut das Verfahren der internen Umschichtung zwischen den Bundesländern. Die Frage ist, ob jede Mittelumschichtung zwischen den Bundesländern durch eine Ex-ante-Entscheidung der EU-KOM genehmigt werden muss. Sofern sich diese Rechtsauslegung durchsetzt, könnte letztlich keine Umschichtung mehr zwischen den Bundesländern stattfinden, da die Informationen über Mehr- und Minderbedarfe erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres und nicht zu dessen Beginn vorliegen. Zu diesem späten Zeitpunkt kann kein Änderungsantrag mehr gestellt werden.

Problematisch ist u.E. weniger der strittige Gegenstand, sicher auch eine Konsequenz des bundesdeutschen Föderalismus, sondern die Schwierigkeit der EU-KOM, eine eindeutige und über den Förderzeitraum Bestand habende Regelung von Anbeginn zu implementieren.

### 10.5.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Die Diskussion der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften beinhaltet die generelle Frage nach dem Rechnungsabschlussverfahren sowie die Auswirkung der Kontroll- und Dokumentationspflichten. Die Frage der Programmänderungsmodalitäten wird in Kapitel 10.5.2.3 diskutiert.

---

<sup>23</sup> Nach Nr. 5 der Anlage 5 der VV zu § 44 der LHO wird im Rahmen der Erleichterungen die Zuwendung sogar zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgezahlt, ohne dass bei nicht fristgerechter Verwendung ein Zinsanspruch entsteht.

### ***Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben***

Das Rechnungsabschlussverfahren (siehe MB-Einl-Text 7) birgt die Gefahr der Anlastung von Ausgaben. Bezüglich des generellen Zuschnitts des Programms hatte das Rechnungsabschlussverfahren keine Auswirkungen, da letztlich alle kofinanzierungsfähigen Maßnahmen auch Bestandteil von ZAL geworden sind. Das Rechnungsabschlussverfahren beeinflusst die rechtmäßige Durchführung von Maßnahmen, nicht aber deren inhaltliche Ausgestaltung. Der Frage der Kontrollierbarkeit der Maßnahmen bzw. ihrer Auflagen kommt daher eine große Bedeutung zu. Bei der Neukonzeptionierung von Maßnahmen, z.B. im Rahmen der nationalen Modulation, hat dies eine wichtige Rolle gespielt.

### ***Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen***

Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften bringt aus Programmsicht, unter Beachtung der Vorschriften der LHO und des Landesverwaltungsgesetzes als Messlatte, nur einen geringfügigen Mehraufwand mit sich. Mehraufwand besteht v.a. in den Dokumentationspflichten über die Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollvorgänge (Fachaufsichten, Systemprüfung), die zu einem systematischen und checklistengestützten Vorgehen verpflichten. Damit schafft das EU-System auch eine gewisse Sicherheit angesichts der Anlastungsproblematik.

Eine Ausnahme hinsichtlich des Mehraufwandes bildet die Vor-Ort-Kontrolle, die in erheblichem Umfang Personal bindet. Im investiven Bereich erfordert die Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle zwei Personen für einen Tag (IM et al., 2003). Dieser personelle Mehraufwand wird nicht durch eine Erhöhung des Personals in den umsetzenden Verwaltungen ausgeglichen, so dass es zu erheblichen Mehrbelastungen und einer Reduktion anderer Aufgaben kommt (siehe beispielsweise Kapitel 9).

Des Weiteren gibt es in Folge der Kontrollregelungen der EU-Kommission mehr Kontrollebenen (Bescheinigende Stelle, Interner Revisionsdienst, EU-Kommission, Europäischer Rechnungshof), die ihr jeweiliges Kontrollrecht auch entsprechend ausüben. Dies kann zu erheblichen Belastungen der Zuwendungsempfänger führen, wenn diese zufällig für mehrere Kontrollen ausgewählt werden, da die einzelnen Kontrollorgane ihre Prüfagenda nicht zwingend aufeinander abstimmen (IM et al., 2003).

Zu Beginn des Programmplanungszeitraums bestanden Unsicherheiten bei den Maßnahmen, die neu dem EAGFL-Garantieverfahren unterliegen (v.a. investive Maßnahmen). Hier wurden teilweise erst sehr spät entsprechende Regelungen getroffen, was auch damit zusammenhängt, dass die EU-KOM ihre Interpretation der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen häufig nachbessert und verfeinert.

Bei der Evaluation der einzelnen Maßnahmen wurde herausgearbeitet, dass die detaillierten Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen in der konkreten Verwaltungspraxis



keine generellen Probleme aufweisen. In diesem Zusammenhang wirkt sich eine Bündelung von Zuständigkeiten, z.B. bei den ÄLR, wie auch die Verbindung mit dem Antragsverfahren für die Flächenförderung günstig aus. Des Weiteren sollte, v.a. bei Behörden und Maßnahmen mit einer Vielzahl von Projekten, auf EDV-gestützte Verfahren umgestellt werden.

### **Bei welchen Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen besteht Veränderungsbedarf?**

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

Beispiele für in der Kritik stehende Detailregelungen sind

- die Prüfung der Guten fachlichen Praxis bei den Agrarumweltmaßnahmen oder
- die Frage der Sanktionsregelungen.

Die Probleme mit der Prüfung der Guten fachlichen Praxis sind in Kapitel 6 ausführlich beschrieben.

Die Übernahme der strengen Sanktionsbestimmungen des InVeKoS-Verfahrens für alle Maßnahmen führt z.B. beim Vertragsnaturschutz zu überzogenen „Härten“, da hier das Verstoßrisiko aufgrund der vielfältigen Auflagen und des fünfjährigen Verpflichtungszeitraums wesentlich höher ist als bei jährlichen Flächenbeihilfen. Auch im investiven Bereich wird eine InVeKoS-Regelungsübertragung für nicht sachgerecht gehalten, da hier die Bestimmungen des Landesverwaltungsgesetzes und des Strafgesetzbuches (Subventionsbetrug) als ausreichend angesehen werden. In der Frage der Sanktionierung gemäß InVeKoS sieht die EU-KOM in der laufenden Programmplanungsperiode wenig Änderungsmöglichkeiten, sondern verweist auf erforderliche politische Änderungen (EU-KOM, 2002a).

Die **EU-Regularien** werden **auf alle Förderfälle ohne Ausnahme angewendet**. Auf dem Programmworkshop wurde daher von Seiten der Evaluatoren der Vorschlag zur Diskussion gestellt, entsprechend der Vorgaben der LHO bei bestimmten Zuwendungshöhen ein vereinfachtes Abwicklungsverfahren auch für EU-kofinanzierte Maßnahmen einzuführen. Dies trifft zum einen die Auszahlungen der Zuwendungen (s.o.) und zum anderen die Prüfung des Verwendungsnachweises. Nach LHO ist bei Zuwendungen unter 50.000 Euro ein vereinfachter Verwendungsnachweis, bestehend aus Sachbericht und zahlenmäßigem Nachweis ohne Belege, vorzulegen. Eine Staffelung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsanforderungen je nach Zuwendungshöhe könnte bei einzelnen Maßnahmen zu einer Vereinfachung der Umsetzung führen. Dies gilt besonders bei den Maßnahmen, die

je Zuwendungsempfänger nur geringe Zuwendungsbeträge auszahlen. Die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel wäre dadurch nicht gefährdet.

