

## **Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

# **Materialband zu Kapitel 10**

## **Studie 3**

### **Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten des Hessischen Programms zur Entwicklung ländlicher Räume vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen**

**Qualitative Kosten-Wirkungs-Analyse zur Bewertung der Fördereffizienz des  
Hessischen EPLR**

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski*

Institut für Ländliche Räume,  
Johann Heinrich von Thünen-Institut,  
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume,  
Wald, und Fischerei





<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>131</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>131</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>133</b>
<b>0 Zusammenfassung</b>	<b>137</b>
<b>1 Hintergrund und Zielstellung</b>	<b>139</b>
<b>2 Terminologie - Transaktionskosten oder Implementationskosten</b>	<b>141</b>
<b>3 Untersuchungsaufbau und Elemente der qualitativen Kosten-Wirkungs- synopse</b>	<b>148</b>
<b>4 Quantitative Implementationskostenanalyse</b>	<b>151</b>
4.1 Methodik und Datengrundlagen	151
4.1.1 Verfügbare Methoden	151
4.1.2 Angewandter Methodenmix und Datengrundlagen	152
4.2 Ergebnisse	160
4.2.1 Programmebene	160
4.2.1.1 Implementationskosten und benötigter Stellenum- fang	160
4.2.1.2 Struktur der Implementationskosten und Gesamt- kosten des Hessischen EPLR	162
4.2.2 Implementationskostenanteile des EPLR Hessen und seiner Maßnahmen	164
4.2.3 Klassifizierung der Maßnahmen nach den Implementationskostenanteilen	168
4.3 Zusammenfassung	171
<b>5 Qualitative Implementationskostenanalyse</b>	<b>171</b>
5.1 Einleitung	171
5.2 Bestimmungsgründe für die Höhe der Implementationskosten aus Sicht der Verwaltung	172
5.2.1 Einfluss der EU auf die Höhe der Verwaltungskosten	173
5.2.2 Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung	173
5.2.3 Maßnahmenspezifische Faktoren	175
5.2.4 Technische Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung und Monitoring	177
5.2.5 Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage	179

---

5.2.6	Wesentliche „Investitionen“ zur Senkung der Implementationskosten	179
5.3	Zufriedenheit der Letztempfänger	181
5.4	Zusammenfassung der qualitativen Implementationskostenanalyse	184
<b>6</b>	<b>Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse</b>	<b>185</b>
6.1	Einleitung	185
6.2	Implementationskosten und Programmwirkungen	187
6.2.1	Implementationskosten und sozioökonomische Wirkungen	189
6.2.2	Implementationskosten und Umweltwirkungen	192
6.3	Gesamtbetrachtung der Kosten und Wirkungen	193
6.4	Ausblick 2007 bis 2013	197
6.7	Zusammenfassung	199
<b>7</b>	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>200</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>202</b>
	<b>Anhang</b>	<b>209</b>

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 1: Transaktionskostenkomponenten im Zusammenhang mit verschiedenen Förderinstrumenten	142
Abbildung 2: Für die Implementationskostenanalyse relevante Akteursebenen und Transaktionskostenelemente	144
Abbildung 3: Wechselwirkungen zwischen öffentlichen und privaten Transaktionskosten	147
Abbildung 4: Bausteine und Arbeitsschritte der Kosten-Wirkungs-Synopse	149
Abbildung 5: Zusammenhang zwischen den Implementationskosten und den ausgezahlten öffentlichen Mitteln	163
Abbildung 6: Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?	180
Abbildung 7: Relevante Einflussgrößen auf die Implementationskosten	186
Abbildung 8: Maßnahmen nach Implementationskostenanteilen und erreichten Wirkungsstufen – Beschäftigung	190
Abbildung 9: Maßnahmen nach Implementationskostenanteilen und erreichten Wirkungsstufen – Einkommen	191
Abbildung 10: Maßnahmen nach Implementationskostenanteilen und erreichten Wirkungsstufen – Umwelt	192
Abbildung 11: Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?	198
<b>Tabellenverzeichnis</b>	
Tabelle 1: Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten	143
Tabelle 2: Verwendete Pauschalen zur Ermittlung der Personalkosten	153
Tabelle 3: Struktur und Aufgaben der Dienststellen für die Implementation des Hessischen EPLR und seiner Maßnahmen 2005/2006	154
Tabelle 4: Berücksichtigte Leistungen und Vollzugsebenen für die Maßnahmen des Hessischen EPLR und der Querschnittsaufgaben	155
Tabelle 5: Einschätzung des Personalaufwandes in 2005 in Bezug zur gesamten Förderperiode	157
Tabelle 6: Datengrundlagen für die Ermittlung der öffentlichen Fördermittel	159
Tabelle 7: Personaleinsatz und Personalkosten des Landes und Kosten Dritter zur Implementation des EPLR Hessen 2005	161

Tabelle 8:	Gesamtkosten des Hessischen EPLR und Anteil der Maßnahmen an den gesamten Implementationskosten sowie den öffentlichen Mitteln im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006	162
Tabelle 9:	Implementationskostenanteile an den Fördermitteln im Durchschnitt der Jahre 2005 und 2006	165
Tabelle 10:	Implementationskostenanteile an den Fördermitteln im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006	166
Tabelle 11:	Implementationskostenanteile an den Fördermitteln im Vergleich der beiden Zeiträume	167
Tabelle 12:	Ergebnisse vergleichbarer Studien zur Kostenermittlung	169
Tabelle 13:	Gruppierung der Maßnahmen des EPLR Hessen nach ihren Implementationskostenanteilen	170
Tabelle 14:	Gründe, die in der Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung zu finden sind	174
Tabelle 15:	Maßnahmenspezifische Faktoren mit Einfluss auf die Höhe der Implementationskosten	176
Tabelle 16:	Gründe, die in der technischen Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung und Monitoring liegen	178
Tabelle 17:	Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage	179
Tabelle 18:	Wirkungseinstufung der Maßnahmen des Hessischen EPLR nach Implementationskostenklassen	188
Tabelle 19:	Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen	194
Tabelle 20:	Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen	195
Tabelle 21:	Maßnahmen nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen	195
Tabelle 22:	Gründe für höhere Implementationskosten 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006	199
Tabelle 23:	Gründe für gleichbleibende Implementationskosten 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006	199

## Abkürzungsverzeichnis

### Maßnahmenkürzel

a1	AFP
a2	PI Teil 1
g1	V und V
g2	PI Teil 2
e	Ausgleichszulage
f1	HEKUL inkl. Modulation
f2	HELP
h	Aufforstung
i	Sonstige Forstmaßnahmen
k	Flurbereinigung
m	Vermarktung von Qualitätserzeugnissen
n	Dienstleistungseinrichtungen
o	Dorferneuerung und Handwerk
s	Tourismusförderung

### A

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
ÄBM	Ämter für Bodenmanagement
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
ÄLR	Ämter für Ländliche Räume
ARUM	Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung
AUM	Agrarumweltmaßnahmen
AZ	Ausgleichszulage

### B

BFH	Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft
BMEVL	Bundesministerium für Ernährung Verbraucherschutz und Landwirtschaft
bzw.	beziehungsweise

### C

CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
-----------------	--------------

### D

Destatis	Deutsches Statistikportal des Statistischen Bundesamtes
d. h.	das heißt
DV	Daten-Verarbeitung

**E**

EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
EDV	Elektronische Daten-Verarbeitung
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
et al.	et altera
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
EU-Com	European Commission General Direction for Agriculture and Rural Development

**F**

FAL	Bundforschungsanstalt für Landwirtschaft
-----	--

**G**

GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
ggf.	gegebenenfalls
GIS	Geographisches Informationssystem

**H**

ha	Hektar
HELP	Hessisches Landschaftspflegeprogramm
HEKUL	Hessisches Kulturlandschaftsprogramm
HIAP	Hessisches Integriertes Agrarumweltprogramm
HLBG	Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation
HMULV	Hessisches Ministerium für Umwelt ländlichen Raum und Verbraucherschutz
HMVWL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft Verkehr und Landesentwicklung

**I**

IBH	Investitionsbank Hessen
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IT	Informationstechnologie
ITEAS	Integrated Tools to design and implement Agro-Environmental Schemes

**K**

k. A.	keine Angaben
KLR	Kosten-Leistungsrechnung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen

**L**

LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LRH	Landesrechnungshof

**M**

MB	Materialband (des Bewertungsberichts)
MEANS	Methods for Evaluating Action of a Structural Nature ( Programm der Europäischen Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, mit dem Ziel der Verbesserung von Bewertungen)
Mio.	Million(en)

**N**

NRW	Nordrhein-Westfalen
-----	---------------------

**O**

o. g.	oben genannte(n)
OECD	Organisation for Economic and Cooperation and Development

**P**

PI	Produktinnovationen
----	---------------------

**Q**

QMS	Qualitätsmanagementsystem
QM	Qualitätsmanagement, Quadratmeter

**R**

RP(en)	Regierungspräsidium/präsidien
--------	-------------------------------

**S**

S.	Seite
s. o.	siehe oben

**U**

u. a.	unter anderem
-------	---------------

**V**

v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
V und V	Verarbeitung und Vermarktung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle

**W**

WRRL            Wasserrahmenrichtlinie

**Z**

z. B.            zum Beispiel

z. T.            zum Teil

ZPD            Zentraler technischer Prüfdienst

## 0 Zusammenfassung

Ausgangspunkt der Studie im Rahmen der Ex-post-Bewertung des Hessischen EPLR war die Frage nach der Fördereffizienz. Fördereffizienz sollte dabei nicht auf eine Betrachtung des Verhältnisses zwischen öffentlichen Ausgaben und den erzielten Wirkungen beschränkt sein, sondern auf der Kostenseite auch die Implementationskosten mitberücksichtigen. Zusammenfassend wurden die Ergebnisse in einer Kosten-Wirkungs-Synopse dargestellt, die sich aus drei Bausteinen zusammensetzt: Quantitative Implementationskostenanalyse, qualitative Implementationskostenanalyse und die Wirkungsbetrachtung.

Im Rahmen der quantitativen Analyse wurden Implementationskosten definiert als Kosten aller mit den festgelegten Aufgaben befassten Dienststellen und Institutionen in Hessen, die an der Umsetzung des EPLR Hessen beteiligt sind. In der ursprünglichen Planung der Untersuchung sollten die Angaben aus der Kosten-Leistungsrechnung genutzt werden. Diese befindet sich allerdings erst im Aufbau, sodass die Daten auf andere Weise gewonnen werden mussten. Die verwendeten Daten beruhen zum Teil auf Schätzungen der involvierten Personen, zum Teil auf Auswertung der SAP-Daten zu den relevanten Innenaufträgen der Verwaltungseinheiten. Dies betrifft v. a. die Angaben zum Personalaufwand in den Ministerien selbst (einschließlich Zahlstellenaufgaben) sowie bei den Regierungspräsidien und der Investitionsbank Hessen.

Mit Implementationskosten von 19 Cent pro verausgabtem Euro an Fördermitteln, erreichten die Kosten für die Umsetzung des Hessischen EPLR insgesamt eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung. Neun der insgesamt 14 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. rund 44 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem hohen Implementationskostenanteil von über 20 % verbunden. Dazu gehörten als finanzstarke Maßnahmen die Dorferneuerung, das HELP<sup>1</sup> und die forstwirtschaftlichen Maßnahmen (i und h). Nur zwei Maßnahmen (AZ und Flurbereinigung) fielen in die geringste Kostenklasse von unter 5 %. Drei Maßnahmen verfügten über einen mittleren Implementationskostenanteil, darunter als finanzstarke Maßnahmen das HEKUL und das AFP.

Die Grundlage der qualitativen Implementationskostenanalyse bildete eine Befragung der Fachreferate und mit Querschnittsaufgaben betrauten Einrichtungen/Referate. Es handelt sich um subjektive Einschätzungen der Befragten, die trotzdem eine weitergehende Inter-

---

<sup>1</sup> Das HELP ist als eigenständige Maßnahme mit dem neuen Programm 2007 bis 2013 eingestellt worden. Ab 2007 werden die Maßnahmen und Teilmaßnahmen von HELP und HEKUL gemeinsam im HIAP angeboten. Wenn also im Folgenden mögliche Optimierungen des HELP benannt werden, beziehen sich die Ausführungen auf die Vertragsnaturschutzbestandteile des HIAP, die an das vormalige HELP anknüpfen.

pretation der Befunde der quantitativen Analyse erlauben. Als wesentliche kostenbestimmende Faktoren ist die Verwaltungsorganisation zu benennen: Diskontinuitäten führten in erster Linie in der Anfangsphase zu einem erhöhten Aufwand. Die Kommunalisierung wurde von vielen Befragten kritisch gesehen, v. a. aufgrund der hohen Zahl an antragsannehmenden Stellen und der hohen Personalfluktuationen. Maßnahmenspezifisch sind hauptsächlich „kostentreibend“ ein hoher Beratungsaufwand, der sich vom Fördergeschäft nicht trennen lässt, und eine geringe Standardisierbarkeit von Maßnahmen. Kontrollaufwand und Dokumentationspflichten sowie Prüfungspflichten werden nahezu von allem befragten Fachreferaten für hoch erachtet. Ein besonderes Problem scheint in Hessen die eingesetzte EDV zu sein, die weniger als unterstützend und entlastend empfunden wird, sondern aufgrund der Bedienerunfreundlichkeit und Störanfälligkeit als hemmend für eine zügige Umsetzung bewertet wird.<sup>2</sup> Ein weiterer Baustein der qualitativen Analyse war die Zusammenfassung von Erhebungen zur Zufriedenheit der Letztempfänger, die maßnahmenspezifisch zu verschiedenen Phasen im Evaluierungszyklus durchgeführt wurden. Insgesamt waren die Letztempfänger zufrieden mit dem Ablauf der Förderung. Kritik wurde fast durchgängig im Hinblick auf die Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid bzw. der Auszahlung der Mittel geäußert. An zweiter Stelle in Bezug auf Mängel lag die Unverständlichkeit und der Umfang der Unterlagen.

Mit der Kosten-Wirkungs-Synopse wurde das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel (Gesamtkosten) zu den erzielten Wirkungen betrachtet. Rund 43 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 25 % der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen hatten eher geringe Wirkungen. In der Tendenz zeigte die Zusammenschau der Implementationskosten (als Teil der Gesamtkosten) und Wirkungen, dass hohe Wirkungen auch mit hohen Implementationskostenanteilen einhergehen. Diese sind überwiegend maßnahmenimmanent, z. B. aufgrund eines hohen Beratungs- und Akquisebedarfs. Auch die Individualität der Vertragsgestaltung führt zu hohen Implementationskosten. Die Aussichten, tatsächlich eine umfangreichere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 eher für unrealistisch gehalten. Dies wird mit den höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und die Durchführung von Kontrollen begründet. Landesseitig wird - v. a. in den Anfangsjahren - die weitere Übertragung von Aufgaben an die IBH kostensteigernd wirken; dies gilt auch für die weiter geplante Umstellung der DV-Systeme.

---

<sup>2</sup> Für zukünftige Untersuchungen wäre es wichtig, diesen Aspekt stärker zu beleuchten und die EDV-Kosten auch systematisch in die quantitative Analyse einzubeziehen.

## 1 Hintergrund und Zielstellung

Die Bewertung der Fördereffizienz des Programms und der einzelnen Maßnahmen auch im Verhältnis zueinander war u. a. Gegenstand der Ex-post-Bewertung. Dafür mussten sowohl die Wirkungen als auch die entstandenen Kosten ermittelt werden.

Damit waren zwei Fragen zu beantworten:

- (1) Wie wirksam waren die eingesetzten Mittel?
- (2) Wie wirtschaftlich bzw. effizient ist der Einsatz öffentlicher Mittel zur Erreichung bestimmter Ergebnisse und Wirkungen?

Bei den eingesetzten öffentlichen Mitteln werden im Rahmen von Evaluierungen häufig ausschließlich die öffentlichen Fördermittel als Kosten berücksichtigt. Kosten, die für die Implementation (Konzeption, Einführung und Umsetzung) von Förderprogrammen wie dem Hessischen EPLR entstehen, werden bei Evaluierungen eher ausgeblendet. Die Erfassung dieser Implementationskosten war ein wesentliches Ziel der Studie.

Implementationskosten sind gerade mit der Umsetzung von EU-Förderinstrumenten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von großer Bedeutung und Gegenstand intensiver Diskussionen. „Implementation per se includes the delivery of payments and monitoring of eligibility and compliance, as well as the associated checks and controls“ (OECD, 2007, S. 13). Im Zusammenhang mit den EU-spezifischen Mechanismen können diese Kosten maßgebliche Größenordnungen erreichen. Die Verwaltungskosten zur Administration der Zahlungen an landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland beliefen sich 1999 nach Mann (2001) auf 26,7 % der Mittel aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, die nach Deutschland in diesem Jahr geflossen sind.

Die Gemeinschaftsausgaben im Rahmen der zweiten Säule der GAP fallen unter das „shared management“, in dem sich die EU vorbehält, die Regeln für eine rechtmäßige finanzielle Abwicklung einschließlich der notwendigen Kontrollen aufzustellen. Den Mitgliedstaaten obliegt es, leistungsfähige Verwaltungs- und Kontrollsysteme aufzubauen. Diese Verwaltungs-, Dokumentations- und Kontrollsysteme entsprechen nicht den nationalen Regelwerken und Vorgehensweisen und erfordern teilweise ein Umdenken der Verwaltungen. Nicht selten führt das EU-Fördergeschäft in den Verwaltungen zu parallelen Strukturen und wird von Teilen der Verwaltung immer wieder in Frage gestellt. In den zurückliegenden Bewertungsberichten wurden die Auswirkungen der Durchführungsverordnungen auf die Fördermaßnahmen und den administrativen Vollzug beleuchtet und Verbesserungsvorschläge für einzelne Maßnahmen für einen besseren Vollzug entwickelt (Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005b; FAL, ARUM und BFH, 2003; FAL, ARUM und BFH, 2005).

Die tatsächlichen Umsetzungskosten des EPLR Hessen und der einzelnen Maßnahmen wurden bisher aber nicht erfasst. Generell wird die Erfassung von Implementationskosten im Zusammenhang mit Evaluierungen verschiedener politischer Instrumente eher vernachlässigt. Diese Kosten sind kein systematisches Problem, wohl aber ihre mangelnde Transparenz (Falconer und Whitby, 1999). Die OECD (2007, S. 13) spricht daher vom „need to identify and track policy-related transaction costs with a view of controlling costs and making better use of public funds“. Ein Vergleich von Kosten und Nutzen der verschiedenen Instrumente und Maßnahmen muss den ökonomischen Wert der erzielten Wirkungen, einschließlich der Implementationskosten als Kosten der Gesellschaft einbeziehen. Diese eher unsichtbaren internen Verwaltungskosten binden Personalkapazitäten für Beratungs-, Bewilligungs- und Kontrollaufgaben, die für andere Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen (Krems, 2007).

Die Notwendigkeit, auf der Kostenseite auch die Implementationskosten von politischen Instrumenten zu berücksichtigen, wird auch von der EU Kommission (2006; 1999a) wie auch von der OECD (2007) gesehen. Ihre systematische Erfassung im Rahmen der Evaluierung des Hessischen EPLR soll einen Beitrag zur besseren Transparenz von Implementationskosten verschiedener Maßnahmen und zur Präzisierung der notwendigen Diskussionen leisten.