Im Rahmen des Programmworkshops wurde dieser Vorschlag der Evaluatoren kritisch gewertet. Zum einen wurde angemerkt, dass die Einführung vereinfachter Verfahren zu unterschiedlichen Verfahrensabläufen führen würde und damit zu weniger Transparenz. Zum anderen erfolgt eine Kofinanzierung mit EU-Mitteln tendenziell eher für große Vorhaben (zumindest im investiven Bereich), so dass vereinfachte Verfahren keine Erleichterung in der Abwicklung zur Folge hätten (IM et al., 2003).

Von der Programmkoordinierungsebene wurde problematisiert, dass die **Interpretation der genauen Ausgestaltung des Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsverfahrens** durch die EU-KOM kontinuierlichen Veränderungen unterliegt und daher schwer einzuschätzen sei. Die in den Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen festgelegten Grundsätze und Beispiele sind nicht als offizielle Auslegung der Gesetzgebung zu betrachten (EU-KOM, 2002b). Gleichwohl werden sie bei Prüfungen vor Ort durch EU-KOM-Dienststellen durchaus als Messlatte zur Beurteilung der Qualität der vorgefundenen Systeme genutzt. Sinnvoll wäre u.E. eine klare Definition von Regelungskriterien zu Beginn des Programmplanungszeitraums, um den Verwaltungen einen gewissen Vorlauf zur Umsetzung der Regelungen zu ermöglichen. Ständige Anpassungen sind v.a. mit einem deutlichen Aufwand verbunden.

Es stellt sich die Frage, ob die EU-KOM eigene Standards für Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsverfahren definieren muss, oder ob bestehende nationale Vorschriften, wie sie in der LHO und dem Landesverwaltungsgesetz niedergelegt sind, nicht ausreichen. Den nationalen Prüforganen (Landesrechnungshof) könnte eine Kompatibilität mit den EU-Regelungen bescheinigt werden, so dass nur deren ordnungsgemäßes Wirken zu prüfen ist (siehe z.B. Kapitel 9). Auch auf dem Programmworkshop wurde angeregt, dass angesichts der hohen Standards in der schleswig-holsteinischen Verwaltung die EU-Standards zugunsten einer stärkeren Eigenständigkeit der nationalen Kontrollsysteme zurückgenommen werden könnten (IM et al., 2003).

Die stärkere Mitwirkung der EU-KOM bei der Definition von Anforderungen und Kontrolle der Systeme in den Mitgliedstaaten, mit der sie am Ende ihrer Verantwortung für eine wirtschaftliche Haushaltsführung nachkommen möchte, ist allerdings Ergebnis der politischen Vereinbarung von Berlin und demnach im laufenden Programmplanungszeitraum nicht veränderbar (EU-KOM, 2002c).

### 10.5.2.3 Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten

Die Umsetzung eines Programms mit einer siebenjährigen Laufzeit erfordert die Möglichkeit zu Programmänderungen, sowohl finanzieller wie auch inhaltlicher Art. Diese sind flexibel und verwaltungsökonomisch umzusetzen. In Bezug auf die Vorgaben für die Programmänderungen hat die EU-KOM inzwischen schon mehrfach die zugrundeliegende Durchführungsverordnung angepasst (in MB-X-Tabelle 9.1 sind die wesentlichen Änderungen dargestellt). Damit ist ein Teil der seitens der Experten der Bundesländer aufgeführten Probleme beseitigt (siehe Tabelle 10.22).

Das grundsätzliche Problem der Programmänderungen besteht allerdings in der Detailliertheit der Programmplanungen, so dass auch vergleichsweise geringfügige inhaltliche und finanzielle Änderungen formale Entscheidungen der EU-KOM erforderlich machen. Dies erzeugt einen erheblichen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Bundesländer und innerhalb der EU-KOM. Für die Periode nach 2006 sollte daher ein Programmierungsverfahren gewählt werden, dass die bestehende Steuerung über detaillierte Programmplanungen durch einen Zielsteuerungsprozess (auf der Ebene von Förderschwerpunkten) ablöst. Für ein solches Verfahren ist aber ein längerer Vorlauf für das Abfassen der Programme erforderlich.

**Tabelle 10.22:** Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen

<b>Probleme der Bundesländer</b>	<b>Bereits vorgesehene Änderungen</b>	<b>Wertung durch die EvaluatorInnen</b>	<b>Verbesserungsvorschläge</b>
Zu lange Genehmigungsprozedur mit doppeltem Konsultationsverfahren	Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM	Dauer z.T. erheblich, Änderungen benötigen zwei Jahr Vorlauf, es fehlt weiterhin ein klarer Zeitplan für die Änderungsprozedur	Sachgerechterer, reduzierter Verteiler, Einhalten der Fristen (15 Tage), verbindlicher Zeitplan für beide Seiten, stärkere bilaterale Vorabklärung, stärkere Bündelungs- und Filterfunktion der zuständigen Unité in der DG-Agri
Verzögerungen in der Bearbeitung der Programmänderungsanträge führt zu einem enormen Zeitdruck, den die EU-KOM als Druckmittel einsetzt.	Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM	Schafft keine Grundlage für ein partnerschaftliches Verhältnis	Klare Zeitvorgaben und Einhaltung der Fristen durch die EU-KOM-Dienststellen, Vorabklärung der zur Genehmigung eingereichten Änderungen
Taktung mit anderen Bundesländern und dem vorgegebenen Termin der EU-Kommission nach der VO (EG) Nr. 445/2002		Hausgemachtes föderales Problem	PLANAK Sitzungen flexibler takten
Zu detaillierte Aufsplitterung der Haushaltslinien im Bereich der Artikel 33 Maßnahmen ziehen einen ständigen Anpassungsbedarf nach sich.	VO (EG) Nr. 963/2003 sieht vor, dass die Maßnahmen j) bis v) als eine einzige Maßnahme unter der Bezeichnung j) Förderung der Anpassung und der Entwicklung von ländlichen Gebieten zusammengefasst werden können.	Für Finanzplanung durchaus sinnvoll, aber aus Steuerungsgründen und zur Evaluierung dieses sehr heterogenen Maßnahmenbereichs ist unbedingt eine sinnvolle feingliedrige interne Planung und Datenhaltung erforderlich.	Verbindlicher Finanzplan nur noch auf Ebene der Schwerpunkte, darunter liegende Detailplanung und Änderungen im Begleitausschuss
Grenzen der genehmigungsfreien vertikalen Mittelumschichtung durch die vorgegebenen Schwellenwerte des Artikel 44 der VO (EG) Nr. 445/2002	Durch die Änderung der VO (EG) Nr. 445/2002 wurden die Schwellenwerte für die Erforderlichkeit einer Genehmigung geänderter Planansätze auf 15 % bzw. 20 % nach oben gesetzt.	Bleibt abzuwarten, wie sich diese Veränderungen auswirken. Problematisch aus Sicht der Evaluierer wird die schleichende Änderung in der Planausrichtung gesehen, die durch die jährliche Erhöhung um 14,9 % der Mittelausstattung bestimmter Maßnahmen erfolgen kann.	

<b>Probleme der Bundesländer</b>	<b>Bereits vorgesehene Änderungen</b>	<b>Wertung durch die EvaluatorInnen</b>	<b>Verbesserungsvorschläge</b>
Subjektives Gefühl, dass Wertung von Änderungen und Zeitdauer bis zur Entscheidung von zuständigem Bearbeiter der EU-KOM und Zufällen abhängig, also unkalkulierbar ist	Viele Tatbestände unterliegen nur noch der Anzeige- oder Notifizierungspflicht, dadurch unterliegen zukünftig viele Änderungen nicht mehr dem aufwendigen Konsultationsverfahren (Entschlackung des Verfahrens)	Der subjektive Eindruck der Bundesländer kann nachvollzogen werden; das Problem ist nur, dass eine 100-prozentige Vereinheitlichung einen solchen Abstimmungsaufwand erfordern würde, dass Änderungen gar nicht mehr innerhalb bestimmter Fristen umzusetzen wären, ein gewisses subjektives Element ist also systemimmanent. Neuer A-Punkt: Ziel einer Maßnahme wenig konkret gefasst, zu allgemein	Klare Vorgaben sowohl zeitlicher, prozeduraler Art und enge inhaltliche Abstimmung zwischen den Bearbeitern in EU-KOM, Wahrnehmung einer Filter- und Bündelfunktion der zuständigen Unité der DG-Agri gegenüber anderen Dienststellen; wichtig wäre u.E. auch eine stärkere Rolle des Bundes im Programmänderungsverfahren zur Abstimmung zwischen den Ländern, z.Z. laufen vorwiegend informelle bilaterale Abstimmungen
Aufwändige Unterlagen durch vorgegebene Gliederung	Indirekte Vereinfachung auch hier durch die Neuregelung des Artikel 44, da Genehmigungserfordernisse reduziert wurden, das Standard-Dokument (Anhang 5 der Arbeitsunterlagen) ist gegenüber der früheren Version einfacher und übersichtlicher		

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Land Schleswig-Holstein hat bislang vier Programmänderungen beantragt und genehmigt bekommen. Mehrheitlich handelt es sich um Anpassungen an finanzielle Mehr- und Minderbedarfe. Einzelne inhaltliche Anpassungen wurden vorgenommen; eine Maßnahme neu aufgenommen. Um die in Tabelle 10.22 problematisierten zeitlichen Verzögerungen zu minimieren, werden schon im Vorfeld Änderungswünsche von Fachreferaten, denen vermeintlich wenig Erfolgchancen zugemessen werden, ausgesondert, um nicht die Genehmigungsprozedur insgesamt zu belasten.

Aus Sicht der Programmkoordination ist das derzeitige Verfahren sachgerecht, sowohl bezogen auf die inhaltlichen wie auch finanziellen Änderungen. Ein Problem ergibt sich aus dem Umstand, dass erst die Entscheidungen zum laufenden Bundes- und Landeshaushalt abgewartet werden müssen, um die Anträge fertig stellen zu können. Damit ist der Januar der frühestmögliche Termin für die Einreichung der Änderungsanträge. Verbunden mit einer Bearbeitungsdauer der Anträge von bis zu sechs Monaten bleibt dadurch wenig Zeit für die Umsetzung der genehmigten Planänderungen im laufenden Programmjahr.

Hier taucht also wiederum das EU-Haushaltsjahr als Umsetzungsproblem auf. Detailprobleme bestehen weiterhin in der Definition der anzeige- und genehmigungspflichtigen Tatbestände (IM et al., 2003).

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

Das bedeutet aber nicht, dass Maßnahmen für den gesamten Zeitraum festgeschrieben werden müssen. Änderungen, auch aufgrund der Ergebnisse der Halbzeitbewertung, müssen möglich sein und sollten in einer verfahrensmäßig effizienten Form umgesetzt werden.

#### **10.5.2.4 Fazit**

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

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

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

In Schleswig-Holstein sind es v.a. die finanztechnischen Regelungen, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung bereiten. Jährlichkeitsprinzip, Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre und Finanzknappheit des Landes stoßen aufeinander und verstärken sich gegenseitig in ihren nachteiligen Wirkungen auf die Programmumsetzung.

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

Bezogen auf die analyseleitenden Fragenstellung lässt sich vor allem der Unterschied zwischen investiven und flächenbezogenen Maßnahmen herausstellen. Erstere haben besonders Probleme bei der finanztechnischen Abwicklung, letztere eher bei bestimmten Detailregelungen im Rahmen der Kontrolle (z.B. der Prüfung der GFP). Spezifische Auswirkungen von EAGFL-Garantieregelungen auf die Inanspruchnahme neuer Maßnahmen konnten aber nicht herausgearbeitet werden.

Die Erfahrungen von Verwaltungen im EU-Fördergeschäft hat weniger Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von Maßnahmen, als auf die Umsetzung der zahlstellenkonformen Vorgaben, wobei bestehende Probleme nach anfänglichen Schwierigkeiten weitgehend geklärt sein dürften.

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

### 10.5.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

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

Schwerpunktmäßig erfolgt in diesem Kapitel, wie schon in Kapitel 2 ausgeführt, eine Darstellung der vertikalen Partnerschaft, und zwar in den Phasen Programmerstellung, Programmgenehmigung und Programmumsetzung. Der Fokus liegt dabei auf umsetzungsrelevanten Aspekten, die bereits bei der Diskussion der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen eine Rolle spielten.

**Partnerschaft** umfasst die Kooperation im Mehrebenensystem der EU-Politik **vertikal** zwischen Gebietseinheiten (Land – Bund – EU) und **horizontal** zwischen den einzelnen Ebenen öffentlicher und privater Akteure (Thielemann, 2002).

### 10.5.3.1 Aspekte der vertikalen Partnerschaft

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

Ein anderes Problemfeld liegt in den Entscheidungsprozessen innerhalb der Konsultationsverfahren während der Programmerstellung, -änderungsverfahren und Umsetzung. Die Festlegung von Förderpolitiken erfolgte noch in einem multilateralen Prozess. Im Verlauf der Programmerstellung und Umsetzung entwickelte sich eine bilaterale Konstellation zwischen EU-Kommission als Sachverwalter der Ratsmehrheit und der jeweiligen Landesverwaltung. Die erforderliche Zustimmung beider Seiten birgt aus der Sicht der umsetzenden Verwaltungen die Gefahr eines supranationalen Vetos und gibt der EU-Kommission im Vorfeld einer anstehenden Entscheidung ein nicht zu unterschätzendes informelles Einflusspotenzial (Bauer, 2002b, S. 106). Mit den Worten mehrerer Programmkoordinatoren: „Friss oder stirb“. Dieses Gefühl der ungleichgewichtigen Ausgangslage wird dadurch verstärkt, dass die Vorgaben der EU-Kommission im Vorfeld oft nicht bekannt und schwer interpretierbar sind.

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

Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurden die sechs Länder auf Ebene der Programmkoordination zu Aspekten der Zusammenarbeit sowohl innerhalb des Bundeslandes, mit anderen Bundesländern sowie mit Bund und EU-Kommission befragt. Die Zusammenarbeit bezog sich auf unterschiedliche Phasen, u.a. auf die

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



Die Beurteilung der Zusammenarbeit (siehe Tabellen 10.23 bis 10.25) gibt ein Bild der Einschätzungen der sechs Bundesländer wieder. In einem Expertengespräch mit VertreterInnen der EU-Kommission<sup>24</sup> wurden diese Aspekte und Einschätzungen diskutiert.

### ***Programmerstellung***

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

---

<sup>24</sup> Vertreter der Direktion E: Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der DG-Agri, geographische Zuständigkeit des Referats: Deutschland, Irland, Luxemburg und die Niederlande.

**Tabelle 10.23:** Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?

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

■ - bezogen auf den Bund

● - bezogen auf die EU-Kommission

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

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der Programmkoordinatoren.