Eine Betrachtung der Implementationskosten macht jedoch nur Sinn, wenn sie im Zusammenhang mit den erzielten Wirkungen betrachtet werden. In diese Richtung gehen die Ansätze des wirkungsorientierten Controllings (Müller, 2006). Die wenigen bisher vorliegenden Studien aus anderen Bundesländern, die Implementations- oder Verwaltungskosten mehrerer Maßnahmen der Agrarförderung erfassen und vergleichen, setzen diese allerdings ausschließlich ins Verhältnis zu den eingesetzten Fördermitteln (LRH, 2002; Meyer, 2004). Eine rein kostenseitige Diskussion und Wertung greift jedoch zu kurz, da suggeriert wird, dass ein geringer Anteil an Implementationskosten an Fördermitteln an sich gut und ein hoher Anteil generell fragwürdig sei.

Der Vergleich der Implementationskostenanteile an den verausgabten Fördermitteln ist zwar als Ausgangspunkt weiterer Analysen geeignet, kann aber nur mit Vorsicht interpretiert werden. Über diesen Zahlen kann leicht vergessen werden, dass die Transfers nicht das Politikziel an sich sind, und dass ein legitimer Weg zur Transaktionskostenreduzierung nicht in der Erhöhung des Fördermittelvolumens liegt (OECD, 2007). Der Sinn und die Rechtfertigung von Förderpolitik liegt darin, Fördermittel für wirksame, zielorientierte Maßnahmen zu verausgaben und dabei die Implementationskosten nicht aus den Augen zu verlieren. Daher müssen Implementationskosten bei Beurteilung der Effektivität und Effizienz von Maßnahmen berücksichtigt werden.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist

- die Entwicklung einer Methode zur Erfassung der Implementationskosten im Rahmen von Evaluierungen;
- die Schaffung von Transparenz bezüglich der Implementationskosten des Hessischen EPLR;
- die Ermittlung von Bestimmungsfaktoren der Implementationskosten und möglichen Ansätzen zur Verbesserung der verwaltungstechnischen Abwicklung oder Ausgestaltung von Fördermaßnahmen;
- die Diskussion der Implementationskosten der Maßnahmen vor dem Hintergrund ihrer Wirkungen. Im Mittelpunkt steht hierbei die Diskussion der Verhältnismäßigkeit von Verwaltungskosten und der erzielten Wirkungen.

## 2 Terminologie - Transaktionskosten oder Implementationskosten

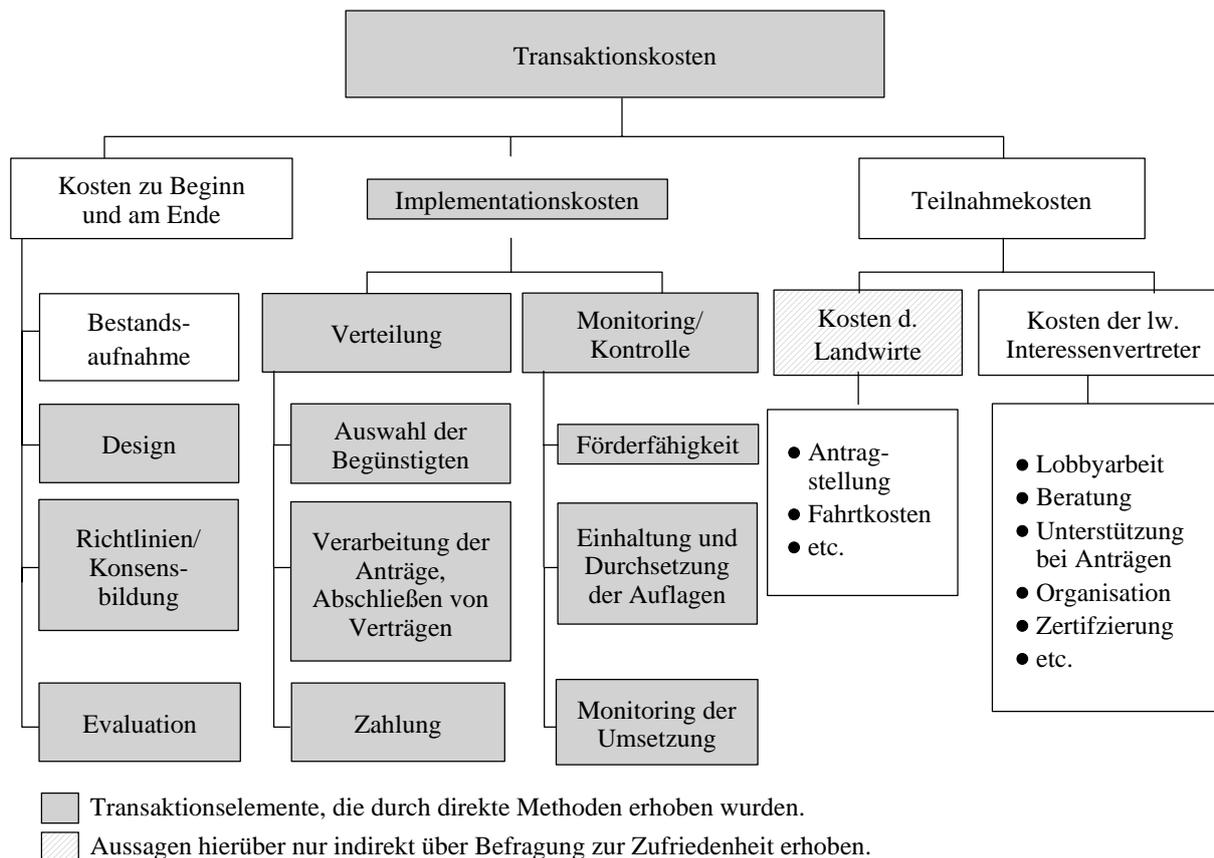
Im Zusammenhang mit der Betrachtung der Effizienz von Förderprogrammen und Umsetzungsstrukturen taucht seit den 1990er Jahren zunehmend der Begriff der Transaktionskosten und Transaktionskostenanalyse auf. In erster Linie wurden Agrarumweltprogramme und später auch die einzelbetriebliche Investitionsförderung hierauf untersucht (vergleiche hierzu auch Literaturrecherche in OECD, 2007).

Hinter dem Begriff der Transaktionskosten steht ein komplexes Konzept und ein umfassender Erklärungsansatz aus der Volkswirtschaftslehre bzw. Institutionenökonomik für die Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaft, Institutionen und Gesellschaft, die bei der Nutzung des Marktes entstehen. Transaktion ist in der Wirtschaft eine gegenseitige Übertragung von Rechten, Gütern und Dienstleistungen zwischen Wirtschaftssubjekten. Transaktionskosten entstehen, wenn zwischen den an einer Transaktion beteiligten Personen Kommunikationsbedarf, Verständigungsprobleme, Missverständnisse oder Konflikte auftreten. Unterschiedliche Arten von Transaktionskosten sind Such-, Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Abwicklungs-, Anpassungs-, Durchsetzungs- und Kontrollkosten (N.N., 2007). Transaktionskosten entstehen sowohl für den Staat in Gestalt von „öffentlichen Transaktionskosten“ als auch für den Empfänger „private Transaktionskosten“. Sie sind damit ein wichtiges Kriterium für die Vorteilhaftigkeit von Maßnahmen zur Erreichung politischer Ziele (Tiemann et al., 2005).

In verschiedenen Studien wurden bereits die Begriffe aus der Transaktionskostentheorie auf die Bereitstellung, Bewilligung und Auszahlung von Fördermitteln heruntergebrochen (Mann, 2000; Thiemann et. al., 2005). Abbildung 1 gibt einen Überblick über die verschiedenen Bereiche und Elemente der Transaktionskosten im Zusammenhang mit Förderungen. Grau hinterlegt sind die Bestandteile von Transaktionskosten, die in der vorliegenden Untersuchung erfasst werden. Dies sind im Wesentlichen die Implementati-

onskosten im Bereich der öffentlichen Transaktionskosten. Aus diesem Grund verwenden wir im Folgenden den engeren und präziseren Begriff der Implementationskosten.

**Abbildung 1:** Transaktionskostenkomponenten im Zusammenhang mit verschiedenen Förderinstrumenten



Quelle: OECD 2007, verändert.

Im Einzelnen werden die in Tabelle 1 aufgeführten Komponenten bei der Implementation des Hessischen EPLR berücksichtigt.

**Tabelle 1:** Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten

<b>Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten</b>	<b>Begriffe aus der Transaktionskostentheorie</b>
Konzeption und Ausgestaltung von Programmen und Maßnahmen	Konsensbildungskosten
Information, Beratung, Akquise	Vertragsanbahnungskosten wie Such- und Informationskosten
Auswahl und Bewilligung	Vertragsgestaltungskosten
Kontrollen (Verwaltungskontrolle, fachaufsichtliche Kontrolle, Vor-Ort-Kontrolle)	Verhandlungs- und Entscheidungskosten
Monitoring und Evaluierung	Kosten der Vertragsüberwachung und Vertragsanpassung
Steuerung	
Sanktionen (Mahnungen, Rückforderungen, rechtliche Schritte)	Kosten der Durchsetzung von Leistungsverpflichtungen

Quelle: Eigene Darstellung nach Hagedorn et al. (2003).

Abbildung 2 ordnet die Elemente und Arbeitsfelder der Implementation des Hessischen EPLR den einzelnen Vollzugsebenen zu.

**Abbildung 2:** Für die Implementationskostenanalyse relevante Akteursebenen und Transaktionskostenelemente

Phasen des Politikzyklus und Transaktionskostenelemente	Politikzyklus	Agenda setting	Entscheidungsfindung	Politikimplementation							Politik-evaluation	
	Programmierung			Programm-erstellung	Innen- und Außen-kommunikation	Auswahl/Bewilligung	Kontrolle /Steuerung	Durch-setzung	Anpassen			
Akteure, bei denen Transaktionskosten entstehen	Öffentliche	EU	Informations- beschaffung, Analyse, Verhandlungs- prozesse	Vorbereitung der Verord- nungen/ Rechts- rahmen	Konsultationen, Entscheidungen	Genehmigung						Evaluierung der Politik für den ländlichen Raum
		Bund			GAK, Nationale Rahmen- regelungen							
		Land Fach- referate des HMULF, HMOVWL, Fachbehörden			Erstellung des EPLR	Bekanntmachung, Dienstan- weisungen, EDV-Programme	Betreuung	Fachaufsichtliche Prüfungen/Steuerung		Evaluierung der Maßnahmen und Anpassung		
	RP				Beratung, Antragsan- nahme	Auswahl, Verwaltungs- kontrolle, Bewilligung	Auszahlung	VOK	Durchsetzung/ Sanktionen	Datenerhebung und Weitergabe		
	IBH											
	Landräte											
	Forstämter											
	ÄBM											
	ZPD											
	Private	Antragsteller				Informations- suche, Antrag- stellung	Bewilligung, Ablehnung	Betriebliche Anpassung, Realisierung	Dokumen- tation			

Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum

Gegenstand der Erhebungen    ÄBM : Ämter für Bodenmanagement    ZPD : Zentraler Technischer Prüfdienst

Quelle: Eigene Darstellung nach Hagedorn et al. (2003).

Die Implementationskosten werden definiert als Kosten aller mit den oben genannten Aufgaben befassten Dienststellen und öffentlichen Körperschaften in Hessen im Zusammenhang mit EPLR. Zusätzlich werden die Kosten für an Dritte vergebene Leistungen erfasst. So wird ein Großteil der Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (Förderschwerpunkt C) über die Investitionsbank Hessen (IBH) abgewickelt, die dem Land die Kosten hierfür in Rechnung stellt.

Die Kosten, die auf den übergeordneten Ebenen entstehen, werden nicht mit berücksichtigt. Dies hat mehrere Gründe:

- Kosten der EU-Kommission und des Bundes entstehen zum einen zu großen Teilen im Vorfeld der Implementationsphase. Zum anderen lassen sich die entstehenden Kosten nur pauschaliert für einzelne Landesprogramme, nicht aber maßnahmenspezifisch abbilden. Für eine nach Maßnahmen differenzierte Darstellung ist dies nicht geeignet.
- Nach Mann (2001) entsteht das Gros der Kosten durch die Kosten der laufenden Verwaltung ohnehin auf der regionalen Ebene. Ein Verzicht der Zuteilung von EU- oder Bundespauschalen ist daher aus unserer Sicht vertretbar.
- Adressat der Untersuchung ist das Land Hessen, das innerhalb des vorgegebenen Rechtsrahmens über die Gestaltung von Angebot und Ablauf der Förderung entscheidet.

Aufgrund der Datenlage und der gewählten Erhebungsmethodik (siehe unten) konnten die Kosten für die Informationstechnologie (Softwareentwicklung zur zahlstellenkonformen Abwicklung der verschiedenen Fördermaßnahmen, Einführung von SAP-Modulen, Folgekosten für die Systembetreuung, -anpassung und -pflege durch die fast vollständige Externalisierung dieser Aufgaben) nicht in die Analyse mit einfließen. Für zukünftige Untersuchungen zu den Implementationskosten wäre dies sehr sinnvoll. Hier müsste die Berechnung des Abschreibungsmodus über die sieben Jahre und die Trennung der Anteile für die Zahlungen der ersten und zweiten Säule genau definiert werden.

Gerade in Hessen hat die Analyse der qualitativen Implementationskostenanalyse (siehe Kapitel 5) ergeben, dass die Heterogenität und Inkompatibilität der Systeme sowie der häufige Wechsel von EDV-Systemen zu einer hohen Arbeitsbelastung und Mehrarbeit führt. Die Einschätzungen der Fachreferate ließen den Eindruck entstehen, dass hier „der Schwanz mit dem Hund wackelt“, d. h. die EDV nicht die Abwicklung unterstützt, sondern wesentlich verkompliziert.

### ***Bedeutung der privaten Transaktionskosten und ihre Berücksichtigung in der Studie***

Wie in Abbildung 1 dargestellt, gehören zu den privaten Transaktionskosten sogenannte „Ex-ante-Transaktionskosten“ wie Informations- und Managementkosten zur Vorbereitung einer Teilnahme an Fördermaßnahmen, die Kosten für das Antragsverfahren. Die Teil-

nahme an bestimmten Maßnahmen selber ist mit Anpassungskosten, Kosten für ein laufendes Monitoring und entsprechende Dokumentation und Kontrollen verbunden.

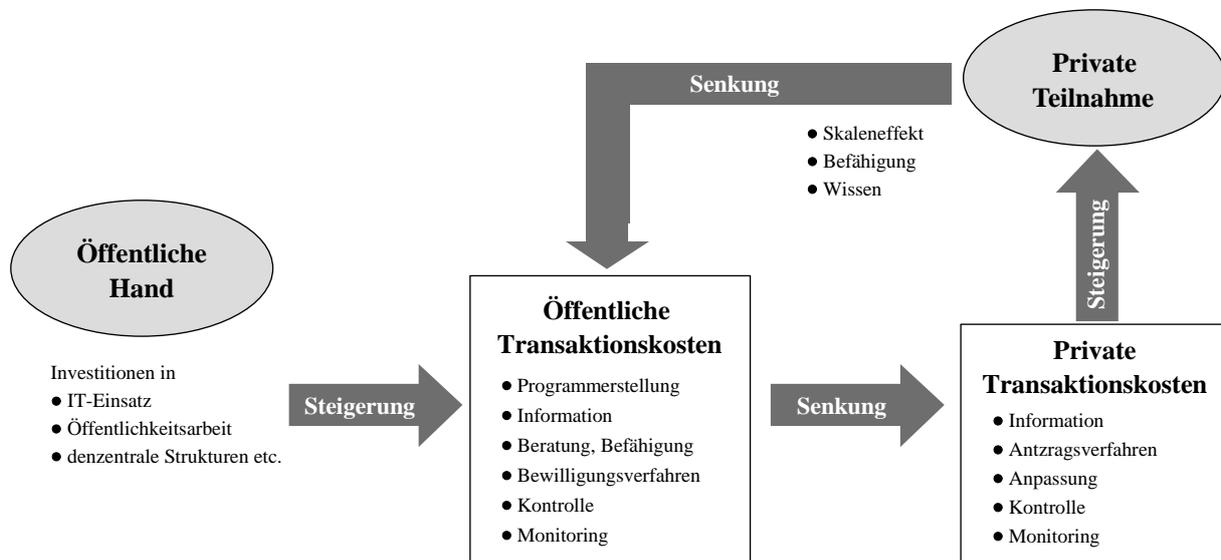
Auf Seiten des Empfängers verringern diese Kosten die Nettoförderung und damit den Anreiz zur Teilnahme an Fördermaßnahmen. Dieser Teil der Transaktionskosten unterliegt einer „privaten“ Kosten-Nutzen-Rechnung und reguliert die Teilnahme und mittelbar den Erfolg angebotener Maßnahmen und die Wirksamkeit der Mittel. Ergebnisse aus dem ITAES Projekt<sup>3</sup> haben dies aktuell bestätigt. Nach Untersuchungen von Arnaud et al. (2006) ist die Höhe der privaten Transaktionskosten ein entscheidender Aspekt für die Teilnahmeentscheidung an Agrarumweltmaßnahmen.

Zudem steht die Höhe der privaten Transaktionskosten in einer „Trade-off“ Beziehung zu den öffentlichen Transaktionskosten (Van Huylenbroeck, Mettepenningen und Verspecht, 2006). Je besser informiert wird, je mehr Anlaufstellen es gibt, und je mehr moderne Technologien von der Verwaltung eingesetzt werden, desto geringer sind die privaten Transaktionskosten. Je höher die Teilnehmerzahl und je besser „präpariert“ die Teilnehmer sind, desto geringer sind die relativen öffentlichen Transaktionskosten, da sie mit steigender Fallzahl in der Regel sinken. Zudem sinken die Kosten für Beratung und Behebung von Unregelmäßigkeiten. Abbildung 3 verdeutlicht vereinfacht diesen Zusammenhang der positiven Rückkopplung. Die Aufwendungen der öffentlichen Hand im Rahmen der Implementation, die langfristig zu einer Verringerung von Implementationskosten führen, können als investive Implementationskosten bezeichnet werden.

---

<sup>3</sup> Hierbei handelt es sich um das europäische Forschungsvorhaben: Integrated Tools to design and implement Agro-Environmental Schemes innerhalb des 6. Forschungsrahmenprogramms der EU.

**Abbildung 3:** Wechselwirkungen zwischen öffentlichen und privaten Transaktionskosten



Quelle: Eigene Darstellung nach Arnaud, Bonnieux und Dupraz (2006) und Van Huylenbroeck, Mettepenningen und Verspecht (2006).

Für einen Großteil der privaten Transaktionskosten gilt, dass sie streng genommen nur individuell zu berechnen sind, und es wenig Kenntnisse über objektive Kriterien gibt. Diese Kosten sind von zahlreichen Faktoren abhängig, die nicht durch staatliches Handeln zu optimieren sind. Im Rahmen dieser Untersuchung wurden keine quantifizierten Erhebungen der privaten Transaktionskosten vorgenommen, nicht zuletzt auch aus Mangel an anwendbaren methodischen Grundlagen (siehe hierzu Mann, 2003, S. 113). Für die Agrarumweltmaßnahmen wurden im Rahmen des ITAES Projektes hierzu neue methodische Ansätze entwickelt, die für die begleitende Evaluierung der Förderperiode 2007 bis 2013 berücksichtigt werden sollten.