Die Tätigkeit der EU-Kommission wurde tendenziell negativer beurteilt als die des Bundes. Besonders deutlich wird dies bei einem Aspekt, nämlich der Festlegung von einheitlichen Vorgaben. Vier Bundesländer sind der Auffassung, dass die EU-Kommission zu wenig vereinheitlichende Vorgaben macht. Das Problem liegt dabei z.B. in individuellen, persönlichen Aussagen von MitarbeiterInnen der EU-KOM, die sich später als nicht haltbar erwiesen haben. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit zwischen Bundesland und EU-Kommission ist daher, dass abgestimmte Standpunkte zeitnah weitergegeben werden.

Die aus Sicht des Bundeslandes Schleswig-Holstein unzureichenden Vorgaben haben letztlich in der Konsultationsphase erheblichen Nacharbeitungsbedarf nach sich gezogen.

### **Programmgenehmigung**

Nach Einreichung der Programmplanungsdokumente im Dezember 1999 benötigte die EU-Kommission sehr viel Zeit für die interne Prüfung der Dokumente, so dass das Konsultationsverfahren unter einem erheblichen Zeitdruck stattfand. Das Konsultationsverfahren zog die Überarbeitung des Programmplanungsdokuments nach sich. Die bundes-

landinterne Zusammenarbeit bei der Überarbeitung wird überwiegend als gut bewertet (siehe Tabelle 10.24). Die Zusammenarbeit innerhalb der Bund-Länder-Referenten-AG und dem Bund wird vorwiegend als befriedigend angesehen, während die Zusammenarbeit mit der EU-KOM am schlechtesten abschneidet.

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

Die Konsultationen mit der EU-KOM fanden nach überwiegender Meinung der Bundesländer nicht in einer partnerschaftlichen Atmosphäre statt. Sie glichen eher einem Machtspiel. Aus Sicht einiger Bundesländer hat die EU-KOM mit der Drohung, entweder wird ein Sachverhalt in ihrem Sinn geändert oder die Genehmigung des EPLR wird von der Tagesordnung des STAR-Ausschusses gestrichen, ein machtvoll Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen. Aus Sicht der DG-Agri war die Sicherung durchführbarer und regelungskonformer Programme Inhalt der Konsultationen (EU-KOM, 2003).

Das Konsultationsverfahren war eine Gradwanderung zwischen sehr detaillierten Vorgaben aus Brüssel und zu vagen Vorschriften der zugrundeliegenden Verordnungen, die zu Unsicherheiten führten. Insgesamt war das Verfahren sehr zeitaufwändig, weil zunächst alle Dienststellen innerhalb der DG-Agri zu beteiligen waren (15 Werkzeuge) und daraufhin nach einem festgelegten Verteiler die externen DG beteiligt wurden (wiederum 15 Werkzeuge)<sup>25</sup>. Der daraus resultierende Fragenkatalog wurde danach an die Programmverantwortlichen im Bundesland weitergeleitet. Die EU-KOM hatte gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 einen sechsmonatigen Zeitraum zur Prüfung. Dieser Zeitraum wurde bei der Genehmigung von ZAL, die länger als ein halbes Jahr dauerte, überschritten.

---

<sup>25</sup> Es werden immer die kompletten Unterlagen verschickt. Ebenso sind die Dokumente zu übersetzen.

**Tabelle 10.24:** Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)

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

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der sechs Programmkoordinatoren.

Der „Learning-by-doing“-Eindruck, der bei einem Teil der Bundesländer hinsichtlich des Vorgehens der EU-KOM entstand, trifft durchaus auch aus Sicht der EU-KOM auf den Charakter des Konsultationsverfahrens zu. Vereinheitlichende Vorgaben wurden erst zu einem Zeitpunkt gemacht, zu dem die ersten Programme anderer Mitgliedstaaten bereits genehmigt waren. Erst zu diesem Zeitpunkt war der Meinungsbildungsprozess innerhalb der EU-KOM soweit abgeschlossen, dass klarere Positionen vorhanden waren, welche Maßnahmen innerhalb eines EPLR gewollt oder immerhin akzeptabel waren. Dies galt auch für inhaltliche Fragestellungen, beispielsweise in Zusammenhang mit den Artikel-33-Maßnahmen. Die Herstellung von 100 Prozent Kohärenz zwischen den Programmen der einzelnen Länder war unter dem enormen Zeitdruck nicht leistbar (EU-KOM, 2003). V.a. im technischen Bereich, z.B. hinsichtlich der Struktur der indikativen Finanzpläne und der Kofinanzierungssätze, sind zwischen den Bundesländern der 6-Länder-Evaluation große Unterschiede erkennbar.

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

stellen, deren spezifische Interessenlagen nicht von vorne herein klar definiert sind. Des Weiteren unterliegt die DG-Agri auch der Kontrolle des EU-Rechnungshofes, der die Genehmigungspraxis von Programmen prüft<sup>26</sup>. Im Zusammenhang mit der Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen vertritt die EU-KOM die Auffassung, dass ihr, und nicht den Mitgliedstaaten, als Initiator der Rechtssetzung und der Hüterin des europäischen Regelwerks auch die Auslegung dieser Rechtsquellen abschließend obliegt. Eine andere Auffassung bezüglich der Rolle der EU-KOM und ihrer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wäre ein falsches Verständnis von Partnerschaft.

### ***Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Programmerstellungen und Programmgenehmigungsverfahren***

In den Gesprächen mit der Programmkoordinationsebene haben wir nach Verbesserungsvorschlägen für die zukünftige Programmerstellung gefragt. Diese sind in MB-X-Text 9.3 synoptisch zusammengefasst. In diesem Zusammenhang wurden Aspekte genannt, die auch Lang et al. (1998) im Rahmen einer Untersuchung über das Management in der EU-Strukturpolitik herausgearbeitet haben.

- Dezentralisierung der Programmplanung  
Zukünftig sollte die Allokation von Fördermitteln nur noch bis auf die Ebene der Förderschwerpunkte in Partnerschaft vorgenommen werden. Eine weitere Zuordnung der Fondsmittel auf Maßnahmenebene sollte den Mitgliedstaaten in Kooperation mit den Begleitausschüssen überlassen werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass der größte Teil der Änderungsanträge bislang finanzielle Mittelumschichtungen zum Inhalt hatte, wäre dies eine deutlich Flexibilisierung und Arbeitserleichterung für die Bundesländer und die EU-KOM.
- Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von Prioritäten der EU-KOM  
Sowohl die EAGFL-Verordnung wie auch die Durchführungsvorschriften müssen rechtzeitig bekannt gegeben werden. Dabei sollten auch die inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der EU-Kommission schon zu Beginn einer Programmplanung auf der Grundlage einer abgestimmten Position aller beteiligten Generaldirektionen festgelegt werden.
- Verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung  
Der Fortgang der Programmplanung wird häufig durch interne Abstimmungen der EU-Kommission verzögert. Der dadurch entstehende Zeitdruck wird zu einer Machtressource der EU-Kommission, da die Mitgliedstaaten stärker als die EU-Kommis-

---

<sup>26</sup> Mitte 2003 hat der EU-Rechnungshof einen Sonderbericht über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 veröffentlicht.

sion auf eine rechtzeitige Verabschiedung der Programme angewiesen sind. Lang et al. (1998) bezeichnen dies als „Power by delaying“. Um solche Verzögerungen zu begrenzen, sollte zu Beginn der Programmplanung ein für beide Seiten verbindlicher Zeitplan vereinbart werden. Die in der VO (EG) Nr. 1750/1999 kodifizierten Fristen reichen hierzu nicht aus. Lang et al. (1998) schlagen darüber hinaus vor, dass Entwürfe und Vorschläge einer Seite von der anderen Seite als akzeptiert gelten, wenn von der anderen Seite innerhalb der Frist kein substantieller Gegenvorschlag vorgelegt wird.