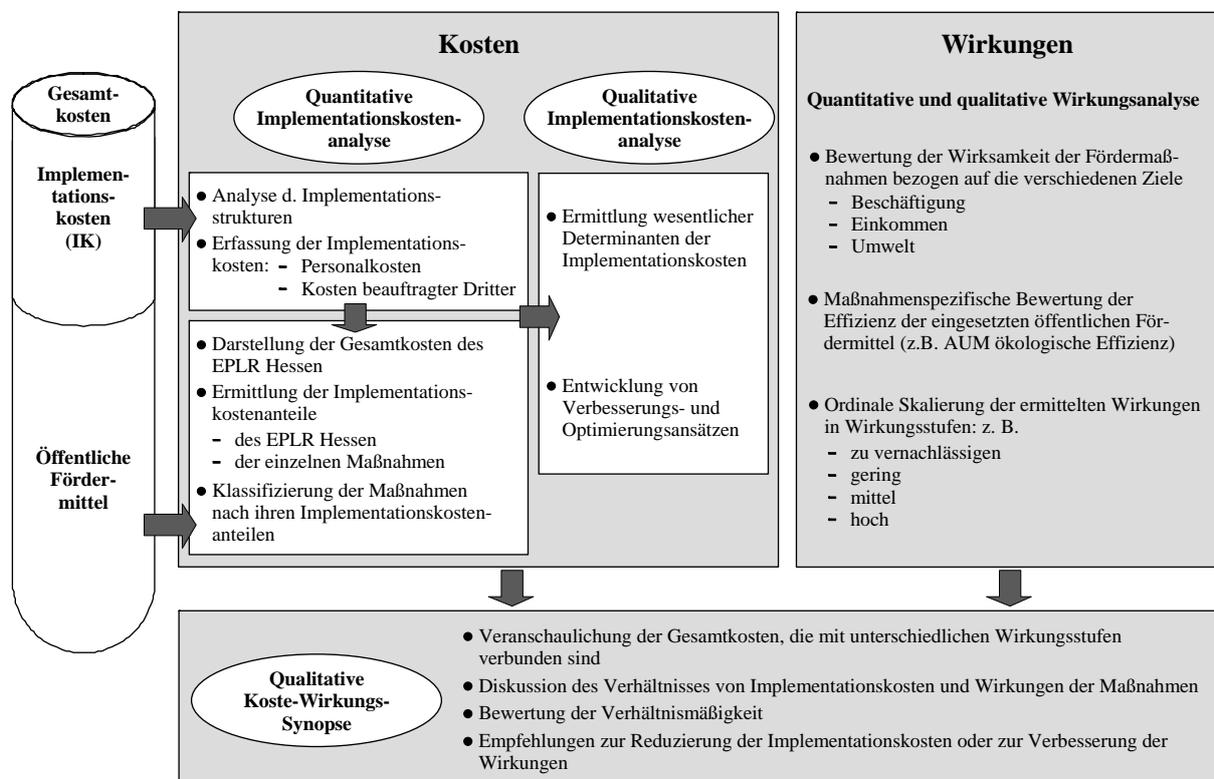
Aufgrund der angenommenen Bedeutung der privaten Transaktionskosten für die öffentlichen Implementationskosten werden diese im Rahmen der qualitativen Implementationskostenanalyse indirekt berücksichtigt. So werden Hinweise aus Befragungen von Letztempfängern, Multiplikatoren und Experten, die v. a. im Rahmen der Halbzeitbewertung maßnahmenspezifisch durchgeführt wurden, zur Zufriedenheit mit dem Förderverfahren und dem Aufwand des Antragsstellungsverfahrens etc. mit einfließen.

### **3 Untersuchungsaufbau und Elemente der qualitativen Kosten-Wirkungs-Synopse**

Die adäquate Methodik zur Bewertung der Fördereffizienz wäre die quantitative Kosten-Wirksamkeits-Analyse, wie sie in den MEANS Handbüchern der EU-KOM dargelegt wird (EU-KOM, 1999b). Dieser Ansatz ist für die Bewertung auf Programmebene nicht möglich. Wie bereits in den zurückliegenden Bewertungsberichten dargestellt, variieren die Bewertungen der einzelnen Maßnahmen sehr stark im Grad der Quantifizierung der erzielten Wirkungen sowie den erfassten Wirkeinheiten.

Um auf Programmebene zu Aussagen hinsichtlich des Verhältnisses von Kosten zu den erzielten Wirkungen der Maßnahmen bzw. des Programms zu kommen, wurde die Methode der qualitativen Kosten-Wirkungs-Synopse entwickelt. Auf der Kostenseite werden die Gesamtkosten der Maßnahmen bzw. des Programms berücksichtigt, die sich aus den öffentlichen Fördermitteln und den Implementationskosten zusammensetzen. Die Wirkungsseite wird über die qualitative Wirkungseinschätzung der Maßnahmenbewerter abgedeckt. Die Methode ist eine Weiterentwicklung der Wirkungspfadanalyse der vorhergegangenen Bewertungsstudien (Fährmann und Grajewski, 2003; Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005b).

Abbildung 4 gibt einen schematischen Überblick über die Arbeitsschritte und Bausteine auf Programmebene, die in den folgenden Kapiteln des Berichtes näher beschrieben werden.

**Abbildung 4:** Bausteine und Arbeitsschritte der Kosten-Wirkungs-Synopse

Quelle: Eigene Darstellung.

(1) Der erste Block der **Kostenanalyse** ist unterteilt in einen quantitativen und einen qualitativen Teil:

- 1a) Die quantitative Implementationskostenanalyse zielt darauf ab, die Implementationskosten zu quantifizieren und in Bezug zu den eingesetzten öffentlichen Fördermitteln zu setzen. Hierfür wird als erstes die Implementationsstruktur des Hessischen EPLR mit allen Kostenträgern und Kostenstellen ermittelt. Ergebnis ist eine Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Implementationskostenanteilen.<sup>4</sup>
- 1b) In der qualitativen Analyse der Implementationskosten werden die wesentlichen Bestimmungsfaktoren für deren Höhe herausgestellt. Zu diesem Zweck werden gemeinsame Merkmale und strukturelle Faktoren von Maßnahmen mit einem hohen bzw. geringen Anteil der Implementationskosten an den verausgabten öffentlichen Mitteln über die Auswertung der Daten zu 1a) und eine schriftliche Ex-

<sup>4</sup>

Analog zu den Begrifflichkeiten des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz und der EU (EU-Com, 2007; LRH, 2002) werden die Implementationskosten in Bezug zum Fördermittelvolumen gesetzt. Dieses Verhältnis zwischen Fördermittelvolumen und Implementationskosten wird - wie in den genannten Studien - **Implementationskostenanteil** genannt. Genau genommen müsste es heißen: Verhältnis aus Implementationskosten zu Fördermitteln.

pertenbefragung (Fachreferate, Vertreter der Bescheinigenden Stelle, der Zahlstelle und der Programmkoordination) identifiziert.

- (2) In den Baustein „Wirkungen“ sind die Ergebnisse der **maßnahmenbezogenen Wirkungsanalysen** eingeflossen. In Abhängigkeit der in diesem Rahmen verwendeten bzw. verfügbaren Daten und methodischer Ansätze variiert die Tiefe der Wirkungsanalysen stark. Die ermittelten Wirkungen in den unterschiedlichen Wirkungsbereichen wie wirtschaftliche Entwicklung (Einkommen und Beschäftigung) sowie Umwelt (Wasser- und Klimaschutz, Biodiversität) können teilweise quantifiziert werden (Anzahl geschaffener Arbeitsplätze, reduzierter CO<sub>2</sub>-Ausstoß in kg), bleiben jedoch häufig auf dem Niveau qualitativer Einschätzungen stehen (positiver Einfluss auf die Beschäftigung, weniger CO<sub>2</sub>-Emissionen). Um einen Überblick über die Gesamtleistungen des Programms zu erhalten, müssen diese maßnahmenspezifischen Ansätze in eine ordinale Skalierung transferiert werden. Sie werden nach vereinheitlichenden Vorgaben (siehe Materialband Dokumente zu Kapitel 10 des Textbandes) auf der Grundlage einer subjektiven Beurteilung der Evaluatoren in verschiedene Kategorien eingestuft. Die sieben Wirkungsstufen reichen von stark negativ über vernachlässigbar bis stark positiv.
- (3) Die qualitative **Kosten-Wirkungs-Synopse** zielt auf die Synthese aus Kosten und Wirkungen ab. Hier werden die Gesamtkosten des Programms (öffentliche Fördermittel und Implementationskosten) den entsprechenden Wirkungsstufen zugeordnet. Diese Synopse veranschaulicht die Kostenstruktur des Gesamtprogramms bezogen auf erzielte Wirkungsstufen: Wie viele öffentliche Mittel wurden für geringe oder keine bzw. mittlere oder starke Wirkungen eingesetzt. Durch die Gegenüberstellung von Wirkungsstufe und Implementationskostenanteilen der einzelnen Maßnahmen wird die Verhältnismäßigkeit als proportional oder unproportional bewertet. Die Verhältnismäßigkeitsbeurteilung ist der Kernpunkt der Zusammenschau von Kosten und Wirkungen.

Die gesamte Analyse schließt mit Empfehlungen zur Reduzierung von einzelnen Implementationskostenkomponenten oder der Verbesserung der Wirkungen einzelner Maßnahmen; letzteres nicht, ohne die Implikationen für die Umsetzungskosten aus den Augen zu verlieren.

## 4 Quantitative Implementationskostenanalyse

### 4.1 Methodik und Datengrundlagen

#### 4.1.1 Verfügbare Methoden

Kosten der mit der Förderung befassten Verwaltungsstellen können generell mit verschiedenen methodischen Ansätzen erhoben werden.

- Über den Budgetkostenansatz und die Geschäftsverteilungsplananalyse der beteiligten Institutionen ist eine **indirekte Ableitung** der Implementationskosten möglich.<sup>5</sup> Dieser Schätzansatz ist allerdings wenig geeignet, möglichst differenziert die Kosten der einzelnen Maßnahmen abzubilden, da Geschäftsverteilungspläne zu wenig detailliert und zu starr angelegt sind und eher approximative Aussagen zulassen. Der Budgetkostenansatz wurde daher nicht verfolgt.
- Der Prozesskostenansatz unterteilt den Umsetzungsprozess in verschiedene Teilaktivitäten, für die jeweils Kosten über **direkte Schätzungen** der entsprechenden Stellen durch Befragungen ermittelt werden. In der Regel werden über einen pro rata Ansatz die mit bestimmten Aufgaben gebundenen Kapazitäten (ausgedrückt in vollen Stellen) ermittelt. Je nach Aufwand wird nach Anteilen aus den verschiedenen Gehaltsstufen oder nach Laufbahnen differenziert (so z. B. EU-Com, 2007). Diese direkten Schätzmethoden, die auf der Einschätzung der Befragten beruhen, sind zwar näher am tatsächlichen Geschehen, aber auch mit dem Risiko der Verzerrungen verbunden (Mann, 2000; OECD, 2007). Die Befragten neigen entweder zur „Autoeffizienzsteigerung“ oder zur Demonstration gegebener Überbeanspruchungen.

Ein zentrales Anliegen der vorliegenden Untersuchung im Vergleich zu den bereits existierenden Ansätzen war es, über **direkte Messungen** die Nachteile der bisherigen Ansätze zu reduzieren. Hierfür sollten die bereits vorliegenden, systematisch erhobenen Daten aus den Kosten-Leistungs-Rechnungen (KLR) der Verwaltungen für Evaluierungszwecke nutzbar gemacht werden. Durch dieses Vorgehen sollten zum einen die Schätzfehler reduziert und zum anderen die Evaluierung besser mit bereits vorliegenden Daten verzahnt werden.

---

<sup>5</sup> Dieser Ansatz geht auf Wallis und North (1986) zurück, die zum ersten Mal die Transaktionskosten einer Volkswirtschaft zu ermitteln versucht haben. Aus dem Budget von Kontrollstellen schätzte Sinabell (1998) die Kontrollkosten von Betrieben des Ökologischen Landbaus. In gleicher Weise gingen auch Vatn et al. (2002) für einen Teil der von ihnen ermittelten Transaktionskosten vor. Auch die Studie von Mann (2000) über die Transaktionskosten der Investitionsförderung ist in die Kategorie der budgetorientierten Ansätze einzuordnen.

### 4.1.2 Angewandter Methodenmix und Datengrundlagen

Aufgrund der Gegebenheiten in der hessischen Verwaltung musste das Untersuchungsdesign jedoch angepasst werden. Im Folgenden werden die wesentlichen Eckpunkte für die Untersuchungen und ihre Auswirkungen auf das Untersuchungsdesign herausgestellt:

***Die Macht des Faktischen: Stand und Verfügbarkeit der KLR in Hessen machen direkte Erhebungen erforderlich.***

Wie in den anderen Bundesländern sollte in Hessen auf die Daten der KLR der mit der Umsetzung des EPLR betrauten Dienststellen zurückgegriffen werden. Für eine rein auf Controllingdaten gestützte Untersuchung hätten zumindest für einen bestimmten Referenzzeitraum alle Kostenentstehungsorte des Hessischen EPLR (vom HMULV bis zu den Landräten) über KLR-Systeme mit auf das Fördergeschäft zugeschnittenen Kostenträgerstrukturen und vergleichbaren Kostenarten verfügen müssen.

Entsprechende Systeme befinden sich in Hessen jedoch erst im Aufbau und sind nur rudimentär vorhanden. Aus diesem Grund wurde für alle Dienststellen des Landes eine einheitliche Erhebungsmethode entwickelt. Ein exemplarischer Fragebogen befindet sich im Anhang. Abgefragt wurden für die verschiedenen Tätigkeiten innerhalb des Fördergeschäftes der Personalaufwand umgerechnet in volle Stellen sowie differenziert nach Laufbahnen und tatsächlichen Vergütungs- bzw. Besoldungsgruppen. Für die Umrechnung in volle Stellen wurde eine durchschnittliche Jahresarbeitszeit von 1.600 Stunden netto bzw. 1.800 Stunden brutto zugrunde gelegt. Für die Landrätebefragung im Zusammenhang mit ihren unterschiedlichen Funktionen für die verschiedenen Fördermaßnahmen wurde ein spezieller Fragebogen entwickelt und ausgewertet (siehe Anhang A3).

Die Antworten beruhen zum Teil auf Schätzungen der involvierten Personen, zum Teil auf Auswertung der SAP-Daten zu den relevanten Innenaufträgen der Verwaltungseinheiten. Dies betrifft v. a. die Angaben zum Personalaufwand in den Ministerien selbst (einschließlich Zahlstellenaufgaben) sowie bei den Regierungspräsidien (RPen) und der IBH. Die Umrechnung der Angaben über den Personaleinsatz in Personalkosten erfolgte über zwei Bezugssysteme (siehe Tabelle 2).

**Tabelle 2:** Verwendete Pauschalen zur Ermittlung der Personalkosten

	Vollzugsebenen	
	Landräte	Dienststellen des Landes Hessen
Laufbahnen	Pauschalen nach KGSt (2005) <sup>1)</sup> in Euro	Pauschalen nach HMDI (2008) <sup>2)</sup> in Euro
mD	65.081	61.427
gD	79.988	79.988
hD	97.977	97.977
Angabe der Vergütungs-/ Besoldungsgruppe	Übernahme der entsprechenden Pauschale	

mD-mittlerer Dienst, gD-gehobener Dienst, hD-höherer Dienst, HMDI=Hessisches Ministerium des Inneren

KGSt=Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung

1) Inklusive Arbeitsplatzkosten (15.600 Euro Pauschale) und der indirekten Personalkosten (20 % der Personalkosten).

2) Inklusive Arbeitsplatzkosten (11.680 Euro Pauschale) und indirekter Personalkosten (15 % auf Personalkosten und Arbeitsplatzkosten).

Quelle: Eigene Darstellung nach HMDI (2005) und KGSt (2005).

***Die Verwaltung ist im Fluss: Die Erhebungen der Implementationskosten beziehen sich auf das Jahr 2005 und die zu diesem Zeitpunkt gültige Organisationsstruktur der Programmumsetzung.***

Die Hessische Landesverwaltung befindet sich in einem kontinuierlichen Reform- und Umstrukturierungsprozess, dessen (vorläufiges) Ende erst mit der Kommunalisierung der Aufgaben der Unteren Landwirtschaftsbehörden zum 01.04.2005 gefunden hat.<sup>6</sup> Die Erhebung der Implementationskosten konnte sich aus diesem Grund nicht auf den gesamten Förderzeitraum, sondern nur auf das Kalenderjahr 2005 beziehen. Für die Landräte wurde der einjährige Zeitraum nach der Kommunalisierung vom 01.04.2005 bis zum 31.03.2006 als Referenzzeitraum festgelegt.

Tabellen 3 und 4 geben einen Überblick über alle zu diesem Zeitpunkt an der Programmumsetzung beteiligten Stellen, deren Hauptaufgaben und Struktur, die bei der Analyse berücksichtigt werden konnten.

<sup>6</sup> Die Analyse der Implementationsstrukturen ist in den vorherigen Bewertungsberichten enthalten (Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005a). Kapitel 2 der Ex-post-Bewertung geht kurz auf die Auswirkungen der verschiedenen Umstrukturierungs- und Kommunalisierungsprozesse ein.

**Tabelle 3:** Struktur und Aufgaben der Dienststellen für die Implementation des Hessischen EPLR und seiner Maßnahmen 2005/2006

Dienststelle/Einrichtung	Überwiegende Aufgaben	An der Umsetzung beteiligte Organisationseinheiten
HMULV	Fachliche Richtlinienkompetenz, Ausarbeitung der Fördermaßnahmen <sup>1)</sup> , Weiterentwicklung Koordination und Fachaufsicht, Koordination der IT-Entwicklung, GAK Abstimmungen auf Bundesebene EU Zahlstelle und Interner Revisionsdienst	2 Abteilungen und 6 Referate sind in die fachliche und organisatorische Steuerung involviert
HMVWL	Fachliche Richtlinienkompetenz und Weiterentwicklung der Maßnahme Flurbereinigung	Referat I7 der Abteilung Landesplanung, Regionalentwicklung, Bodenmanagement
Regierungspräsidien	Steuerungsfunktion (Mittelkontingentierung) Fachaufsicht (für HELP nur bis 2005, Produktinnovation, Qualitätserzeugnisse, forstliche Förderung) Bewilligung (Marktstruktur RP Gießen, Forst, RP Darmstadt) Vor-Ort-Kontrollen (einzelne Fachdienste und der Zentrale Technische Prüfdienst beim RP Gießen) und EU Zahlstelle (RP-Gießen)	RP Gießen: Abteilung V, EU Zahlstelle, Zentraler Technischer Prüfdienst mit 4 Regionalteams RP Darmstadt: Abteilung V RP Kassel Abteilung II
Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation (HLBG)	Steuerungsfunktion und Fachaufsicht sowie Vor Ort Kontrolle für die Flurbereinigung	Sitz in Wiesbaden und Wetzlar Dezernat II3
Ämter für Bodenmanagement	Bewilligungsstellen für die Flurbereinigung	7 Hauptstellen und 5 Außenstellen, Referate der Abteilungen 2
Landräte	Im Bereich Regionalentwicklung <sup>2)</sup> : Beratung, Projektentwicklung, Antragsannahme, Verwaltungskontrolle, Inaugenscheinnahme, Datenerfassung Im Bereich Landwirtschaft/Naturschutz zusätzlich auch Bewilligungsbehörde <sup>3)</sup>	16 Landräte mit mehreren involvierten Fachdiensten - Landwirtschaft, - Naturschutz, - Kreis- und Regionalentwicklung
Forstämter	Beratung, Akquise, Antragsannahme, Verwaltungskontrolle, Inaugenscheinnahme	41 Forstämter
IBH	Fachliche Steuerung und finanzielle Umsetzung (Bewilligung, Auszahlung, Vor-Ort-Kontrolle) für: Dorferneuerung, Tourismusförderung, Dienstleistungseinrichtungen	Zentralbank in Frankfurt, über SAP mit den Landräten vernetzt Abteilung Zuschussförderung, Referat Dorferneuerung und Regionalentwicklung Interner Revisionsdienst

1) Alle EPLR Maßnahmen außer der Flurbereinigung.

2) Dies betrifft die Maßnahmen: Dorferneuerung, Tourismusförderung, Dienstleistungseinrichtungen.

3) Dies betrifft die Maßnahmen: HEKUL, HELP, AFP, Produktinnovation und Vermarktungsalternativen, Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse.

Quelle: Eigene Darstellung.

**Tabelle 4:** Berücksichtigte Leistungen und Vollzugsebenen für die Maßnahmen des Hessischen EPLR und der Querschnittsaufgaben

Förderschwerpunkte und Maßnahmen	In die Analyse einbezogene Leistungen und Vollzugsebenen				
	Konzeption und Begleitung	Antragsannahme <sup>1)</sup> und erste Verwaltungskontrolle	Bewilligung	Vor-Ort-Kontrolle	Steuerung /Koordination
a1 AFP	HMULV VII 9	16 Landräte, ÄLR	16 Landräte, ÄLR	PD AFP RP Kassel	RP Kassel
a2 PI Teil I	HMULV VII 7A	16 Landräte, ÄLR	16 Landräte, ÄLR	PD AFP RP Kassel	RP Kassel
A g1 V & V	HMULV VII 7B	RP Gießen	RP Gießen	ZP RP Gießen	RP Gießen
g2 PI Teil II	HMULV VII 7A	16 Landräte, ÄLR	16 Landräte, ÄLR	ZP RP Gießen	RP Gießen
e Ausgleichszulage	HMULV VII 7B	16 Landräte	16 Landräte	ZP RP Gießen	HMULV
f1 HEKUL <sup>2)</sup> inkl. Modulation	HMULV VII 7B	16 Landräte	16 Landräte	ZP RP Gießen	HMULV
B f2 HELP	HMULV VI 7A	16 Landräte	16 Landräte	ZP RP Gießen	RP Gießen, RP Kassel, HMULV
h Aufforstung	HMULV VI 1	41 Forstämter	RP Darmstadt	RP Darmstadt	RP Darmstadt
i Sonstige Forstmaßnahmen	HMULV VI 1	41 Forstämter	RP Darmstadt	RP Darmstadt	RP Darmstadt
k Flurbereinigung	HMVWL	7 Ämter für Bodenmanagement	7 Ämter für Bodenmanagement	HLBG	HMVWL, HLBG
m Vermarktung Qualitätserzeugnisse	HMULV VII 7A	16 Landräte	16 Landräte	RP Gießen	RP Gießen
C n Dienstleistungseinrichtungen	HMULV VII 5	16 Landräte	IBH	Innenrevision IBH	IBH, HMULV
o Dorferneuerung und -entwicklung	HMULV VII 5	16 Landräte	IBH	Innenrevision IBH	IBH, HMULV
s Tourismusförderung	HMULV VII 5	16 Landräte	IBH	Innenrevision IBH	IBH, HMULV
w Regionalmanagement <sup>3)</sup>	HMULV VII 5				
<b>Querschnittsaufgaben</b>					
Programmkoordination	VII 9				HMULV
Interner Revisionsdienst	HMULV				
Bescheinigende Stelle	HMdF				
Zahlstelle	HMULV		Auszahlende Stelle Wetzlar		

1) Die Antragsannahme umfasst sowohl die Anträge auf Bewilligung als auch die auf Auszahlung.

2) Die nicht EU kofinanzierten Agrarumweltmaßnahmen Steillagenweinbau und Pheromoneinsatz wurden nicht berücksichtigt

3) Diese Maßnahme wird im Folgenden nicht mit berücksichtigt, da sie nicht umgesetzt wurde.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Einführung neuer Maßnahmen ist aufgrund der Pfadabhängigkeit der Transaktionskosten<sup>7</sup> mit sogenannten Umsetzungsinvestitionen verbunden, die die Implementationskosten

<sup>7</sup> Nach Untersuchungen von Mann ist ein wesentlicher Aspekt für die Entstehung von Transaktionskosten die Stabilität von Rahmenbedingungen. In die ökonomische Theorie übersetzt bedeutet dies eine

erhöhen. Der in Bezug auf die Förderperiode relativ späte Referenzzeitraum der Untersuchung ist daher mit einem Vorteil für die Auswertung der Ergebnisse verbunden, da der verzerrende Effekt der Set-up-Kosten zwischen Maßnahmen mit einer unterschiedlichen Förderhistorie reduziert wird. Die mit Programmbeginn 2000 neu eingeführten Maßnahmen bzw. erstmalig den EU-Regularien unterliegenden Maßnahmen werden so gegenüber Maßnahmen mit einer längeren Förderhistorie nicht schlechter gestellt.

Ein Nachteil kann jedoch darin bestehen, dass spezifische Bedingungen des Förderjahres 2005 abgebildet werden, die nur bedingt für die gesamte Förderperiode gelten. Ähnlich wie bei anderen Untersuchungen zu Kostenvergleichen mittels Benchmarking, die sich auf einen bestimmten Stichtag oder Zeitraum beziehen, können weder die unterschiedlichen Ausgangslagen der einzelnen Dienststellen noch die zu diesem Zeitpunkt unterschiedlichen Schwerpunkte und Phasen der Abwicklung berücksichtigt werden (vergleiche hierzu LRH NRW, 2005). Dieses Vorgehen ist mit den Auftraggebern abgestimmt und mit den Daten liefernden Stellen erörtert worden. Insgesamt wurde es trotz aller Schwächen als einzig realistischer Weg erachtet.

So wurde im Laufe der Förderperiode beispielsweise die Fachaufsicht der Regierungspräsidien für das HELP auf das HMULV und die Bewilligungsfunktion für das Produktinnovationsprogramm vom Regierungspräsidium auf die Landräte verlagert. Nach Angaben der Landrätebefragung war das Jahr 2005 für die flächenbezogenen Maßnahmen aufgrund der Umstellung des Antragswesens von Flur- auf Schlagstücke und die Einführung von FIS-InVeKoS-GIS mit einem überdurchschnittlichen Aufwand verbunden (Fährmann, 2007b). Für HEKUL ergaben die neu eingeführten Modulationsmaßnahmen einen zusätzlichen Aufwand, dem jedoch auch die Ausschüttung zusätzlicher Fördergelder gegenüberstand. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass sich Mehrbelastungen, Arbeitsspitzen und Bereiche unterdurchschnittlicher Auslastung (geringere Ausschüttung von Fördermitteln, größere Routine) insgesamt die Waage halten. Durch Einschätzungsfragen wurde abgeprüft, ob das Jahr 2005 in Bezug auf den Verwaltungsaufwand repräsentativ für die gesamte Förderperiode ist. Tabelle 5 gibt das Ergebnis wieder.

---

starke Pfadabhängigkeit der Transaktionskosten. Jede neue politische Maßnahme führt kurzfristig zu einer starken Erhöhung der Transaktionskosten, sogenannte „Transaktionsinvestitionen“ (Mann, 2003).

**Tabelle 5:** Einschätzung des Personalaufwandes in 2005 in Bezug zur gesamten Förderperiode<sup>8</sup>

Kostenstellen der Umsetzung des Hessischen EPLR		Einschätzung des Aufwandes 2005/2006 gegenüber Förderperiode insgesamt <sup>1)</sup>				
		wesentlich geringer	etwas geringer	gleich	etwas höher	wesentlich höher
A	a1 AFP			1		
	a2 PI Teil I			1		
	g1 Vund V				1	
	g2 PI Teil II			1		
B	e Ausgleichszulage			1		
	f1 HEKUL inkl. Modulation				1	
	f2 HELP			1		
	h Aufforstung		1			
	i Sonstige Forstmaßnahmen		1			
C	k Flurbereinigung			1		
	m Vermarktung Qualitätserzeugnisse			1		
	n Dienstleistungseinrichtungen			1		
	o Dorferneuerung und -entwicklung			1		
	s Tourismusförderung		1			
<b>Gesamtsumme</b>		<b>0</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>0</b>

1) Einstufung erfolgt auf der Grundlage der Einschätzungen der befragten Dienststellen; ausschlaggebend sind die Angaben der kosten- und personalintensivsten Dienststellen, bzw. der Mehrheit der involvierten Dienststellen.

Quelle: Eigene Darstellung nach HLBG (2007), HMULV (2007b), RP Gießen (2007), RP Darmstadt, RP Gießen und RP Kassel (2007), HMULV (2008), HMULV (2007c) und Fähmann (2007a).

***Verwaltungen setzen nicht nur EU-kofinanzierte Maßnahmen um: Umgang mit Maßnahmen, die als sogenannte horizontale Top-ups (Artikel-52-Maßnahmen) auch außerhalb des EPLR angeboten werden***

Einige Maßnahmen wurden sowohl innerhalb des Hessischen EPLR EU-kofinanziert angeboten als auch rein national finanziert. Dies waren:

<sup>8</sup> Die in der Tabelle wiedergegebenen Einschätzungen beziehen sich in erster Linie auf die Ebene der Landräte und die IBH. Von Seiten des HMULV wurde angemerkt, dass sich durch die Einführung von GIS der Aufwand für die Flächenprogramme (HELP, HEKUL, AZ) generell erhöht hat. Einige Landräte haben folgende Aspekte angemerkt: Systembedingter Mehraufwand durch Umstellung von SESTERZ auf FIS-InVeKos-GIS, sehr zeitaufwendige rechtliche Würdigung durch hohe Anzahl von Festlegungen infolge von Teilflächenbildungen, Umstellung von Flurstücks- auf Luftbild bezogene Antragstellung und damit verbundene nachlaufende Nachberechnungsgänge und Nachklärung bei den Antragstellern. Die weitaus überwiegende Anzahl der Bewilligungsstellen hat in Bezug auf die Ausgleichszulage und HELP keine überdurchschnittliche Arbeitsbelastung für das Jahr 2005/2006 gesehen.

- das Agrarinvestitionsförderprogramm (a),
- die Ausgleichszulage (e),
- einige wenige Maßnahmen des HELP (f),
- die Flurbereinigung (k),
- und die Dorferneuerung (o).

In vielen Bereichen ist eine Differenzierung des Personal- und Verwaltungsaufwandes nach EU-kofinanzierten und national finanzierten Förderfällen nicht möglich. Häufig werden aus Gründen einer finanztechnischen Flexibilität auch alle Maßnahmen einer Förderrichtlinie EU konform abgewickelt, damit die Möglichkeit der finanziellen Abwicklung über das EPLR erhalten bleibt. Daher wird bei den o. g. Maßnahmen auf eine Differenzierung verzichtet. Den Implementationskosten werden die gesamten öffentlichen Fördermittel gegenübergestellt.

#### ***Keine gesonderte Ermittlung der „Sowiesokosten“ der Förderung (in Analogie zu Destatis, 2006)***

Auf der vorhandenen Datengrundlage kann nicht unterschieden werden, ob die Personalkosten im Zusammenhang mit landesrechtlichen Vorgaben zur wirtschaftlichen Haushaltsführung (Landeshaushaltsordnungen) und zum ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzug stehen und somit sog. „Sowiesokosten“ von Förderung sind oder mit Besonderheiten des EU-Prozedere (insbesondere Dokumentations- und Kontrollpflichten) verbunden sind.

Für die Diskussion der Gesamtkosten ist eine Differenzierung der Kosten ohnehin weniger relevant. Im Bereich der qualitativen Implementationskostenanalyse wird das Verhältnis der beiden Regelkreise hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Implementationskosten näher beleuchtet.

#### ***Die Ermittlung des Implementationskostenanteils an den öffentlichen Fördermitteln erfolgt für zwei Referenzzeiträume***

Die Implementationskosten des Jahres 2005 (bzw. vom 01.04.2005 bis zum 31.03.2006 bei den Landräten) werden sowohl ins Verhältnis zu den verausgabten durchschnittlichen Fördermitteln der Förderjahre 2005 und 2006 als auch zum Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 gesetzt. Hierdurch lassen sich die Aussagen für das Jahr 2005/2006 besser einordnen und Tendenzen ablesen.

Für die Angaben zu den öffentlichen Fördermitteln wurde im Wesentlichen auf die Rechnungsabschlüsse 2005/2006 bzw. die Bundestabelle zurückgegriffen. Für die Ermittlung der Kostenanteile von HELP und HEKUL wurden die InVeKoS-Daten herangezogen, für das Produktinnovationsprogramm die Lageberichte des Landes.

Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Datengrundlagen für die Angaben zu den verausgabten Fördermitteln.

**Tabelle 6:** Datengrundlagen für die Ermittlung der öffentlichen Fördermittel

Maßnahmen	Datenquellen für öffentliche Fördermittel	
	2005 / 2006	Durchschnitt 2000 bis 2006
a AFP / Junglandwirte	Rechnungsabschluss	Bundestabelle
g Verarbeitung und Vermarktung	Rechnungsabschluss	Bundestabelle
a /g Produktinnovation Teil 1 und 2	Lageberichte	Lageberichte
e Ausgleichszulage	Zahlstellendaten	Bundestabelle
f Agrarumweltmaßnahmen insgesamt	Rechnungsabschluss	Bundestabelle
HELP	InVeKoS-Daten	InVeKoS-Daten
HEKUL	InVeKoS-Daten	InVeKoS-Daten
Modulation	Bundestabelle-Modulation	Bundestabelle-Modulation
h Erstaufforstung	Bundestabelle	Bundestabelle
i Sonstige Forstmaßnahmen	Rechnungsabschluss	Bundestabelle
k Flurbereinigung	Rechnungsabschluss	Bundestabelle
m Vermarktung Qualitätserzeugnisse	Rechnungsabschluss	Bundestabelle
o Dorferneuerung und -entwicklung	Rechnungsabschluss	Bundestabelle
n Dienstleistungseinrichtungen	Rechnungsabschluss	Bundestabelle
s Tourismusförderung	Rechnungsabschluss	Bundestabelle
a, e, f, k, o Staatliche Beihilfen (Artikel-52-Maßnahmen)	Tabelle über zusätzliche staatliche Beihilfen, Stand: 20.03.2007	

Rechnungsabschlüsse (HMULV, 2007d) Bundestabelle BMELV (2007), Zusätzliche staatliche Beihilfen (HMULV, 2008), Modulationsmittel (BMVEL, 2008), Lagebericht 2006 (HMULV, 2007a),

Quelle: Eigene Darstellung.

### **Anmerkungen zu einzelnen Maßnahmen**

Bei einigen Maßnahmen ist es schwer, zwischen dem reinen Vollzug von Maßnahmen und der Akquise und Beratung sowie Projektentwicklung zu unterscheiden, so zum Beispiel beim HELP und der Dorferneuerung. So kann es sein, dass die Angaben der verschiedenen Dienststellen und Mitarbeiter zum Teil auf unterschiedlichen Trennlinien zwischen fachlichen Aspekten und Förderaspekten basieren.

Die Maßnahme Regionalmanagement (w) wurde zwar mit dem Änderungsantrag 2004 eingeführt und konzipiert, aber nicht innerhalb des EPLR umgesetzt, daher wird sie in dieser Untersuchung nicht berücksichtigt.

## **4.2 Ergebnisse**

### **4.2.1 Programmebene**

#### **4.2.1.1 Implementationskosten und benötigter Stellenumfang**

Bei der Analyse der Implementationskosten wurden maßnahmen- und querschnittsbezogene Aufgaben unterschieden. Diese beiden Bereiche werden getrennt dargestellt, da es keinen plausiblen Relativwert gibt, nach dem die querschnittsbezogenen Kosten den einzelnen Maßnahmen zugeteilt werden könnten. Tabelle 7 gibt einen Überblick über die ermittelten Kosten für die Implementation des Hessischen EPLR für das Jahr 2005<sup>9</sup> und die benötigten vollen Stellen (AK) der einzelnen Vollzugsebenen.

Insgesamt waren in 2005 für die Umsetzung rund 230 volle Stellen innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Landräten und Organisationen gebunden. Hiermit waren Kosten von rund 19 Mio. Euro verbunden. Auf die querschnittsbezogenen Implementationsaufgaben, den sogenannten Programm-Overhead, entfallen mit knapp 0,9 Mio. Euro rund 5 % der Implementationskosten.

Das Hessische EPLR zeichnet sich durch eine Vielzahl von beteiligten Stellen aus. Insgesamt sind rund 120 verschiedene Organisationseinheiten (von den Fachdiensten der Landräte, den Forstämtern über die Referate der RPn bis zu denen der Ministerien) mit dem Vollzug des Hessischen EPLR befasst. Eine zentrale Rolle kommt den Landräten zu, die für die unterschiedlichen Maßnahmen unterschiedliche Funktionen wahrnehmen (siehe Tabelle 4). Mit 11,5 Mio. Euro entstehen hier rund 60 % der Implementationskosten im Betrachtungszeitraum. Die IBH folgt mit 14 % der Kostenanteile an zweiter Stelle. Im Zuge der Kommunalisierung der Förderaufgaben kommt ihr neben der Bewilligung der Maßnahmen im Bereich der Regionalentwicklung eine entscheidende Rolle bei der Koordinierung und Steuerung der kommunalen Stellen zu.

---

<sup>9</sup> Bzw. für die Landräte für den Zeitraum vom 01.04.2005 – 31.03.2006.