### **Programmumsetzung**

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

In den Gesprächen mit der Programmkoordinationsebene sollte der Nutzen verschiedener Gremien einer Bewertung unterzogen werden (siehe Tabelle 10.25).

**Tabelle 10.25:** Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)

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

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

### **Rolle des Begleitausschusses**

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

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

- der Begleitausschuss unterscheidet sich hinsichtlich seiner Inhalte nur unwesentlich von den Bund-Länder-Koordinierungsreferenten-Treffen (PKR). Aufgrund seiner Geschäftsordnung besitzt er ein formaleres „Korsett“.

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

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

In seiner jetzigen Ausgestaltung besteht aus unserer Sicht kein Grund, den Begleitausschuss fortzuführen. Im PKR werden inhaltlich vergleichbare Themen diskutiert. Zu einzelnen Tagesordnungspunkten können auch Vertreter der EU-KOM beratend eingeladen werden, die allerdings nicht zwingend anwesend sein müssen. Die Beschlussfassung über Programmänderungsanträge, bislang wesentlicher Inhalt der Begleitausschusssitzungen, kann u.E. auch im Umlaufverfahren geregelt werden.

### **Zusammenarbeit mit der EU-KOM im Rahmen der Umsetzung**

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

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

Eine weitere wesentliche Erleichterung bei der Programmabwicklung könnte erreicht werden, wenn die EU-KOM Papiere schneller vorlegen und auf Auskunftersuchen der Länderverwaltungen schnell - mit innerhalb der EU-KOM abgestimmten Antworten - rea-

gieren würde. Wir regen auch an, die in bilateralen Abstimmungsprozessen zwischen EU-KOM und Mitgliedstaaten bzw. Regionen getroffenen Festlegungen allen anderen Beteiligten zur Kenntnis zu geben.

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

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

### **10.5.3.2 Aspekte der horizontalen Partnerschaft**

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



In Deutschland ist die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Gestaltung der Politik für den ländlichen Raum generell auf eine informelle, konsultative Rolle beschränkt. Auf nationaler Ebene werden sie im Vorfeld der Sitzungen des Begleitausschusses informiert (siehe Kapitel 2.1.2). Es gibt Vorstöße der Bundesverbände, bei Änderungen konsultiert zu werden, die Änderungsanträge komplett zu erhalten und als stimmberechtigte Mitglieder an den Sitzungen des Begleitausschusses teilnehmen zu können. Bislang wurde diesem Ansinnen keine Rechnung getragen. Unseres Erachtens ist der Begleitausschuss, zumindest in seiner derzeitigen Ausgestaltung auch kein Gremium, in dem sich Wirtschafts- und Sozialpartner sinnvoll einbringen könnten. Hier geht es derzeit stärker um finanztechnische und administrative denn um strategische Fragestellungen. Zudem werden Entscheidungen über die programmatische Ausrichtung (mit Ausnahme der GAK) im Vorfeld auf Bundesländerebene beschlossen, so dass auf der Ebene des Bundeslandes ein Engagement der WiSo-Partner sinnvoller sein kann. Allerdings besteht ein grundsätzliches Problem darin, dass nur wenige WiSo-Partner sich mit allen Facetten der vielgestaltigen EPLR auskennen.

In Schleswig-Holstein ist die Beteiligung zur Erstellung von ZAL als sachgerecht zu bewerten, da unter anderem ein Einfluss der Beteiligung auf die Programmgestaltung zu erkennen (siehe Kapitel 2.3.3) ist. Im Rahmen der Umsetzung auf Programmebene sind zwar weitere Aktivitäten hierzu vorhanden, die aber insgesamt auf wenig Resonanz stoßen. Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen inhaltlichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Betroffenheit und damit Wille zur Beteiligung entsteht eher auf Maßnahmenebene, auf der durchaus spezifische Beteiligungsverfahren installiert sind, die auf größeres Interesse stoßen und kontinuierlich stattfinden. Aus Sicht der Programmkoordination sollte hierauf ein Fokus gelegt werden.

Eine Beteiligung auf Programmebene wäre aus unserer Sicht auch notwendig, um insgesamt die strategische Diskussion einer Politik für ländliche Räume weiterzubringen, da

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

Zukünftige Möglichkeiten und Verbesserungen sind aus unserer Sicht:

- Nutzen bestehender Foren und Aktivitäten, z.B. der Einbindung der Akademie für Ländliche Räume;
- Abfrage von Interessen, Einbringen von Tagesordnungsvorschlägen durch die WiSo;
- die gemeinsame Bearbeitung bestimmter Fragestellungen, wie z.B. „Welche Entwicklungschancen haben kleine ländliche Gemeinden?“, „Wie könnten Agrarumweltmaßnahmen zukünftig ausgestaltet werden?“, „Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem Mid-Term Review für die Förderung aus der 2. Säule?“, „Wie kann der Konflikt LaWi-Erholung-Naturschutz-Küstenschutz aufgelöst werden?“ Im Zusammenhang mit ZAL kann dies zur Aufhebung des rein maßnahmenbezogenen Blickwinkels führen. Eine Zusammenschau von Maßnahmen wird möglich, ohne die Teilnehmer zu überfordern.

#### 10.5.4 Fazit

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

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich eher auf strukturelle Defizite, die sowohl während der Programmerstellung, der -genehmigung und der -umsetzung problematisiert wurden. Dazu gehören eine unkontrollierbare Zeitdynamik, bis formale Entscheidungen getroffen werden, und die Schwerfälligkeit der internen Abstimmungsprozesse innerhalb der EU-KOM. Teilweise dauert es sehr lang, bis die EU-KOM auf Auskunftsersuchen der Länderverwaltungen mit Antworten reagiert.

Die horizontale Partnerschaft auf Programmebene ist in der Umsetzungsphase nicht intensiv vorangetrieben worden. Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Schwerpunkt sollte auf maßnahmenbezogene Diskussionen gelegt werden. Bei Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollte ein inhaltlicher Aufhänger im Vordergrund stehen.

## 10.6 Begleitsysteme

Das Begleitsystem setzt sich aus verschiedenen Modulen zusammen. Diese wurden für die Programmebene in Kapitel 2.5 beschrieben. Daneben wurden die spezifischen maßnahmenbezogenen Systeme in den Förderkapiteln dargestellt.

Im Folgenden wird die Eignung dieser verschiedenen Begleitsysteme

- zur Berichterstattung,
- zur Programmsteuerung und
- als Evaluationsgrundlage

diskutiert.

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

### 10.6.1 Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung

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

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

Die verschiedenen, z.T. nebeneinander laufenden Erfassungs- und Begleitsysteme verursachen einen enormen Aufwand bei den Bewilligungsstellen. In Schleswig-Holstein ist zwar der Versuch unternommen worden, mit ZALIS ein Datenbanksystem zumindest für das EU-Monitoring zu installieren, das auch gleichzeitig das GAK-Monitoring mit abdecken sollte. Es waren aber von Beginn an nicht alle Maßnahmen integriert. Zudem erfordert ein Datenbanksystem eine aufwendige Systembetreuung. Die zu Beginn unklaren und in Folge ständigen Änderungen unterworfenen Vorgaben der EU-KOM zum EU-Monitoring waren sehr hinderlich für den Aufbau eines Datenbanksystems und haben dazu beigetragen, dass die Datenerfassung über ZALIS aufgegeben wurde.

Die Defizite beim **EU-Monitoring** haben zu nicht unbeträchtlicher Mehrarbeit bei den betroffenen Verwaltungen geführt. So mussten beispielsweise die Daten des Jahres 2000 neu erhoben werden, weil sich die zu erfassenden Variablen und Projekte grundlegend

geändert haben. Die Behandlung der sogenannten Artikel-52-Maßnahmen ist immer noch unklar (siehe MB-X-Text 9.2). Dabei soll allerdings nicht verkannt werden, dass es im Einzelnen auch Defizite bei den Bewilligungsstellen in der Erfassung der Daten gibt, die selbst nach Erstellung eines deutschen Monitoring-Handbuchs mit Ausfüllhinweisen noch weiterbestehen.

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

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

b) Die in den jährlichen Lageberichten enthaltenen Finanzdaten beziehen sich im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 auf die getätigten Mittelbindungen und nicht auf die Zahlungen. Es erscheint uns jedoch sinnvoller, Daten zu den Zahlungen und damit zu den tatsächlich entstandenen Ausgaben vorzulegen“ (Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften, 2003).

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

- eine ausschließliche Erfassung von Bewilligungsdaten ohne Aktualisierung;
- eine zu geringe Differenzierung der Indikatoren und Variablen und
- die trotz Ausfüllhinweisen der EU-KOM und eines deutschen Monitoring-Handbuchs uneinheitliche Zuordnung der Projekte und unterschiedliche Interpretation der Zelleninhalte. Darunter leidet die Vergleichbarkeit mit anderen Bundesländern und auch Mitgliedstaaten.

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

Der **Jahresbericht gemäß Nr. 23.2** des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor hat sich nach Einschätzung des zuständigen Bearbeiters im Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein deutlich vereinfacht. Aus unserer Sicht besteht aber das Problem, dass die Angaben aus dem Jahresbericht für staatliche Beihilfen weder mit denen des EU-Monitorings, des Rechnungsabschlusses noch des indikativen Finanzplans kompatibel sind. Dies betrifft die Inhalte (Bewilligungs- oder Auszahlungsdaten) und den Berichtszeitraum (Kalenderjahr bzw. EU-Haushaltsjahr). Hier sollte die EU-KOM ihre Vorgaben harmonisieren. Des Weiteren liefert der Jahresbericht ausschließlich finanzielle Daten ohne eine Angabe über die dahinterstehenden Projekte oder physischen Einheiten, so dass der Informationsgehalt insgesamt begrenzt ist.

Die **Daten der Zahlstelle** sind generell geeignet, einen detaillierten Überblick über den Vollzug von ZAL zu geben. Dafür müsste die Pflege der Datenbank aber deutlich verbessert werden. Anzuraten ist auch, die Möglichkeit der BuchführungsVO zu nutzen, möglichst aufgeächerte Produktcodes zu vergeben und die Felder, in denen physische Einheiten optional anzugeben sind, auch zu füllen. Die im Rahmen der Evaluation feststellbaren Inkonsistenzen zwischen der Maßnahmenumsetzung und den aggregierten Angaben auf Programmebene (Zahlstelle und indikativer Finanzplan) sollten behoben werden.

Aus Sicht der Arbeitseffizienz wäre eine weitgehende Harmonisierung der verschiedenen Begleitsysteme sachgerecht. Da nicht nur von Seiten der EU und des Bundes sondern auch vom Land vielfältige Anforderungen an Förderstatistiken gestellt werden, sollte überlegt werden, ob nicht das Zahlstellensystem um einige Module erweitert werden könnte. Zumindest sollten auf Ebene aller Maßnahmen EDV-gestützte Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren installiert werden, die in einer Datenbank alle benötigten Informationen zusammenfassen.

## 10.6.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung

Die Überprüfung des Mitteleinsatzes wie auch des Programmfortschrittes erfordert gerade unter der Restriktion „Jährlichkeit“ sinnvolle Unterstützungsstrukturen. Zum einen müssen aussagekräftige Indikatoren erhoben werden, zum anderen müssen diese Indikatoren auch in geeigneten Datenbanksystemen gespeichert werden. Wie Abbildung 2.10 zeigt, gibt es verschiedene Monitoring-Systeme. Nutzbar für die Programmsteuerung ist das Zahlstellensystem, weil es zeitnah Informationen über die Auszahlungsstände in den verschiedenen EU-Haushaltslinien liefert. Die Programmkoordination fragt im Rahmen der Vorausschätzung (CIRCA-Tabelle) bei den Fachreferaten die für das kommende EU-Haushaltsjahr geplanten Auszahlungen ab. In der Diskussion um die Programmänderungen werden die Schätzungen noch einmal konkretisiert. Spätestens ab Juni/Juli wird monatlich der Auszahlungsstand bei der Zahlstelle abgerufen, um durch rechtzeitige interne Mittelumschichtungen den Mittelabfluss sicherzustellen.

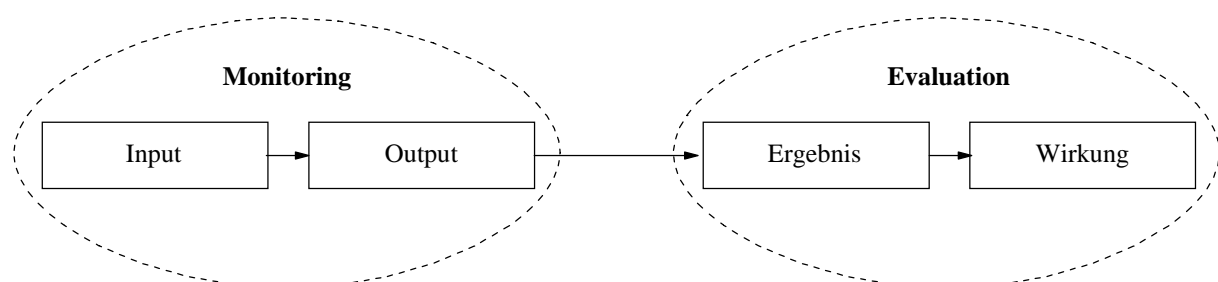
Die Zahlstellendaten können allerdings erst zu einem späten Zeitpunkt zur Programmsteuerung verwendet werden, da ZAL viele investive Maßnahmen umfasst. Aussagekräftige Daten liegen daher erst zu einem sehr späten Zeitpunkt des Programmjahres (August/September) vor, da in diesem Zeitraum viele investive Maßnahmen unter dem Zeitdruck des ablaufenden Haushaltsjahres abgerechnet werden. Eine Programmsteuerung auf der Grundlage der Zahlstellendaten z.B. im März/April ist nicht möglich. Hier ist der laufende Kontakt zu den Fachreferaten nicht zu ersetzen (MLR, 2003), die ihrerseits den jeweiligen Umsetzungsstand bei den Bewilligungsstellen abfragen, so dass deren dezentralen Erfassungssystemen eine wesentliche Rolle bei der Programmsteuerung zukommt.

Das EU-Monitoring selbst ist für Zwecke der Programmsteuerung wenig geeignet, da es nur einmal jährlich kalenderjahrbezogen erhoben wird und zudem ausschließlich auf die Bewilligungen abstellt (siehe hierzu auch Grajewski et al., 2002). Allerdings zwingt es die Bewilligungsstellen dazu, die auf der Grundlage der VO (EG) Nr. 1257/1999 geförderten Projekte zu erfassen, so dass, wenn dies kontinuierlich geschieht, immer ein aktueller Überblick über den Bewilligungsstand vorhanden sein ist, der zumindest Hinweise auf Mehr- und Minderbedarfe zulässt.