**Tabelle 7: Personaleinsatz und Personalkosten des Landes und Kosten Dritter zur Implementation des EPLR Hessen 2005**

Vollzugebenen der Umsetzung des Hessischen EPLR	HMULV inkl. Wetzlar / HMVWL		RPn inkl. Stelle für investive Förder- programme		Landräte		Forstämter		IBH <sup>4)</sup>		HLBG		Ämter für Boden- management		Zentraler Prüfdienst <sup>5)</sup>		Gesamt AK	Gesamt- kosten in Euro
	AK <sup>1)</sup>	Kosten <sup>2)</sup>	AK <sup>1)</sup>	Kosten <sup>2)</sup>	AK <sup>1)</sup>	Kosten <sup>3)</sup>	AK <sup>1)</sup>	Kosten <sup>2)</sup>	AK	Vollkosten	AK <sup>1)</sup>	Kosten <sup>2)</sup>	AK <sup>1)</sup>	Kosten <sup>2)</sup>	AK <sup>1)</sup>	Kosten <sup>2)</sup>		
a1 AFP	0,6	49.791	5,1	385.071	13,1	1.064.235		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	18,8	1.499.097
a2 PI Teil I	0,1	4.898	0,9	75.881	1,2	80.311		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	2,1	161.090
g1 V und V	0,1	9.797	4,7	380.212	0,0	0		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	4,8	390.009
g2 PI Teil II	0,1	4.898	0,0	0	1,2	80.311											1,2	85.209
e Ausgleichszulage	0,2	12.897	0,0	0	15,1	628.210									2,5	178.900	17,7	820.007
f1 HEKUL, Modulation	2,5	187.051	0,0	0	23,9	1.713.111									4,3	366.318	30,6	2.266.480
f2 HELP	1,2	101.382	0,5	40.416	40,4	3.256.659									5,0	306.685	47,0	3.705.142
h Aufforstung	0,3	25.795	2,1	159.595	0,0	0	7,3	705.368	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	9,7	890.758
i Sonst. Forstmaßnahmen	0,8	67.589	2,5	193.676	0,0	0	7,3	695.456	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	10,6	956.721
k Flurbereinigung	0,1	8.718	0,0	0	0,0	0		0	0,0	0	0,6	45.069	1,3	102.612	0,0	0	2,0	156.399
m Qualitätserzeugnisse	0,1	4.898	0,2	2.492	1,5	106.172		0									1,8	113.562
n Dienstleistungseinrichtungen	0,4	39.190	0,3	0	4,4	377.610		0	3,0	520.000	0,0	0	0,0	0	0,0	0	8,1	936.800
o Dorferneuerung	0,4	39.190	0,0	0	46,5	3.805.091		0	11,9	1.820.000							58,8	5.664.281
s Tourismusförderung	0,4	20.824	0,0	0	4,1	361.307		0	1,5	260.000							6,0	642.131
<b>Summe Maßnahmen</b>	<b>7,1</b>	<b>576.918</b>	<b>16,2</b>	<b>1.237.343</b>	<b>151,3</b>	<b>11.473.017</b>	<b>14,6</b>	<b>1.400.824</b>	<b>16,4</b>	<b>2.600.000</b>	<b>0,6</b>	<b>45.069</b>	<b>1,3</b>	<b>102.612</b>	<b>11,8</b>	<b>851.903</b>	<b>219,2</b>	<b>18.287.686</b>
<b>Querschnittsaufgaben</b>																		
Programmkoordination	1,2	103.125															1,2	103.125
Interner Revisionsdienst	1,5	119.701															1,5	119.701
Bescheinigende Stelle	2,2	188.726															2,2	188.726
Zahlstelle	4,7	332.964															4,7	332.964
Evaluation (extern)	k. A.	141.732															k.A.	141.732
<b>Summe Querschnitt</b>	<b>9,6</b>	<b>886.248</b>		<b>0</b>		<b>0</b>		<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>9,6</b>	<b>886.248</b>
<b>Gesamtsumme</b>	<b>16,7</b>	<b>1.463.166</b>	<b>16,2</b>	<b>1.196.927</b>	<b>151,3</b>	<b>11.473.017</b>	<b>14,6</b>	<b>1.400.824</b>	<b>16,4</b>	<b>2.600.000</b>	<b>0,6</b>	<b>45.069</b>	<b>1,3</b>	<b>102.612</b>	<b>11,8</b>	<b>851.903</b>	<b>228,8</b>	<b>19.133.518</b>

1) Angaben auf der Grundlage schriftlicher Erhebungen bei den einzelnen Dienststellen. 2) Berechnung auf der Grundlage der Personalkostentabellen der Hessischen Landesverwaltung 2004, inklusive Arbeitsplatzkosten und indirekter Personalkosten (HMDI 2008). 3) Berechnung auf der Grundlage der Personalkostentabellen der KGST 2005, inklusive Arbeitsplatzkosten und indirekter Personalkosten. 4) Angaben beziehen sich auf die Vollkosten auf der Grundlage der Kalkulationen der IBH für die Förderperiode 2007 bis 2013. 5) Aufteilung auf die Maßnahmen nach Angaben des ZPD und den Mittelanteilen der Maßnahmen in 2005 (Anteil an Förderfällen).

Quelle: Eigene Berechnungen nach HLBG (2007), HMULV (2007b), RP Gießen (2007), RP Darmstadt, RP Gießen und RP Kassel (2007), HMULV (2008), HMULV (2007c), IBH (2008) und Fähmann (2007a).

### 4.2.1.2 Struktur der Implementationskosten und Gesamtkosten des Hessischen EPLR

Für die Ermittlung der Gesamtkosten wurden die durchschnittlich in den Jahren 2000 bis 2006 ausgezahlten öffentlichen Mittel inklusive der Modulationsmittel und der staatlichen Beihilfen und die Implementationskosten addiert.

**Tabelle 8:** Gesamtkosten des Hessischen EPLR und Anteil der Maßnahmen an den gesamten Implementationskosten sowie den öffentlichen Mitteln im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006

Maßnahmen Teilmaßnahmen	Angaben in Mio. Euro			Angaben in %		
	Implementationskosten	Ausgezahlte öffentliche Mittel <sup>1)</sup>	Gesamtkosten des Hessischen EPLR	Anteil an den maßnahmebezogenen Implementationskosten	Anteil an den ausgezahlten öffentlichen Mitteln je Jahr	Proportionalität
	2005	Durchschnitt 2000-2006	[1]+[2]	[3]	[4]	[3]/[4]
	[1]	[2]	[1]+[2]	[3]	[4]	[3]/[4]
g nur PI Teil 2	0,09	0,05	0,14	0,5	0,1	8,9
m	0,11	0,01	0,13	0,6	0,0	42,1
k	0,16	5,01	5,17	<b>0,9</b>	<b>5,2</b>	<b>0,2</b>
a nur PI Teil 1	0,16	0,10	0,26	0,9	0,1	8,4
g nur V und V	0,39	2,27	2,66	<b>2,1</b>	<b>2,4</b>	<b>0,9</b>
g gesamt	0,48	2,32	2,79	2,6	2,4	1,1
s	0,64	0,94	1,59	3,5	1,0	3,6
e	0,82	19,78	20,60	<b>4,5</b>	<b>20,7</b>	<b>0,2</b>
h	0,89	0,68	1,57	4,9	0,7	6,8
n	0,94	2,11	3,05	5,1	2,2	2,3
i	0,96	2,55	3,50	5,2	2,7	2,0
a nur AFP	1,50	10,38	11,88	<b>8,2</b>	<b>10,9</b>	<b>0,8</b>
a gesamt	1,66	10,47	12,13	<b>9,1</b>	<b>11,0</b>	<b>0,8</b>
f nur HEKUL	2,27	16,27	18,54	<b>12,4</b>	<b>17,0</b>	<b>0,7</b>
f nur HELP	3,71	9,80	13,51	20,3	10,2	2,0
o	5,66	25,40	31,06	31,0	26,6	1,2
f gesamt	5,97	26,07	32,04	32,7	27,3	1,2
<b>Summe Maßnahmen</b>	<b>18,29</b>	<b>95,65</b>	<b>113,94</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	
<b>Summe Querschnitt</b>	<b>0,89</b>	<b>95,65</b>	<b>96,54</b>			
<b>Gesamtsumme</b>	<b>19,18</b>	<b>95,65</b>	<b>114,83</b>			

1) inklusive Modulation und Artikel-52-Maßnahmen.

**fett:** Maßnahmen mit unterproportionalem Anteil an den Implementationskosten in Bezug auf ihren Anteil an Fördermitteln; der Quotient aus [3] / [4] ist < 1.

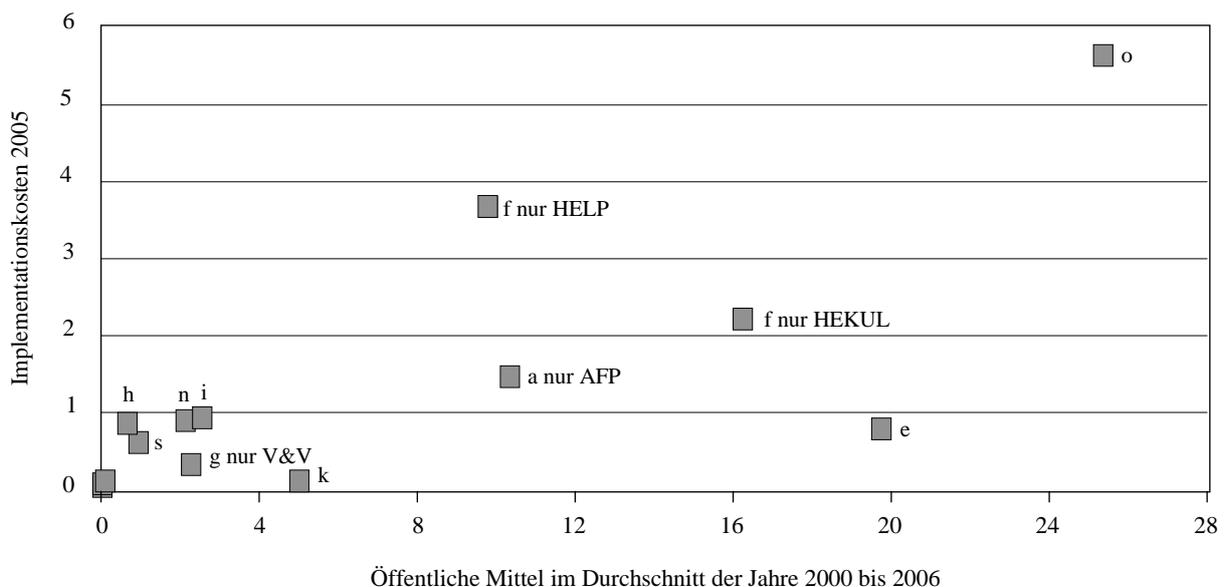
Quelle: Eigene Darstellung nach HMULV (2007d), BMELV (2007), HMULV (2008), BMVEL (2008).

Wie Tabelle 8 zeigt, wurden insgesamt im Durchschnitt der Jahre rund 96 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel verausgabt<sup>10</sup> und rund 19,2 Mio. Euro für die Implementation aufgewendet. Die jährlichen Gesamtkosten des EPLR lagen somit bei 115 Mio. Euro.

Knapp 73 % der maßnahmenbezogenen Implementationskosten entfielen dabei auf die Agrarumweltmaßnahmen, die Dorferneuerung sowie das AFP (insgesamt) mit rund 65 % des Fördermittelvolumens.

Es wurde untersucht, ob die Höhe der ausgezahlten Mittel einen linearen Zusammenhang zu der Höhe der Implementationskosten aufweist (vgl. Abbildung 5). Größere Abweichungen nach unten (unterproportionales Verhältnis) wiesen die Verarbeitung und Vermarktung (g), die Flurbereinigung und das AFP, HEKUL und die Ausgleichszulage (e) auf.

**Abbildung 5:** Zusammenhang zwischen den Implementationskosten und den ausgezahlten öffentlichen Mitteln



Quelle: Eigene Darstellung siehe Tabelle 8.

Größere Abweichungen in die andere Richtung finden sich beim HELP und der Dorferneuerung. Aufgrund der großen Finanzausstattung lässt bei diesen Maßnahmen sogar vermuten, dass durch Skaleneffekte ein günstigeres Verhältnis erzielt werden könnte. Im Rahmen der qualitativen Analyse wird den Faktoren nachgegangen, die zu diesem Verhältnis zwischen Implementations- und ausgezahlten öffentlichen Mittel führen (siehe Kapitel 5.2).

<sup>10</sup> Zu den verwendeten Datengrundlagen für die Fördermittel siehe Tabelle 6.

#### **4.2.2. Implementationskostenanteile des EPLR Hessen und seiner Maßnahmen**

Die ermittelten maßnahmenbezogenen Implementationskosten wurden in das Verhältnis zu den verausgabten öffentlichen Fördermitteln im Durchschnitt der Jahre 2005/2006 gesetzt. Dieses Verhältnis wurde als Implementationskostenanteil bezeichnet. Zur Kontrolle/Stützung der Ergebnisse wurde zusätzlich der Implementationskostenanteil auf den Jahresdurchschnitt der öffentlichen Fördermittel der gesamten Förderperiode 2000 bis 2006 bezogen, um eventuelle Ausreißer hinsichtlich der Zahlungen 2005/2006 auszugleichen. Es wird davon ausgegangen, dass die vorgehaltenen Personalkapazitäten im Gegensatz zu den Zahlungen eher konstant sind bzw. sich nur zeitverzögert anpassen. Tabellen 9 bis 11 fassen die Ergebnisse zusammen.

**Tabelle 9:** Implementationskostenanteile an den Fördermitteln im Durchschnitt der Jahre 2005 und 2006

Maßnahmen	Angaben in Mio. Euro			Implementationskosten 2005 in Mio. Euro	Implementationskostenanteil an den öff. Mitteln in %	
	Öffentliche Mittel <sup>1)</sup>	Modulations- mittel	Öffentliche Mittel für Artikel-52- Maßnahmen			Insgesamt ausgezählte öffentliche Mittel
<b>im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2006</b>						
a	11,20		1,27	12,48	1,66	13,30
davon AFP	11,05		1,27	12,32	1,50	12,17
davon PI <sup>3)</sup>	0,15			0,15	0,16	107,39
e	18,56			18,56	0,82	4,42
f <sup>2)</sup>	24,33	2,40	0,17	26,90	5,97	22,20
davon HEKUL	14,60	2,40		17,00	2,27	13,33
davon HELP	9,90			9,90	3,71	37,43
g	3,45			3,45	0,48	13,75
davon V und V	3,35			3,35	0,39	11,64
davon PI <sup>3)</sup>	0,10			0,10	0,09	85,21
h	0,52			0,52	0,89	171,04
i	2,95			2,95	0,96	32,41
k	6,09		0,68	6,77	0,16	2,31
m	0,04			0,04	0,11	267,22
n	3,80			3,80	0,94	24,67
o	14,55		11,07	25,62	5,66	22,11
s	1,32			1,32	0,64	48,63
<b>Summe Maßnahmen</b>	<b>86,82</b>	<b>2,40</b>	<b>13,20</b>	<b>102,42</b>	<b>18,29</b>	<b>17,86</b>
<b>Querschnittsaufgaben</b>						
Programmkoordination				102,42	0,10	0,10
Interner Revisionsdienst				102,42	0,12	0,12
Bescheinigende Stelle				102,42	0,19	0,18
Zahlstelle (HMULV, Wetzlar)				102,42	0,33	0,33
Evaluation (extern)				102,42	0,14	0,14
<b>Summe Querschnittsaufgaben</b>				<b>102,42</b>	<b>0,89</b>	<b>0,87</b>
<b>Gesamtsumme</b>				<b>102,42</b>	<b>19,17</b>	<b>18,72</b>

1) Eigene Berechnungen nach den Rechnungsabschlüssen 2005 und 2006 (HMULV, 2007), inklusive Altverpflichtungen.

2) Die überschlägige Berechnung der Aufteilung der öffentlichen Mittel auf HEKUL und HELP erfolgte über die InVeKoS-Daten 2000 - 2006 (HMULV, 2007).

3) Aufteilung der Mittel zwischen Teil 1 und Teil 2 des Produktinnovationsprogramms entsprechend der Angaben der Lageberichte (HMULV, 2007) sowie Efken et al. (2005).

Quelle: Eigene Darstellung.

**Tabelle 10:** Implementationskostenanteile an den Fördermitteln im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006

Maßnahmen	Angaben in Mio. Euro				Implementationskosten 2005 in Mio. Euro	Implementationskostenanteil an den öff. Mitteln in %
	Öffentliche Mittel <sup>1)</sup>	Modulations- mittel <sup>2)</sup>	Öffentliche Mittel für Artikel-52- Maßnahmen	Insgesamt ausgezählte öffentliche Mittel		
	<b>im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006</b>					
a	9,82		0,66	10,47	1,66	15,8
davon AFP	9,72		0,66	10,38	1,50	14,4
davon PI <sup>4)</sup>	0,10			0,10	0,16	161,1
e	18,01		1,78	19,78	0,82	4,1
f <sup>3)</sup>	23,55	2,40	0,12	26,07	5,97	22,9
davon HEKUL	13,75	2,40	0,12	16,27	2,27	13,9
davon HELP	9,80			9,80	3,71	37,8
g	2,32			2,32	0,48	20,5
davon V und V	2,27			2,27	0,39	17,2
davon PI <sup>4)</sup>	0,05			0,05	0,09	170,4
h	0,68			0,68	0,89	130,3
i	2,55			2,55	0,96	37,6
k	4,58		0,43	5,01	0,16	3,1
m	0,01			0,01	0,11	804,2
n	2,11			2,11	0,94	44,4
o	11,29		14,10	25,40	5,66	22,3
s	0,94			0,94	0,64	68,0
<b>Summe Maßnahmen</b>	<b>76,16</b>	<b>2,40</b>	<b>17,09</b>	<b>95,65</b>	<b>18,29</b>	<b>19,1</b>
<b>Querschnittsaufgaben</b>						
Programmkoordination				95,65	0,10	0,1
Interner Revisionsdienst				95,65	0,12	0,1
Bescheinigende Stelle				95,65	0,19	0,2
Zahlstelle (HMULV, Wetzlar)				95,65	0,33	0,3
Evaluation (extern)				95,65	0,14	0,1
<b>Summe Querschnittsaufgaben</b>				<b>95,65</b>	<b>0,89</b>	<b>0,9</b>
<b>Gesamtsumme</b>				<b>95,65</b>	<b>19,17</b>	<b>20,0</b>

1) Eigene Berechnungen nach BMELV 2007, inklusive Altverpflichtungen.

2) Der Durchschnitt bezieht sich auf die Jahre 2005 - 2006.

3) Die überschlägige Berechnung der Aufteilung der öffentlichen Mittel auf HEKUL und HELP erfolgte über die InVeKoS-Daten 2000 - 2006 (HMULV, 2007).

4) Aufteilung der Mittel zwischen Teil 1 und Teil 2 des Produktinnovationsprogramms entsprechend der Angaben der Lageberichte (HMULV, 2007) sowie Efken et al. (2005).

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt lag der Implementationskostenanteil des EPLR Hessen in Bezug zu den Förderzahlen 2005/2006 etwas geringer als zum Durchschnitt der gesamten Förderperiode. Dies ist mit dem schleppenden Beginn einiger Maßnahmen zu Programmbeginn zu erklären. Bei Maßnahmen mit starken Abweichungen handelte es sich mit der Tourismusförderung, der Vermarktung von Qualitätsprodukten und der Förderung von Dienstleistungseinrichtungen überwiegend um - zumindest im Kontext der EU-Förderung - neue Maßnahmen,

die zum einen mit Anlaufschwierigkeiten und zum anderen mit hohen Lernkosten verbunden waren. Nur die Erstaufforstung hatte einen höheren Implementationskostenanteil bezogen auf den Durchschnitt der Jahre 2005/2006 im Vergleich zum Jahresdurchschnitt 2000 bis 2006.

**Tabelle 11:** Implementationskostenanteile an den Fördermitteln im Vergleich der beiden Zeiträume

Maßnahme	Implementationskostenanteile in % bezogen auf die gesamten öffentlichen Mittel im Durchschnitt der Jahre	
	2005 - 2006	2000 - 2006
a gesamt	13,3	15,8
davon AFP	12,2	14,4
davon PI	<b>107,4</b>	<b>161,1</b>
e	4,4	4,1
f gesamt	22,2	22,9
davon HEKUL	13,3	13,9
davon HELP	37,4	37,8
g gesamt	<b>13,8</b>	<b>20,5</b>
davon V und V	<b>11,6</b>	<b>17,2</b>
davon PI	<b>85,2</b>	<b>170,4</b>
h	<b>171,0</b>	<b>130,3</b>
i	32,4	37,6
k	2,3	3,1
m	<b>267,2</b>	<b>804,2</b>
n	<b>24,7</b>	<b>44,4</b>
o	22,1	22,3
s	<b>48,6</b>	<b>68,0</b>
<b>Summe Maßnahmen</b>	<b>17,9</b>	<b>19,1</b>
<b>Querschnittsaufgaben</b>		
Programmkoordination	0,1	0,1
Interner Revisionsdienst	0,1	0,1
Bescheinigende Stelle	0,2	0,2
Zahlstelle (HMULV, Wetzlar)	0,3	0,3
Evaluation (extern)	0,1	0,1
<b>Summe Querschnittsaufgaben</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>
<b>Gesamtsumme</b>	<b>18,7</b>	<b>20,0</b>

fett: Maßnahmen mit einer starken Abweichung zwischen den beiden Zeiträumen

Quelle: Eigene Darstellung.