### 10.6.3 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation

Die im Rahmen des Monitorings gesammelten Informationen stellen eine wesentliche Basis für eine Evaluation dar (gemäß Art. 42 (3) der VO (EG) Nr. 1750/1999). „Die Zusammenhänge zwischen einem Programm und seiner Wirkung lassen sich nur herstellen, wenn einschlägige Daten zur Verfügung stehen. Daten können als bekannte Tatsachen definiert werden, anhand derer sich Schlüsse ziehen lassen. Die naheliegendste Quelle für Daten über ein Programm sollte in der Regel das Monitoring-System sein“ (Nagarajan et al., ohne Jahr). Die Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation stellt Abbildung 10.13 dar.

**Abbildung 10.13:** Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation



Quelle: EU-KOM, 2002e.

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

Ein grundsätzliches Problem bei der Programmierung von ZAL bestand darin, dass die EU-KOM sowohl die Leitfäden für das Monitoring wie auch für die Evaluation erst vorgelegt hat, als die Programmierung schon weitgehend abgeschlossen war (siehe Abbildung 2.8). Die von der EU-KOM vorgesehenen Indikatoren konnten demnach nicht mehr in vollem Umfang im Programmplanungsdokument berücksichtigt werden. Dies hatte zur Folge, dass erst relativ spät die zu erfassenden Daten festgelegt wurden bzw. erst im Laufe der Evaluation mit der Erfassung der erforderlichen Daten begonnen werden konnte (siehe beispielsweise Kapitel 3).

### ***Zahlstellendaten***

Die in der Zahlstelle vorhandenen Daten liefern überwiegend finanzielle Indikatoren, um den Programmvollzug abbilden zu können<sup>27</sup>. Für eine weitergehende Evaluation sind die Daten nur von eingeschränktem Nutzen, da je Projekt nur festgelegte Ausprägungen (Kreuzchenliste) erfasst werden und die Klassifikation von Projekten eine zu geringe Differenzierung aufweist (Codenummern). Ein wesentlicher Vorteil der Zahlstellendaten ist aber, dass sie zentral erfasst und gehalten und jederzeit abgerufen werden können. Ihr Einsatz war für Teilbereiche der Halbzeitbewertung möglich (z.B. Vollzugskontrolle, Kap. VIII, kapitelübergreifende Fragen). Bei der Weiterverarbeitung der gelieferten Daten wurde allerdings deutlich, dass auch die sog. Kreuzchenliste, obwohl die Verordnung (EG) Nr. 1884/2002 detaillierte Vorgaben macht, Inkonsistenzen aufweist (s.o.).

---

<sup>27</sup> Auszahlungsstände spiegeln für einige Maßnahmen nur unzureichend den Umsetzungsstand wider. So wird bei der Förderung von Investitionen häufig mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet. Ein geringer Auszahlungsstand bezogen auf eine Haushaltslinie bedeutet also nicht zwingend, dass die Inanspruchnahme nicht wie geplant läuft, sondern kann darauf zurückzuführen sein, dass es sich um mehrjährige Projekte handelt. Agrarumweltmaßnahmen werden teilweise erst mit einiger Verzögerung nach dem Eingehen der Verpflichtung ausbezahlt.

### ***EU-Monitoring***

In SH bestand mit dem ZALIS der Vorteil, dass eine Datenbank mit Monitoring-Daten aufgebaut wurde. Trotz der Erfassung von Monitoring-Daten im ZALIS konnte diese zentrale Datenbank nicht für Evaluationszwecke nutzbar gemacht werden. Zunächst lag dies daran, dass keine Selektion der Förderfälle durch die Bewilligungsstellen vorgenommen werden konnte. Des Weiteren werden nur die Indikatoren des EU-Monitorings erfasst, die als Grundlage für eine Evaluation zu wenig differenziert sind. Außerdem war die Bereitschaft der Bewilligungsstellen, das ZALIS mit Daten zu füllen, verhalten. Daher musste auf die dezentral vorhandenen Excellisten zurückgegriffen werden, oder es wurden eigens mit uns abgestimmte Listen gefüllt.

### ***GAK-Monitoring***

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

### ***Interne Erfassungssysteme***

Erfassungssysteme auf Ebene der Bewilligungsstellen liegen in den unterschiedlichsten Formen vor (siehe Abbildung 2.10). Sie stellen die zentrale Quelle für die Evaluation dar. Die Abfrage der Daten, die Aufbereitung und Plausibilitätsprüfung hat in allen Unterarbeitsgruppen wesentlich mehr Zeit und Personalkapazitäten beansprucht als im ursprünglichen Zeit- und Arbeitsplan vorgesehen war. Welche Sekundärdaten letztlich nutzbar gemacht werden konnten, wurde in den einzelnen Förderkapitel beschrieben. Letztlich können zwei verschiedene Wege der Bereitstellung von Sekundärdaten aufgezeigt werden:

- Selektion der Indikatoren aus landesweit einheitlichen, teilweise zentral organisierten Datenbanken,
- Ausfüllen von mit den Evaluatoren abgestimmten Projekterfassungslisten durch Bewilligungsstellen oder Zuwendungsempfänger.

Mit Ausnahme der Agrarumweltmaßnahmen, für die in Teilen auf die InVeKoS-Datenbank zurückgegriffen werden konnte, und der forstlichen Förderung (siehe Kapitel 7) dominierten die in Absprache mit den Bewilligungsstellen eigens für die Evaluation erstellten Excel-Listen.



Beide Wege sind mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden, die auf unterschiedlichem zeitlichen und personellen Aufwand und Gestaltungsspielräumen basieren (Grajewski et al., 2002).

Gegenüber den Feststellungen der Ziel-5b-Bewertung (Eberhardt et al., 2003) waren Fortschritte im Begleitsystem zu erkennen, v.a. hinsichtlich der Erreichbarkeit von Adressaten für eigene Primärerhebungen. Das Problem, dass auf Projektebene viele Daten bei den Bewilligungsstellen vorhanden sind, diese aber nicht systematisch erfasst werden und somit einer Evaluation nicht zur Verfügung stehen, besteht aber fort.

#### **10.6.4 Fazit**

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

Für die Programmsteuerung sind v.a. die Daten der Zahlstelle in Kombination mit Bewilligungszahlen der Fachreferate relevant.

Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene (z.B. EU-Monitoring, GAK-Berichterstattung, Bericht über staatliche Beihilfen, Kreuzchenliste) sollten hinsichtlich Erfassungszeitraum und Erfassungstiefe besser aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt in besonderem Maße für die drei betrachteten EU-definierten Systeme. Hier sollte die EU-KOM auf eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen achten.

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

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

Die Matrix der Synergiewirkungen (siehe MB-X-Tabellen 1.1 und 1.2) bietet die geeignete Grundlage für weitere empirische Untersuchungen. Ein Kriterium zur Auswahl der Fallstudienregion ist ein möglichst vielfältiges Maßnahmenspektrum, welches in der betreffenden Region zum Einsatz kommt. Aus unserer Sicht bietet sich als Untersu-

chungseinheit ein Kreis an, weil diese administrative Ebene für wesentliche Maßnahmebereiche auch die Entscheidungsebene darstellt. In einer Fallstudienregion kann ein Mix verschiedener Untersuchungsinstrumente zum Einsatz kommen. Vorrangig sollen vertiefende Interviews mit Verwaltungsvertretern, Vertretern der Zielgruppen und anderen Betroffenen durchgeführt werden, um die Annahmen, die der Matrix zugrunde liegen, empirisch zu bestätigen oder zu widerlegen. Die zugrundeliegenden Annahmen und die Ergebnisse dieser qualitativen Einschätzungen sollen im Rahmen von Workshops mit Vertretern der Fallstudienregion wie auch der Ministeriumsebene rückgekoppelt werden. Eine solchermaßen durchgeführte Fallstudie liefert Informationen über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge sowohl auf Maßnahmen- als auch Programmebene.

## Literaturverzeichnis

- BAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (2001): Angebot für die Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Braunschweig.
- Bauer, S. (2002a): Gesellschaftliche Funktionen ländlicher Räume. In: ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. S. 26-44.
- Bauer, M. W. (2002b): Evaluierung der Strukturfondsprogramme: Implementationssteuerung zwischen Partnerschaft und Subsidiaritätsgrundsatz. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 104-122.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. CD-Rom. Bonn.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR Pro, Raumordnungsprognose Bevölkerung. Bonn. CD-ROM.
- Becker, H. (1997): Dörfer heute - Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972 und 1993/95. Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., H. 307. Bonn.
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.
- BML, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Arbeitsmarktpolitische Initiative des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum. Bonn.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft Referat 522 (2002): Vorschläge der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinfachung der Abwicklung von Programmen zur ländlichen Entwicklung. Bonn.
- Brocksieper, R. (1987): "Der ländliche Raum - Ein ökologischer Ausgleichsraum?". Beiträge der ARL, H. 101. Hannover.
- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein (1998): Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein 1998. Kiel.
- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.

- Eberhardt, W.; Grajewski, R.; Grenzebach, M.; Koch, B. (2003): Ex-Post Bewertung des schleswig-holsteinischen Ziel 5b-Programms 1994-1999 (nicht veröffentlicht).
- ECOTEC (1998): The ex-ante stage: Guidance for those compiling new regional development programmes.
- EU-KOM, Europäische Kommission (1993): Strukturfonds der Gemeinschaft 1994 - 1999, Verordnungstexte und Erläuterungen. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. MEANS Collection, H. 2. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999c): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999d): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3., Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002a): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Diskussionspapier für der STAR-Ausschuss, Abschnitt B: Überblick über die Einzelbestimmungen der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten die Verfahren komplizieren und deshalb vereinfacht werden sollten. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2002b): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates - Aus dem EAGFL-Garantie finanzierte Maßnahmen - VI/10535/99 - DE Rev. 7. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, GD Regio (2002c): Ministertreffen am 7. Oktober 2002, Vermerk über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000-2006 [online]. zu finden in

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/prord/document/simpl\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/document/simpl_de.pdf). [zitiert am 15.5.2003].

- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3., Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002d): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums - Diskussionspapier für den STAR-Ausschuss, Abschnitt A: Hintergrund und Umfang der Diskussion über die Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3., Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002e): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agriculture, Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, am 10.4.2003.
- Frankenfeld, P. (2002): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten [online]. DeGeEval, zu finden in [http://www.degeval.de/ak\\_strukt/index.htm#Vorträge](http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge). [zitiert am 15.5.2003].
- Grajewski, R.; Koch, B. (2002): Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren? [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, zu finden in [http://www.bal.fal.de/download/graj\\_vortrag.pdf](http://www.bal.fal.de/download/graj_vortrag.pdf). [zitiert am 15.4.2003].
- IfS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000): Ex-ante Evaluierung zu Teil 2 des Gemeinschaftsinitiativprogramms Interreg III A Sachsen. Berlin.
- IM, Innenministerium Schleswig-Holstein; MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein, Programmworkshop ZAL, mündlich am 26.9.2003.
- Kleemann, M; Kuckshinrichs, W.; Heckler, R. (1999): Arbeitsplatzwirkungen der KfW-Förderung wohnwirtschaftlicher Investitionen. KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik H. 11, S. 12-16.
- Koehler, G. (1998): Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben "Oster", Auswirkungen einer Bachrenaturierung auf Gewässer und Aue, Vortragsband zum Statusseminar vom 21. Oktober 1997 an der Universität Kaiserslautern. Berichte des Fachgebietes Wasserbau und Wasserwirtschaft der Universität Kaiserslautern, H. 7. Kaiserslautern.
- Iak-Energiebilanzen, Länder Arbeitskreis Energiebilanzen (2003): CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch (Quellenbilanz) in ausgewählten Bundesländern

2000 [online]. zu finden in <[www.lak-energiebilanzen.de/co/tab.1htm](http://www.lak-energiebilanzen.de/co/tab.1htm)>. [zitiert am 15.5.2003].

Landesregierung Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Land (ZAL); Eingereichtes Programmplanungsdokument des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.

Lang, J.; Naschold, F.; Reisert, B. (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin.

LDS-NRW, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2002): EASYSTAT, Statistik Regional, Daten der Statistischen Ämter und Landesämter. CD-Rom.

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, Expertengespräch mit Vertretern der Programmkoordination in Schleswig-Holstein, mündlich am 21.1.2003.

MUNF, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Forsten des Landes Schleswig-Holstein (1999): Klimaschutzbericht Schleswig-Holstein 1999.

MUNL; Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003): Agrarreport Schleswig-Holstein 2003. Kiel.

MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11. Trier.

Nagarajan, N.; Vanheukelen, M. (ohne Jahr): Evaluierung der ausgabewirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung [online]. Generaldirektion XIX - Haushalt, zu finden in <[http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00_de.htm)>. [zitiert am 15.5.2003].

Neander, E. (2002): Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft für die Funktionen ländlicher Räume. In: v.Urff, W.; Ahrens, H.; Neander, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungsberichts- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. Hannover, S. 45-61.

Niebuhr, A; Stiller, S. (2003): Norddeutschland im Standortwettbewerb. HWWA-Report, H. 222. Hamburg.

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften (2003): Sonderbericht Nr. 4/2003 zur ländlichen Entwicklung: Förderung der benachteiligten Gebiete, zusammen mit den Antworten der Kommission (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) (2003/C 151/01). Brüssel.

- SHHB, Schleswig-Holsteinischer Heimatbund e. V., Hrsg. (1999): Historische Kulturlandschaften in Schleswig-Holstein - Ein Führer und Leitfaden zum Planen, Gestalten und Entdecken. Kiel.
- Stala, Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2000): Voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerung Schleswig-Holsteins bis 2015, Basisbevölkerung 1.1.1999. Kiel.
- Stala, Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2003): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Wirtschaftsabschnitten [online]. Sta-La, Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein, zu finden in <http://www.statistik-sh.de/>.
- Statistisches Bundesamt (2002): Statistik regional 2002 (CD-ROM - Easystat für Windows).
- Steinmetz, D. (1996): Erstaufforstungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen in Schleswig-Holstein. Bewertungsansätze für eine standortbezogene Honorierung der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, H. 35. Kiel.
- Stoll, R.; Müller, K. (1998): Ländliche Räume und die Entwicklung ihrer Arbeitsmärkte (Themeneinführung). In: IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.): Literaturdokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Sonderheft 18. Nürnberg, S. 7-21.
- Thielemann, E. (2002): Nationale Anpassung an Europa: Institutionelle Kompatibilität und Vetopunkte. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 165-190.
- Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.
- Volk, H. (1985): Wie viel Wald gehört zur Erholungslandschaft? Natur und Landschaft 60, H. 12, S. 500-904.