Bezogen auf das durchschnittliche Fördervolumen 2000 bis 2006 liegt der Implementationskostenanteil der Maßnahmen bei rund 19 % und inklusive der Kosten für die Querschnittsaufgaben bei 20 %. Die Varianz der Implementationskostenanteile zwischen den einzelnen Maßnahmen und Schwerpunkten ist dabei sehr groß. Sie reicht von 3,2 % bei der Flurbereinigung bis zu 840 % bei der Vermarktung von Qualitätsprodukten.

Auffällig ist die Diskrepanz zwischen HELP und HEKUL. Während die Implementationskostenanteile des HEKUL mit 13 % unter dem Programmdurchschnitt lagen, hatte das HELP mit 37 % fast doppelt so hohe Implementationskosten.

Im Folgenden werden die Implementationskosten immer auf die durchschnittlich verausgabten Mittel 2000 bis 2006 bezogen, da die Mittelverausgabung 2005/2006 höher lag als im Durchschnitt aller Jahre und sich so auch die Set-up-Kosten der kleineren Maßnahmen deutlicher widerspiegeln. Die in Kapitel 4.2.3 vorgenommene Klassifizierung wäre allerdings für beide Varianten gleich.

### **4.2.3 Klassifizierung der Maßnahmen nach den Implementationskostenanteilen**

Für die bessere Einordnung der Ergebnisse und zur Bildung von Implementationskostenklassen wurden bereits vorliegende Studien ausgewertet. Tabelle 12 gibt einen Überblick über Studien mit einem vergleichbaren Ansatz und deren Ergebnisse.

Insgesamt gibt es nur wenige uneingeschränkt vergleichbare Studien. Trotzdem lässt sich aus den jeweiligen Schlussfolgerungen der Studien die Tendenz ableiten, dass Kostenanteile von bis zu 5 % der Fördersummen als gering und angesehen werden und Kosten von mehr als 20 % als generell hoch bzw. sehr hoch gelten.

**Tabelle 12:** Ergebnisse vergleichbarer Studien zur Kostenermittlung

Titel und Autor der Studie	Ergebnisse	Vergleichbarkeit
Costs of Control in shared management – Guarantee section of the EAGGF (EU-Com, 2007)	Im Durchschnitt der EU-15-Staaten liegen die Kosten bei 4,03 % der Ausgaben des EAGFL – Garantie 2005	Begrenzt, da alle Kontrollkosten <sup>1)</sup> berücksichtigt werden, aber nicht Konzeption, Bewilligung und Beratung etc.; auch Mittel der 1. Säule fließen mit ein.
Ermittlung der Kosten der Förderverfahren der rheinlandpfälzischen Agrarverwaltung (LRH, 2002)	Im Durchschnitt aller Förderprogramme liegen die Kosten bei 6,7 % der öffentlichen Ausgaben. <sup>2)</sup> Der Anteil reicht bei den EPLR-Maßnahmen von 2,2 % für die AZ bis 216 % für den freiwilligen Landtausch.	Vergleichbarer pro rata Ansatz über vergleichbare Kostenkomponenten, Kostenermittlung über direkte Schätzmethoden. Berücksichtigung der 1.-Säule-Maßnahmen für den Durchschnitt führt zur Verzerrung.
Quantifizierung der Verwaltungskosten bei landwirtschaftlichen Direktzahlungen in Niedersachsen (Meyer, 2004)	Die Kosten liegen für das Jahr 2003 für 1. Säule Zahlungen bei 3,1 % für die Flächenprämie und bei den Tierprämien zwischen 5,7 % und 23,5 %. Für die 2. Säule zwischen 53,7 % und 128,5 %. <sup>3)</sup>	Vergleichbar von den Kostenkomponenten, aber Hochrechnung von Untersuchungen einzelner Dienststellen
Kosten-Nutzen-Analyse im Bereich der Fördermaßnahmen des niedersächsischen EPLR 2007 bis 2013 (ML, 2006)	Im Durchschnitt liegen die Implementationskosten bei ca. 14 % der öffentlichen Fördermittel Von 0,5 % für den Küstenschutz bis 82 % für forstliche Fördermaßnahmen.	Vergleichbar von den Kostenkomponenten; Schätzwerte, die zum Teil auf den Erfahrungen und KLR-Daten beruhen, erscheinen teilweise unplausibel. Querschnittsaufgaben wurden auf die Maßnahmen umgelegt.

<sup>1)</sup> Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Kontrolle durch die internen Kontrolldienste und die bescheinigenden Stellen etc.

<sup>2)</sup> Berücksichtigt wurden alle Zahlungen im Rahmen von Marktordnungen, des Entwicklungsplans Ländlicher Raum (EPLR) sowie LEADER Rheinland-Pfalz, der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK), der Gasölverbilligung und von Landesprogrammen.

<sup>3)</sup> Berücksichtigt wurden ausschließlich Agrarumweltmaßnahmen und Artikel-16-Ausgleichszahlungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine überschlägige gemeinsame Auswertung der Ergebnisse der quantitativen Implementationskostenanalyse im Rahmen der Ex-post-Bewertung der fünf Bundesländer<sup>11</sup> ergab ein durchschnittliches Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von 10 %. Auch wenn die direkte Vergleichbarkeit zwischen den Ländern v. a. in Hinblick auf einzelne Maßnahmen aufgrund der unterschiedlichen Methoden der Kostenerfassung nur bedingt gegeben ist, haben wir diesen Wert als Benchmark gesetzt.

<sup>11</sup> Hessen, Niedersachsen, NRW, Hamburg und Schleswig-Holstein.

Danach haben wir die folgenden Klassen gebildet:

- Gering: Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von unter 5 %; diese liegen damit unterhalb der Hälfte des o. g. Durchschnittswertes.
- Mittel: Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von 5,1 bis 20 %.
- Hoch: Maßnahmen mit einem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von über 20 %; diese liegen oberhalb des Doppelten vom o. g. Durchschnitt.

In Tabelle 13 sind die empirischen Ergebnisse für das EPLR Hessen entsprechend gruppiert.

**Tabelle 13:** Gruppierung der Maßnahmen des EPLR Hessen nach ihren Implementationskostenanteilen

Maßnahmenklassifizierungen nach der Höhe der Implementationskostenanteile		Angaben in Mio. Euro		Angaben in %	
		Implementationskosten 2005	Ausgezahlte öffentliche Mittel im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006	Implementationskostenanteil an den ausgezahlten öffentlichen Mitteln	Anteil an den ausgezahlten öffentlichen Mitteln
Kostenklassen	Maßnahmen	[1]	[2]	[1]/[2]*100	
gering	k	0,16	5,01	3	5
0 - 5 %	e	0,82	19,78	4	21
<b>Summe gering</b>		<b>0,98</b>	<b>24,79</b>	<b>4</b>	<b>26</b>
	f / HEKUL	2,27	16,27	14	17
mittel	a/ AFP	1,50	10,38	14	11
5 - 20 %	g/ V und V	0,39	2,27	17	2
<b>Summe mittel</b>		<b>4,16</b>	<b>28,92</b>	<b>14</b>	<b>30</b>
	o	5,66	25,40	22	27
	i	0,96	2,55	38	3
hoch	f / HELP	3,71	9,80	38	10
> 20 %	n	0,94	2,11	44	2
	s	0,64	0,94	68	1
	h	0,89	0,68	130	1
	a/ PI	0,16	0,10	161	0,1
	g/PI	0,09	0,05	170	0,1
	m	0,11	0,01	804	0,01
<b>Summe hoch</b>		<b>13,16</b>	<b>41,64</b>	<b>32</b>	<b>44</b>
<b>Summe Maßnahmen</b>		<b>18,29</b>	<b>95,65</b>	<b>19</b>	<b>100</b>

Quelle: Eigene Darstellung.

Nur zwei Maßnahmen fielen in die geringe Kostenklasse. Mit der Ausgleichszulage handelte es um eine finanzstarke Maßnahme, die rund ein Fünftel der Programmmittel beanspruchte. Drei Maßnahmen verfügten über einen mittleren Implementationskostenanteil zwischen 14 und 17 %. Viele Maßnahmen des Hessischen EPLR hatte einen Anteil der

Implementationskosten an den Fördermitteln von über 20 %. Dabei handelte es sich zum Großteil um sehr finanzschwache Maßnahmen, mit der Dorferneuerung und dem HELP, aber auch um finanzstarke Maßnahmen.

### **4.3 Zusammenfassung**

Die ursprüngliche Planung, im Rahmen der Erfassung der Implementationskosten des Hessischen EPLR auf die Daten der Kosten-Leistungsrechnung zurückzugreifen, musste im Fortgang der Untersuchung aufgegeben werden. Da sich die KLR in Hessen erst im Aufbau befand, mussten stattdessen direkte Befragungen bei den umsetzenden Stellen durchgeführt werden.

Mit einem Kostenanteil von 19 Cent pro verausgabtem Euro an Fördermitteln, erreichten die Kosten für die Umsetzung des Hessischen EPLR insgesamt eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung. Neun der insgesamt 14 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. rund 44 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem hohen Implementationskostenanteil von über 20 % verbunden. Insgesamt zeichnet sich das Programm durch ein Vielzahl involvierter Stellen aus (siehe Tabelle 4). Im Rahmen der qualitativen Implementationskostenanalyse werden die wesentlichen Bestimmungsfaktoren herausgestellt und nach Optimierungsansätzen gesucht.

## **5 Qualitative Implementationskostenanalyse**

### **5.1 Einleitung**

Eine isolierte Kostenbetrachtung bezogen auf die umgesetzten Fördermittel reicht jedoch nicht aus – eine Quantität kann solange nicht bewertet werden, solange die Qualität nicht betrachtet wird (Mann, 2001). „In order to reduce transaction costs while maintaining programme benefits, it is important to identify the factors that determine them. Finally it would be interesting to distinguish the costs that stem from the design of the policy or the need to strengthen enforcement, and which can be justified by improved outcomes, from the costs that depend on the efficiency of delivery institution (linked to their structure, experience, budgetary procedures etc.). These latter costs should be minimised for any given outcome.” (OECD, 2007, S. 26).

Die Höhe der Implementationskosten wird von einer Vielzahl von Rahmenbedingungen und Zielsetzungen beeinflusst, die im Rahmen einer qualitativen Analyse identifiziert werden sollen.

Grundlage für die qualitative Analyse sind:

- (1) Eine schriftliche Befragung der Fachreferate und der Stellen mit Querschnittsfunktionen (Bescheinigende Stelle, Programmkoordination und Zahlstelle) zu den wesentlichen Bestimmungsgründen für die ermittelten Implementationskosten. Als Diskussionsgrundlage wurden hierfür die Ergebnisse der quantitativen Analyse in einer Kurzfassung verschickt.
- (2) Eine Auswertung der Ergebnisse der maßnahmenbezogenen Erhebungen zur Zufriedenheit der Teilnehmer mit dem Förderverfahren, um zu überprüfen, ob
  - hohe öffentliche Implementationskosten zu einer hohen Zufriedenheit führen oder sich in ebenso hohen privaten Kosten widerspiegeln;
  - niedrige Implementationskosten auf Kosten der Teilnehmer erreicht wurden und zu hohen Unzufriedenheiten führen.

## **5.2 Bestimmungsgründe für die Höhe der Implementationskosten aus Sicht der Verwaltung**

Grundlage für die folgenden Ausführungen ist eine schriftliche Befragung, die mit den Ergebnissen der quantitativen Implementationskostenanalyse durch die Programmkoordination an relevanten Stellen weitergeleitet wurde (Erhebungsbogen siehe Anhang Dokumente A4 und A5). Ausgewertet wurden 12 Fragebögen von Maßnahmenverantwortlichen. Darüber hinaus wurden die Antworten der Verantwortlichen für Querschnittsaufgaben berücksichtigt (Bescheinigende Stelle, Programmkoordination Zahlstelle). Die Fragebögen beinhalteten folgende Themenbereiche:

- Bestimmungsgründe für die Höhe des Implementationskostenanteils,
- Einschätzungsfragen zur absoluten Höhe,
- Wesentliche „Investitionen“ zur Senkung des Investitionskostenanteils,
- Höhe in der nächsten Förderperiode.

Die Ergebnisse der quantitativen Analyse decken sich in etwa mit den subjektiven Einschätzungen der Befragten. Sieben der 12 befragten Maßnahmenverantwortlichen gaben an, dass sich die Ergebnisse in etwa mit ihren Einschätzungen decken. Drei Befragte gingen von höheren Kosten aus, zwei von geringer Kosten als von uns berechnet. Die Einschätzungen der Stellen mit Querschnittsfunktionen waren für die verschiedenen Maßnahmen unterschiedlich<sup>12</sup>, nur die Zahlstelle schätzte die Implementationskosten durchweg niedriger ein, als unsere Berechnungen ergaben.

---

<sup>12</sup> Die Bescheinigende Stelle schätzte für alle Maßnahmen außer AFP und V und V die Implementationskosten gleich ein. Beim AFP lag der errechnete Anteil höher, bei V und V geringer als bei eigener

### 5.2.1 Einfluss der EU auf die Höhe der Verwaltungskosten

Häufig wird im Zusammenhang mit EU-Förderung über die Regelungsdichte geklagt, die den Verwaltungsaufwand in große Höhen treibt. „Policies under shared management mean a relatively long control chain with a relatively high number of actors involved and the corresponding difficulty to maintain common/comparable levels of application of rules, including ‘over-auditing’ as well as ‘underauditing’ (Kallas, 2006). Daher wurde schon in der Förderperiode 2000 bis 2006 eine intensive Debatte auf EU-Ebene über die Vereinfachung der Förderabwicklung geführt.

Alle Maßnahmen wären nach Ansicht der Fachreferate<sup>13</sup> ohne EU-Kofinanzierung bzw. EU-spezifische Regelungen kostengünstiger umzusetzen. Der Umfang des Kostenvorteils schwankt zwischen 5 und 60 %.

Bei dem Vergleich zwischen EU-Förderung und rein nationaler Förderung stellt sich immer die Frage nach der Referenzsituation. Würde tatsächlich in jedem Fall Landeshaushaltsordnung und Verwaltungsverfahrensgesetz systematisch umgesetzt werden, verringern sich u. E. die Mehrbelastungen durch die EU-Regularien. Die Bescheinigende Stelle vertritt ebenfalls diese Position. Aus Sicht der Bescheinigenden Stelle wären die Implementationskosten bei allen Maßnahmen auch ohne EU-Regularien vergleichbar hoch. Dabei wird davon ausgegangen, dass die grundsätzlichen Anforderungen zur ordnungsgemäßen Bearbeitung der Anträge und Kontrolle der Zulässigkeit losgelöst von einer EU-Kofinanzierung grundsätzlich einzuhalten sind (nationale Vorschriften). Weiterhin wird angenommen, dass auch ohne EU-Kofinanzierung ausreichende Kontrollen (Fachaufsicht, sonstige Kontrollen wie Innenrevision) zu fordern sind. Zahlstelle und Programmkoordination schätzen die Implementationskosten bei rein nationaler Finanzierung durchweg geringer ein. Als Begründung wurde der erhöhte Aufwand für Monitoring, Evaluation, Kontrollen und Sanktionen genannt.

### 5.2.2 Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung

Kostentreibende Faktoren, die mit der Organisation der Förderabwicklung verbunden waren, werden in Tabelle 14 zusammengestellt. Sie lagen in erster Linie in der Anzahl der regional agierenden Anlaufstellen und Defiziten in der zentralen Steuerung (Fachaufsicht).

---

Schätzung. Aus Sicht der Programmkoordination wurden die Implementationskostenanteile für die forstlichen Maßnahmen und die Qualitätsprodukte (m) zu hoch angesetzt, bei der Flurbereinigung zu niedrig. Beim AFP und der Ausgleichszulage entsprechen unsere Berechnungen der Einschätzung der Programmkoordination.

<sup>13</sup> Fehlende Antwort = 1.

Dies führte zu einer unterschiedlichen Bearbeitungsqualität und Dokumentation seitens der Bewilligungsstellen. Die Diskontinuität der Verwaltungsstrukturen betraf alle Maßnahmen und führte aufgrund von Personalfluktuationen auch zu einem Verlust an Wissen bzw. hohen Lernkosten v. a. bei komplexen Maßnahmen wie z. B. Agrarumweltmaßnahmen und dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm. Die Frage der Zentralität der Bewilligungsstrukturen spielte eine wichtige Rolle im Vergleich zwischen AFP und V und V. Für den Bereich des HEKUL, das stark mit der Umsetzung der 1. Säule verwoben ist, war die Frage von klaren Aufgabenzuweisungen wesentlich.

**Tabelle 14:** Gründe, die in der Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung zu finden sind

	Implementationskostenanteil									
	niedrig		mittel			hoch				
	k	AZ	AFP	V&V	HEKUL	o	i	HELP	m	PI
Höhere Kosten durch dezentrale Bewilligungsstrukturen, höherer Koordinierungs- und Personalaufwand			X			X	X	X	X	X
Niedrigere Kosten durch Flaschenhalsfunktion einer koordinierenden Stelle (EU-Zahlstelle) bei Vermeidung von Fehlern			X							
Zentrale Zuständigkeit für die Bewilligung				X						
Große Erfahrung des Personals in der Abwicklung auch von EU-kofinanzierten Maßnahmen				X						
Doppelung von Arbeiten wegen Aufgabenüberlagerungen, z. B. bei Abgrenzung/Abstimmung im InVeKoS-Bereich					X					
Externe Auftragsvergabe im IT-Bereich					X					
Durch Zersplitterung der Zuständigkeiten geringerer Grad an Professionalisierung						X			X	X
Hohe Personalfluktuations								X		
Diskontinuität in der Verwaltungsstruktur (Verwaltungsreformen, Kommunalisierung)						X	X	X		

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Kostensenkend wirkten nach Einschätzung der Befragten adäquate Organisationsstrukturen für die Bewilligung (z. B. zentrale Bewilligung bei gleichzeitig unterstützender Ein-

schaltung vorgelagerter Dienststellen zur Antragstellung und Beratung), aber auch eine begleitende umfassende Beratung zu Auflagen wie bei Agrarumwelt.

Die Kommunalisierung der Agrarverwaltung von 2005 hat in der Anfangszeit zu zahlreichen Reibungsverlusten geführt. Im Prinzip wurden uneinheitliche Verwaltungsstrukturen mit z. T. starker Personalfuktuation geschaffen, da 16 Landräte auch 16 Rechtspersonen sind, auf die seitens des Ministeriums kein direkter Zugriff bzw. Weisungsstrang (Dienstweg) mehr existiert.

Probleme gab es auch im Verhältnis der kommunalisierten Verwaltungsebene und der IBH; das zum 01. April 2005 in Kraft getretene Gesetz zur Kommunalisierung des Landrates sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung hat diese Problematik noch verstärkt. Ein fachliches Weisungsrecht der IBH wurde auf der kommunalisierten Verwaltungsebene vielfach in Frage gestellt (LRH Hessen, 2008).

Im Grundsatz geht es bei der Übertragung von Aufgaben an die kommunale Ebene um die Frage, wie die erforderliche Qualitätssicherung und eine landesweit einheitliche Programmumsetzung sichergestellt werden kann. Allein die zahlstellenkonforme Abwicklung von Maßnahmen und die Risiko minimierende Umsetzung der Förderung bedarf einer klaren Kommandostruktur und der Zugriffsmöglichkeit (Weisungspfad) von der Zahlstellenleitung und Bescheinigende Stelle bis zum Landrat. Zur Zeit sitzen Juristen an zwei Verträgen: Land und IBH zur Übertragung der Landwirtschaftsförderung auf die IBH und Land, IBH und Landräte. Eine kritische aber absolut notwendige Formulierung aus Sicht der IBH ist, dass kraft Vertrag der Landrat sich der Kontrolle und Weisung der IBH im Rahmen der Abwicklung der EU-Fördermaßnahmen unterwirft.

### **5.2.3 Maßnahmenpezifische Faktoren**

Bei vielen Maßnahmen kann die Beratung vom eigentlichen Fördergeschäft nur schwer getrennt werden. Dies galt v. a. für Maßnahmen, die von einem hohen Implementationskostenanteil geprägt waren. Auch der Umfang an Teilnehmern und die Fördersumme je Teilnehmer waren entscheidend für die Höhe der Implementationskosten. Insbesondere Agrarumweltmaßnahmen waren auch von einer hohen Anzahl an Teilnehmern mit entsprechender Zahl an Bescheiden gekennzeichnet. Für alle Maßnahmen galten umfangreiche Dokumentationspflichten, insbesondere bei Monitoring und Evaluation sowie bei Kontrollen und Sanktionen. Für Agrarumweltmaßnahmen und das AFP war eine ausgeprägte Diskontinuität in der Maßnahmenausgestaltung festzustellen, d. h. häufige, auch durch GAK-Rahmenplanänderungen induzierte Richtlinienanpassungen.

**Tabelle 15:** Maßnahmenspezifische Faktoren mit Einfluss auf die Höhe der Implementationskosten

	Implementationskostenanteil									
	niedrig		mittel			hoch				
	k	AZ	AFP	V&V	HEKUL	o	i	HELP	m	PI
Kontrollaufwand und Dokumentationspflichten, Prüfungspflichten	X	X	X				X	X	X	
Diskontinuität in der Maßnahmenausgestaltung			X		X					
Aufwand für Beratung, der nicht vom Fördergeschäft getrennt werden kann				x		X	X			X
Umfang der Antragsunterlagen				x						X
Maßnahme komplex und nicht standardisierbar			x					X		
Hohe Teilnehmerzahlen (Fallzahlen, Bescheide)					X	X	X	X		
Kostensenkung durch externen Sachverstand (betriebswirtschaftliche und verfahrenstechnische Beratung)			x							
Weniger Antragssteller als erwartet									X	
Aufwand für Abwicklung in Relation zur Fördersumme je Antrag zu hoch									X	
Aktive Einzelvertragsakquise								X		
Aufwand für die Auswahl nach Kriterien (Fachverstand in den Förderentscheidungen, Handhabung von Ermessen)						X				
Hoher Zeitaufwand für die forstpolitische Diskussion und Abstimmungsprozesse, insbesondere mit den Verbänden der zuwendungsfähigen Waldbesitzer							X			

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Der Grad der Standardisierbarkeit war v. a. bei Maßnahmen wie dem HELP oder der Dorferneuerung gering. Im HELP wird mit individuellen Einzelverträgen gearbeitet; dies erklärt auch die Unterschiede zum stärker standardisierten HEKUL. Bei der Qualitätsvermarktung (m) und den Produktinnovationen stand der Aufwand für die Einrichtung von Verfahrensabläufen in keinem Verhältnis zu den geringen Finanzmitteln.

Für nahezu alle Maßnahmen wurde ein hoher Kontroll-, Prüfungs- und Dokumentationsaufwand gesehen, vorrangig aufgrund der EU-Bestimmungen. Agrarumweltmaßnahmen hatten teilweise das Problem, die Vor-Ort-Kontrollen rechtzeitig vor der Auszahlung abzuschließen, so dass nur mit Abschlüssen gearbeitet werden konnte. Dies führte zu Nacharbeiten.

#### **5.2.4 Technische Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung und Monitoring**

Die Aspekte, die mit diesem Themenfeld verbunden waren, gibt Tabelle 16 wieder. Bei den investiven Maßnahmen, die nicht über InVeKoS umgesetzt werden, wurde eine nicht ausreichende bzw. fehlende Bearbeitungssoftware hervorgehoben. Bei den flächenbezogenen Maßnahmen wird eine Software eingesetzt, die eng mit der Umsetzung der 1. Säule verknüpft ist. Aus Sicht der Bescheinigenden Stelle trug die eingesetzte Software bei Agrarumweltmaßnahmen und der Ausgleichszulage aufgrund integrierter Plausibilitätskontrollen zur Senkung von Implementationskosten bei. Hier deckt sich die Programmsicht nicht mit der Maßnahmensicht. Im Bereich der AZ wird deutlich, dass eine eigentlich einfach umzusetzende Maßnahme durch die Verknüpfung mit den Vorgaben aus anderen Bereichen (z. B. Abbildung der Flächen im InVeKoS-GIS) an Komplexität gewinnt.

Auch beim HEKUL wird die eingesetzte Software nicht unkritisch gesehen, beispielsweise hinsichtlich Bedienerfreundlichkeit und Störanfälligkeit.

Wesentlich umfangreicher scheinen aber die Probleme beim HELP zu sein. Im Verlaufe der Förderperiode kam es zu zwei Systemumstellungen: 2000/2001 wurde von HELP-VIS auf HELP-SEStERZ umgestellt, das im laufenden Betrieb mit hohem personellen und zeitlichen Aufwand kontinuierlich angepasst werden musste. In 2005 erfolgte die Einführung von FIS-InVeKoS-GIS im Bereich der 1. Säule. Das GIS-gestützte System wurde auch für die Agrarumweltmaßnahmen übernommen, mit erheblichen Folgeproblemen und Anpassungsbedarf. Parallel wurde ein separates HELP-GIS entwickelt, das mit erheblichen Anpassungsproblemen an das InVeKoS-GIS zu kämpfen hat, die auch 2008 noch nicht ausgeräumt waren.

Die DV-Struktur ist aus Sicht des Fachreferates von einer sehr hohen Fehler- bzw. Störanfälligkeit gekennzeichnet. Der Aufwand für systembedingte Flächenabgleiche und Plausibilitätsprüfungen ist hoch. Die GIS-Systeme haben systembedingte Schwächen und erfordern jahresübergreifende wiederholte Flächenkorrekturen und Anpassungen.

Die Ausführungen des Fachreferats lassen vermuten, dass bei der Umstellung des InVe-KoS der 1. Säule die Belange der flurstückbezogenen Maßnahmen der 2. Säule nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

Die Qualität der eingesetzten EDV ist ein wesentlicher kostenbestimmender Faktor. Hier sind anscheinend größere Probleme zu verzeichnen, die u. E. dazu führen sollten, bei der Entscheidung über EDV-Lösungen stärker die Erfordernisse aus dem Fördergeschäft und die Bedürfnisse der MitarbeiterInnen zu berücksichtigen.

**Tabelle 16:** Gründe, die in der technischen Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung und Monitoring liegen

	Implementationskostenanteil									
	niedrig		mittel			hoch				
	k	AZ	AFP	V&V	HEKUL	o	i	HELP	m	PI
Adäquate EDV	X	X								
Komplexität der EDV-Programme, v. a. GIS		X								
Mangelhafter EDV-Einsatz bei der Datenbereitstellung für Monitoring und Evaluation (viel manuelle Arbeit)			X							
Art der eingesetzten EDV-Programme, Bedienerfreundlichkeit					X					
Performance EDV-Einsatz/GIS für Kontrollen					X					
Aufwand für Monitoring und Evaluation	X									
Hochkomplexe DV-Struktur mit hoher Fehler- und Störanfälligkeit								X		
Hoher Schulungsaufwand								X		
Hochaufwändige Systemumstellungen 2001 und 2005								X		

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Der Aufwand für Monitoring und Evaluation wurde von der Flurbereinigung als hoch angesehen, wobei den Flurbereinigungsbehörden in Hessen auch ein großes Eigeninteresse an den Evaluationsergebnissen attestiert werden muss, so dass das Engagement der MitarbeiterInnen deutlich über das übliche Maß hinausging. Für das AFP stellt sich hauptsächlich die Frage, wie die umfangreichen Unterlagen, die Grundlage der Bewilligung sind, z. B. Investitionskonzept und Auflagenbuchführung, DV-technisch so aufbereitet werden,

dass sie auch ohne größeren Nachbearbeitungsaufwand für Monitoring- und Evaluierungszwecke zur Verfügung stehen.

### 5.2.5 Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage

Die Aspekte dieses Themenfeldes (siehe Tabelle 17) trafen vorrangig auf die flächenbezogenen Maßnahmen zu, die weniger als die investiven Maßnahmen schon aufgrund der zu kontrollierenden Verpflichtungen und der dahinter stehenden EDV starke Arbeitsspitzen haben.

**Tabelle 17:** Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage

	Implementationskostenanteil									
	niedrig		mittel			hoch				
	k	AZ	AFP	V&V	HEKUL	o	i	HELP	m	PI
Bearbeitung zu Stichtagen		X			X					
Engpässe und Arbeitsspitzen selten		X								
Engpässe und Arbeitsspitzen					X					
Seit FIS-InVeKoS-GIS Stichtagsregelungen eingeführt, deutliche Verringerung der Flexibilität des Vertragsmanagements, Vertragsmanagement abhängig von DV und den vorgegebenen bzw. implementierten „Freigabe-/Weitergabeprocedere“, dies wirkt hemmend auf zügigen Verwaltungsablauf								X		

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

### 5.2.6 Wesentliche „Investitionen“ zur Senkung der Implementationskosten

Die Rahmenbedingungen, unter denen eine Minimierung der Implementationskosten erzielt werden kann, können nach dem Grad ihrer Gestaltbarkeit durch die Akteure im Fördergeschäft unterschieden werden (siehe Abbildung 6). So sind die Regularien und Durchführungsbestimmungen der EU sowie der prinzipielle Aufbau der Landesverwaltung in großem Maße für die Umsetzungsstrukturen (z. B. zweistufige oder dreistufige Verwaltung) und die damit verbundenen Kosten verantwortlich. Eine Verwaltungs- und Strukturreform liegt jedoch außerhalb des Einflussbereiches der Akteure im Fördergeschäft. Ähnlich verhält es sich mit den EU-Regularien. Viele der Befragten halten diese für „unum-

stößlich“ und auf die Interessen einer rechtmäßigen und wirtschaftlichen Haushaltsführung im Sinne des Europäischen Rechnungshofes ausgerichtet. Die Minimierung der Implementationskosten der Länder spielt aus der Perspektive der EU-Kommission eine untergeordnete Rolle.

Die Fragen nach möglichen „Investitionen“ zur Senkung von Verwaltungskosten beziehen sich daher auf die Bereiche, die von den Verantwortlichen mit gestaltet werden können, oder die in der Kompetenz des Landes Hessen liegen einschließlich des Verzichts auf EU-Kofinanzierung.

An erster Stelle wurden von den Befragten die Kontinuität bei den Strukturen und dem Personal genannt, was angesichts der zahlreichen Änderungen in der Verwaltungsstruktur Hessens in der betrachteten Förderperiode auch nicht verwundert. Unter den sonstigen Strategien wurden allerdings im Detail der Ablauforganisation der Förderung weitere Anpassungen vorgeschlagen, die v. a. in einer Reduzierung der Anlaufstellungen und der Bewilligungsfunktion bestehen. Damit einhergehen soll auch eine Bündelung des Sachverstandes.

**Abbildung 6:** Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Klare Abgrenzungen und die Vermeidung von Aufgabenüberlagerungen wurden empfohlen. Nicht nur bei den investiven Maßnahmen wurde eine Verbesserung des EDV-Einsatzes angeregt. Auf Programmebene ist ab 2009 auch ein programmübergreifender

Einsatz von EDV für die Sammlung und Aufbereitung der EU-Monitoringindikatoren in Planung.

Eine weitere konsequente Herausnahme kleinerer Maßnahmen aus der Förderung bzw. der EU-Kofinanzierung wurde angeregt und im neuen Programm z. T. auch schon umgesetzt, z. B. bei den Produktinnovationen. Auch im Bereich des HELP sollte aus Sicht des Fachreferats eine rein landesseitige Finanzierung für einzelne Maßnahmen erfolgen, die flexibler und einfacher umzusetzen sind.

Bei anderen Maßnahmen sollte eine Vereinfachung der Fördermodalitäten stattfinden (z. B. beim AFP, dem HEKUL oder der Dorferneuerung), wobei die EU-Kommission in der neuen Förderperiode durch die Einforderung von Auswahlkriterien Förderverfahren z. T. komplexer macht.

### 5.3 Zufriedenheit der Letztempfänger

Die Zufriedenheit des Letztempfängers mit den Dienstleistungen des staatlichen Verwaltungshandelns, d. h. die subjektive Wahrnehmung der Dienstleistungsqualität durch den Leistungsempfänger, ist ein Zwischenziel behördlichen Handelns (BMS Consulting GmbH, 2006). Diese ist besonders relevant im Zusammenhang mit Maßnahmen, wie beispielsweise dem Vertragsnaturschutz, da die Akzeptanz dieses Instrumentes eine Voraussetzung für die Erreichung gesellschaftlicher Ziele und staatlicher Verpflichtungen ist.

Im Rahmen der maßnahmenbezogenen Bewertungen wurde zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Evaluierung eine Befragung der Zuwendungsempfänger<sup>14</sup> durchgeführt. Alle Befragungen bezogen sich auf Aspekte der

- Verfahrensabwicklung (Information, Kommunikation, Mitwirkungsmöglichkeit),
- Verfahrensbearbeitung (Dauer, Nachvollziehbarkeit),
- Servicequalität der Mitarbeiter (Engagement, Sachverstand, Erreichbarkeit, Beratung).

Die Gesamtbeurteilung im Zusammenhang mit grundsätzlichen Fragen zur Abwicklung der Förderung durch die Zuwendungsempfänger fiel insgesamt eher positiv aus, während einzelne Teilaspekte auch deutlich negativ beurteilt wurden.

---

<sup>14</sup> Es wurden ausschließlich Zuwendungsempfänger befragt. Bei vielen Maßnahmen fehlten Angaben über die Grundgesamtheit aller potenziellen Zuwendungsempfänger, so dass keine nicht geförderten Personen über die Gründe der Nichtteilnahme befragt werden konnten. Ein Begünstigter ist allerdings tendenziell im Sinne eines typischen Prinzipal-Agenten-Problems nicht als objektiver Informant einzuordnen. Vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse der Befragungen zu relativieren und zu interpretieren.

Das Verfahren für die **Agrarinvestitionsförderung** und die für die Antragstellung notwendigen Daten und Informationen wurden im Rahmen der Betriebsleiterbefragung (siehe Kapitel 3) als relativ umfangreich und mitunter schwer verständlich beurteilt. So ist die Antragstellung und Abwicklung der Förderung einschließlich Erstellung des Verwendungsnachweises in der Regel ohne professionelle Hilfe nicht möglich. In diesem Punkt ist auch das Urteil der Betriebsleiter entsprechend negativ; 38 % der befragten Betriebsleiter bemängelten den Aufwand im Zusammenhang mit der Antragstellung. Noch negativer beurteilten die Betriebsleiter die ihrer Meinung nach langen Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung; hierzu gaben 45 % der Befragten ein negatives Urteil ab. Darüber hinaus führte die regelmäßig erst relativ spät im Jahr erfolgende Mittelfreigabe nach der Veröffentlichung der geltenden Förderrichtlinie zu zeitlichen Verzögerungen der Antragsbewilligung (siehe Sterner, 2003, S. 25-27). Die Aspekte Betreuung und Information erreichten insgesamt Zufriedenheitswerte von über 50 %.

Mit Ausnahme von zwei Kriterien (Lesbarkeit/Verständlichkeit und Umfang der Verwaltungsunterlagen) wurden die im Rahmen der Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2003b) abgefragten Aspekte zum Verwaltungsablauf der **Agrarumweltmaßnahmen** von mindestens zwei Drittel der an den AUM teilnehmenden Landwirte als sehr zufriedenstellend oder zufriedenstellend bezeichnet. Die Mehrheit der Landwirte beurteilte die – erforderliche - Hilfe und Beratung beim Ausfüllen der Antragsunterlagen als sehr zufriedenstellend bzw. zufriedenstellend. Insofern ist der Schluss zulässig, dass ein Teil des Erfolgs der AUM darin fußt, dass diese Dienstleistung unentgeltlich zur Verfügung gestellt wird (Reiter et al., 2003a). Spezifisch für die HEKUL-Maßnahmen wurde abgefragt, inwieweit die Unzufriedenheit mit dem Verwaltungsablauf sich auf eine zukünftige (Nicht)-Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen auswirken könnte. Von über 210 ausgewerteten Erhebungsbögen gaben zwei Landwirte an, zukünftig nicht mehr am HEKUL teilzunehmen, da sie den Verwaltungsaufwand als zu hoch einschätzen. Rund 20 % der HEKUL Teilnehmer waren unentschlossen, ob sie zukünftig weiter teilnehmen werden.

Im Zusammenhang mit der **forstlichen Förderung** wurde von den betreuenden Stellen kritisiert, dass aufgrund der komplizierten Antragsformulare eine Antragstellung nur mit professioneller Hilfe möglich sei. Mit der Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid bzw. bis zur Auszahlung war die überwiegende Mehrheit der Zuwendungsempfänger jedoch zufrieden bis sehr zufrieden (77 % bzw. 71 %). Ein weiterer Kritikpunkt seitens der betreuenden Stellen war eine fehlende Planungssicherheit hinsichtlich der Bereitstellung von Fördermitteln. Auch bei der **Erstaufforstung** war die grundsätzliche Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit dem Genehmigungs- und Förderverfahren hoch, obwohl mehr als ein Drittel der Befragten das Bewilligungs- (40 %) und das Genehmigungsverfahren (35 %) als bürokratisch einstufen. Ein Drittel der befragten Zuwendungsempfänger hielt das Bewilligungsverfahren zur Beantragung einer Investitionsförderung für hinderlich; bei der Beantragung der Erstaufforstungsprämie waren es 38 %. Insbesondere wurde

die Notwendigkeit der jährlich wiederkehrenden Beantragung der Erstaufforstungsprämie kritisiert. Hier waren mit der Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid bzw. bis zur Auszahlung etwa 40 % der Befragten unzufrieden bis sehr unzufrieden (Gottlob, 2003).

Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurden Letztempfänger (private und öffentliche) zu ihrer Zufriedenheit mit dem Verfahren der Dorferneuerung (o), der Tourismusförderung (s) und der Förderung von Grundversorgungseinrichtungen (n) schriftlich befragt. (Koch et al., 2005). Bei allen drei Maßnahmen erreichten die Zufriedenheitswerte in Punkto Kontaktaufnahme und Beratung mit dem Amt für den ländlichen Raum die höchste Wertung.

Bei der **Dorferneuerung** zeigte sich eine hohe Zufriedenheit der privaten Zuwendungsempfänger mit der Förderung. Unzufriedenheit herrschte bei einzelnen Aspekten der Förderabwicklung. Mit der Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid, den terminlichen Vorgaben für die Förderung und den Auflagen für die Förderung sind rund 20 % der Zuwendungsempfänger unzufrieden und sehr unzufrieden. Bei den öffentlichen Zuwendungsempfängern, deren Zufriedenheit insgesamt noch höher ausfällt, stoßen die Auszahlungsmodalitäten und die terminlichen Vorgaben für die Endabrechnung bei rund 20 % auf Kritik.

Bei der Förderung der **Grundversorgungseinrichtungen**<sup>15</sup> war ebenfalls der größte Teil der Zuwendungsempfänger mit der Abwicklung sehr zufrieden oder zufrieden. Allerdings lag auch hier der Anteil der Zuwendungsempfänger, die unzufrieden bzw. sehr unzufrieden sind, bei der Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid bei über 30 % und bei der Wartezeit bis zur Auszahlung der Fördermittel bei über 20 %. Dies spiegelt vermutlich die durch die Verwaltungsreform und die späte Freigabe von Landesmitteln bedingten Verzögerungen wider. Insbesondere für die geförderten Existenzgründungen können zeitliche Verzögerungen in der Abwicklung der Förderung zu wirtschaftlichen Problemen führen. Als konkrete Kritikpunkte wurden darüber hinaus die engen Zeitvorgaben und der insgesamt hohe bürokratische Aufwand genannt.

Die Abwicklung der **Tourismusförderung** wurde ähnlich bewertet. Trotz überwiegender Zufriedenheit wurde auch konkrete Kritik in Bezug auf die Wartezeiten geäußert: So liegt der Anteil der Zuwendungsempfänger, die unzufrieden bzw. sehr unzufrieden sind, bei der Wartezeit bis zur Auszahlung der Fördermittel bei 26 % und bei der Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid bei fast 20 %.

Vor allem bei den investiven Maßnahmen wurden von den Befragten im Zusammenhang mit der Zufriedenheit mit dem Förderverfahren auch Aspekte der Auflagen/Nebenbestim-

---

<sup>15</sup> Hierunter fielen gemeinwohlorientierte Einrichtungen, Kleinstunternehmen und Konzeptentwicklungen.

mungen der Bewilligungen kritisiert, durch die sich die Teilnehmer eingeschränkt fühlten. Diese Nebenbestimmungen dienen in den meisten Fällen der Konkretisierung der Förderbedingungen und sichern so den zielkonformen Einsatz der öffentlichen Fördermittel. Bei Erhebungen zur Zufriedenheit der Letztempfänger ist es somit wichtig, die verschiedenen Aspekte differenziert abzufragen, damit inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen und die technische Abwicklung getrennt voneinander beurteilt werden.

### *Fazit*

In der Regel waren die ZuwendungsempfängerInnen zufrieden mit dem Ablauf der Förderung. Kritik wurde fast durchgängig – v. a. bei den investiven Maßnahmen – im Hinblick auf die Wartezeit auf den Bewilligungsbescheid bzw. die Auszahlung der Mittel geäußert. Dies ist ein weiteres Indiz für die Problematik der Engpässe durch terminliche Arbeitsspitzen in einem EU-Haushaltsjahr und der z. T. schlechten zeitlichen Taktung der Verfügbarkeit der Mittel aus den unterschiedlichen „Töpfen“ (s. o.). An zweiter Stelle in Bezug auf Mängel lag die Unverständlichkeit und der Umfang der Unterlagen. Da dies zu erhöhtem Beratungsbedarf durch die antragsnehmenden Stellen und zu tendenziell fehlerhaften Antragsunterlagen führt, ist anzunehmen, dass hiermit eine Steigerung der Implementationskosten verbunden war.

Indizien dafür, dass die festgestellten Unzufriedenheiten mit Teilaspekten der Förderverfahren zu einer geringen Inanspruchnahme des Programms und seiner Maßnahmen geführt hat, konnten auf der Basis der vorliegenden Untersuchungen nicht gefunden werden.

Nach der Auffassung der Evaluatoren ist Teilnehmerzufriedenheit regelmäßig zu überprüfen, um eventuellen Engpassfaktoren für die Inanspruchnahme vorzubeugen. Einer Optimierung dieses Ziels aus Sicht der Teilnehmer im Sinne geringen Aufwandes für die Antragstellung, Dokumentation, Kontrollen und Einhaltung von Förderauflagen sind aber Grenzen zu setzen. Der Erhalt öffentlicher Mittel verpflichtet zu präzisen und transparenten Angaben und Einhaltung von Formvorschriften. Optimierung bedürfen die Verständlichkeit und die Plausibilität der Antragsunterlagen.

## **5.4 Zusammenfassung der qualitativen Implementationskostenanalyse**

Die Grundlage der qualitativen Implementationskostenanalyse bildete eine Befragung der Fachreferate und mit Querschnittsaufgaben betrauten Einrichtungen/Referate. Es handelt sich um subjektive Einschätzungen der Befragten, die trotzdem eine weitergehende Interpretation der Befunde der quantitativen Analyse erlauben. Als wesentliche kostenbestimmende Faktoren ist die Verwaltungsorganisation zu benennen, in erster Linie führen Diskontinuitäten zu erhöhten Aufwänden in der Anfangsphase. Die Kommunalisierung wurde von vielen Befragten kritisch gesehen, hauptsächlich aufgrund der hohen Zahl an antrags-

annehmenden Stellen und der hohen Personalfluktuationen. Maßnahmenspezifisch sind „kostentreibend“ v. a. ein hoher Beratungsaufwand, der sich vom Fördergeschäft nicht trennen lässt, und eine geringe Standardisierbarkeit von Maßnahmen. Kontrollaufwand und Dokumentationspflichten sowie Prüfungspflichten werden nahezu von allem befragten Fachreferaten für hoch erachtet. Ein besonderes Problem scheint in Hessen die eingesetzte EDV zu sein, die weniger als unterstützend und entlastend empfunden wird, sondern aufgrund der Bedienerunfreundlichkeit und Störanfälligkeit als hemmend für eine zügige Umsetzung bewertet wird.<sup>16</sup> Wesentliche „Investitionen“ zur Senkung der Verwaltungskosten werden zuallererst in der Sicherstellung einer Kontinuität bei den Strukturen und dem Personal gesehen. Daneben wurde auch die Erhöhung der Teilnehmerzahlen durch verschiedene Maßnahmen, wie Verbesserungen im Antragsverfahren oder eine aktivere Akquise vorgeschlagen. Ein weiterer Baustein der qualitativen Analyse war die Zusammenfassung von Erhebungen zur Zufriedenheit der Letztempfänger, die maßnahmenspezifisch zu verschiedenen Phasen im Evaluierungszyklus durchgeführt wurden. Insgesamt waren die Letztempfänger zufrieden mit dem Ablauf der Förderung. Kritik wurde fast durchgängig im Hinblick auf die Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid bzw. der Auszahlung der Mittel geäußert. Dies ist ein weiteres Indiz für die Problematik der Engpässe durch extreme Arbeitsspitzen in einem EU-Haushaltsjahr und der z. T. späten Freigabe von Kofinanzierungsmitteln. An zweiter Stelle in Bezug auf Mängel lag die Unverständlichkeit und der Umfang der Unterlagen. Bei aller berechtigten Kritik von Letztempfängern verpflichtet der Erhalt öffentlicher Mittel zu präzisen und transparenten Angaben und Einhaltung von Formvorschriften. Die Antragsunterlagen könnten allerdings kundenfreundlicher ausgestaltet sein.

## 6 Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse

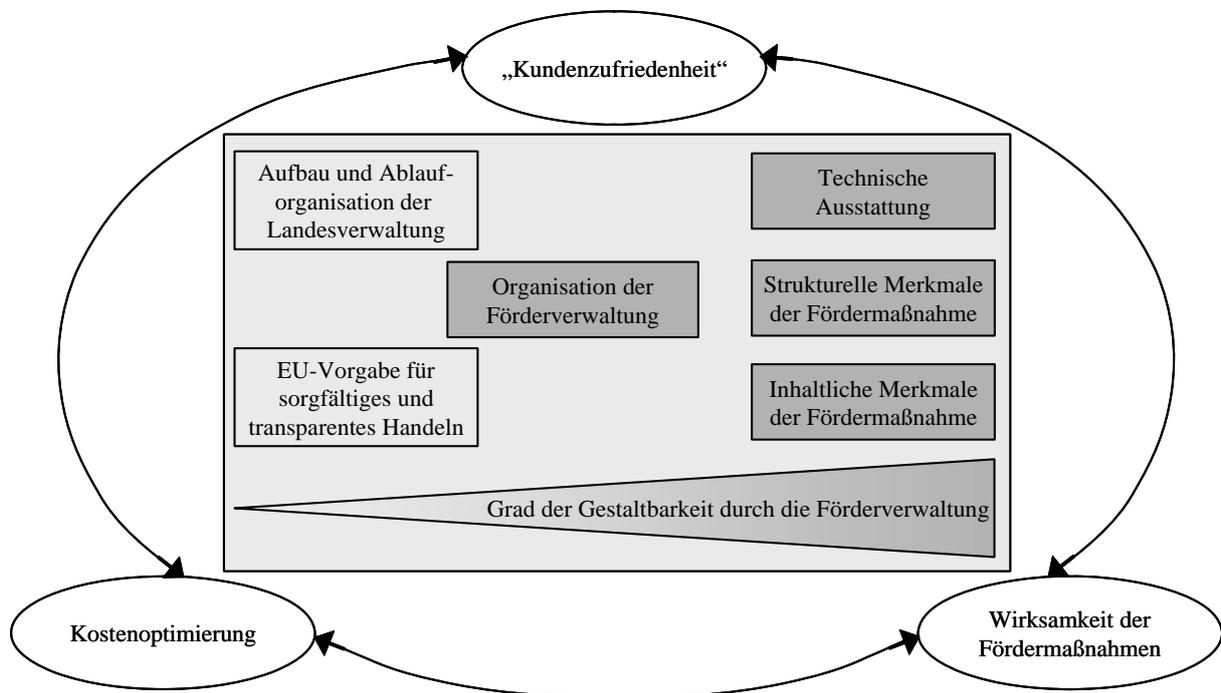
### 6.1 Einleitung

Das Zielsystem, in dem sich die Förderung bewegt (siehe Abbildung 7), setzt sich im Wesentlichen aus drei z. T. miteinander im Widerspruch stehenden Eckwerten zusammen:

- Optimierung der Zufriedenheit der Kunden, da Förderung ohne Teilnehmer nicht funktioniert,
- Optimierung der Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel, und
- Minimierung der Implementationskosten bzw. Optimierung der Kosteneinsparungspotenziale.

---

<sup>16</sup> Für zukünftige Untersuchungen wäre es wichtig, diesen Aspekt stärker zu beleuchten und die EDV-Kosten auch systematisch in die quantitative Analyse einzubeziehen.

**Abbildung 7:** Relevante Einflussgrößen auf die Implementationskosten

Quelle: Eigene Darstellung.

Das große Spannungsfeld liegt zwischen den Oberzielen der (Implementations-) Kostenminimierung und einer hohen zielgerichteten Wirksamkeit der eingesetzten Mittel (Fördereffizienz). Hier wurden von Mann (2000) zwei Thesen formuliert. Implizit wurde bisher angenommen, dass die Höhe der Implementationskosten nur die Gesamtkosten des Programms beeinflusst und sich daher zum Grad der Effizienz umgekehrt proportional verhält. Alternativ dazu könnte die These aufgestellt werden, dass zunehmende Transaktionskosten entstehen, wenn die Verwendungseffizienz der Programme erhöht, eine bessere und damit aufwendigere Förderpolitik betrieben wird, so dass hohe Implementationskosten als Indiz für eine hohe Programmeffizienz angesehen werden können. Zwischen diesen Alternativen muss die Realität eingeordnet werden (Mann, 2000). Inwieweit sich die Kosten der Maßnahmen des EPLR Hessen durch eine hohe Wirksamkeit erklären und notwendig sind, wird in der abschließenden Kosten-Wirkungs-Synopse beurteilt.

Die relative Höhe der Implementationskosten der Maßnahmen nach Klassen wird dabei in das Verhältnis zu den erreichten Wirkungsstufen gesetzt und deren Verhältnismäßigkeit diskutiert (Böhm et al., 2002).

Die Wirkungen der Maßnahmen des Hessischen EPLR in den fünf auf Programmebene relevanten Themenbereichen (Fragen 1 bis 5<sup>17</sup>) wurden auf der Grundlage der maßnahmenbezogenen Bewertungsergebnisse in Wirkungsstufen eingeordnet (zur genauen Methodik siehe MB Dokumente Dokument 1). Durch dieses Vorgehen wurde versucht, die Einstufung der ermittelten Wirkungen in die Wirkungsstufen zu harmonisieren. Dies gilt insbesondere für die Berücksichtigung der Mitnahmeeffekte. Trotzdem ist ein direkter Vergleich zwischen den Maßnahmen bezüglich ihrer Wirkungsgrößen untereinander mit diesem Verfahren nicht zulässig und nicht beabsichtigt, da der Wirkungseinstufung kein vergleichbarer Maßstab zugrunde liegt.

## 6.2 Implementationskosten und Programmwirkungen

In Tabelle 18 sind den Maßnahmen Wirkungen zugeordnet. Grundlage bildete die Wirkungspfadanalyse. Wirkungseinschätzungen wurden von den Maßnahmenevaluatoren vorgenommen, wenn durch das EPLR Hessen bzw. im Rahmen des Zielabgleichs in der Halbzeitbewertung Haupt- und Nebenziele formuliert wurden. Darüber hinaus wurden wesentliche „unbeabsichtigte“ Nebenwirkungen dargestellt. Die Maßnahmen sind nach Implementationskostenklassen sortiert. Es wird deutlich, dass tendenziell mit zunehmendem Implementationskostenanteil die Wirkungsintensitäten steigen. Die höchste Wirkungsintensität (+++) geht auch mit hohen Implementationskosten (> 20 %) einher.

---

<sup>17</sup> Frage 1 – Bevölkerung, Frage 2 – Beschäftigung, Frage 3 – Einkommen, Frage 4 – Marktposition, Frage 5 – Umwelt.

**Tabelle 18:** Wirkungseinstufung der Maßnahmen des Hessischen EPLR nach Implementationskostenklassen

Maßnahmen nach Implementationskostenklassen und Wirkungen		Bevölkerung	Beschäftigung	Einkommen	Marktposition				Umwelt					
Kostenklassen	Maßnahmen	Verbesserung der Lebensqualität	in der Landwirtschaft außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft außerhalb der Landwirtschaft	Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	positive Umsatz-, Preisentwicklung	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Wasserschutz	Klimaschutz	Erhalt und Verbesserung von Landschaften		
gering 0 - 5 %	k	(+)		+				++	(+)	+		+		
	e	(+)	+	+				+	+			(+)		
mittel 5 - 20 %	f / HEKUL	(+)	-					++	++	++	+	+		
	a/ AFP		0	0	+	0	0	0	0	0	0	0		
	g/ V und V	0	k.A.	0	k.A.	0	+	+	+	(+)	(+)	0	-	
hoch > 20 %	o	+++		+	0	0				0			0	
	i	0	+		0		+	0	0	++	+	++	0	+
	f / HELP	(+)	-							+++	+++	++	+	++
	n	(+++)			+++	+								
	s	(+)			+++	+								
	h	0	+		0					++	++	++	++	++
	a/PI		keine Einschätzung möglich, da Fallstudie im Rahmen der Aktualisierung auf Innovationsgehalt abzielte.											
g/PI	0		0	0	+	+	+							
m														k.A.

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = zu vernachlässigen, trotz Zielsetzung, ( ) Wirkungen vorhanden, aber nicht quantifizierbar

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Schwerpunkt der Maßnahmenwirkungen lag im Erhalt und der Verbesserung der Umwelt. Im Umweltbereich waren mittlere bis hohe Wirkungen vor allem mit den flächenbezogenen Maßnahmen verbunden (Forst, Agrarumweltmaßnahmen). Die Ausgleichszulage wurde aufgrund ihres geringen Auflagenniveaus in die niedrigste positive Wirkungsstufe eingeordnet. Die einzelbetrieblichen investiven Maßnahmen schnitten u. a. aufgrund der vermuteten hohen Mitnahmeeffekte deutlich schlechter hinsichtlich ihrer umweltbezogenen Nettowirkungen ab als die Flächenmaßnahmen. Andere Maßnahmen wie die Dorferneuerung hatten nur wenige Projekte mit Umweltbezug bezogen auf die gesamte Haushaltlinie. Mit Ausnahme der Flurbereinigung sind alle anderen Maßnahmen mit mittleren bis hohen Umweltwirkungen in der mittleren bis hohen Implementationskostenklasse zu finden.

Ein anderer Wirkungsschwerpunkt war die Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume (Zusatzkriterium der Querschnittsfrage 1 Bevölkerung). Lebensqualität beinhaltete v. a. die Stärkung der Wohn- und Erholungsfunktion ländlicher Räume. Daher wurden neben den klassischen Dorferneuerungsmaßnahmen auch Maßnahmen mit einer Wirkung für die Verbesserung der Landschaft (incl. der besseren Erreichbarkeit) (Kriterium 5.4) hierfür übernommen. Auch für den Bereich Lebensqualität gilt der positive Zusammenhang zwischen Wirkungsintensität und Implementationskostenklasse.

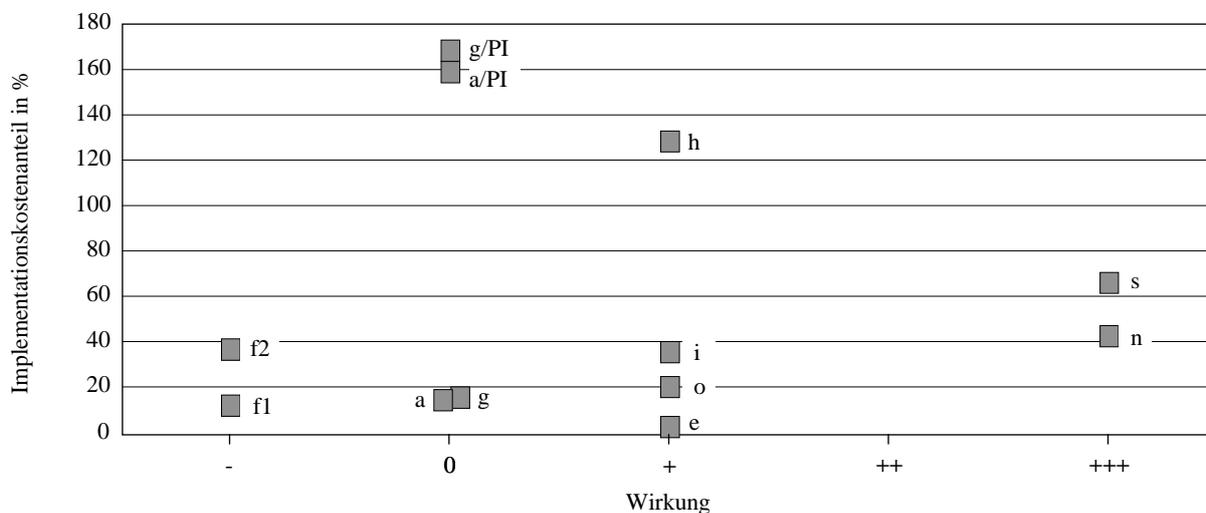
Die sozioökonomischen Wirkungen waren insgesamt gering ausgeprägt. Hohe Wirkungen hatten nur einige kleinere Maßnahmen, die allerdings auch von hohen Implementationskostenanteilen gekennzeichnet waren.

Im Folgenden wird näher auf ausgewählte Wirkungsbereiche eingegangen.

### **6.2.1 Implementationskosten und sozioökonomische Wirkungen**

Die sozioökonomischen Wirkungen beinhalten die beiden Aspekte Beschäftigung und Einkommen, die häufig eng miteinander korreliert sind.

**Abbildung 8:** Maßnahmen nach Implementationskostenanteilen und erreichten Wirkungsstufen – Beschäftigung



Quelle: Eigene Darstellung.

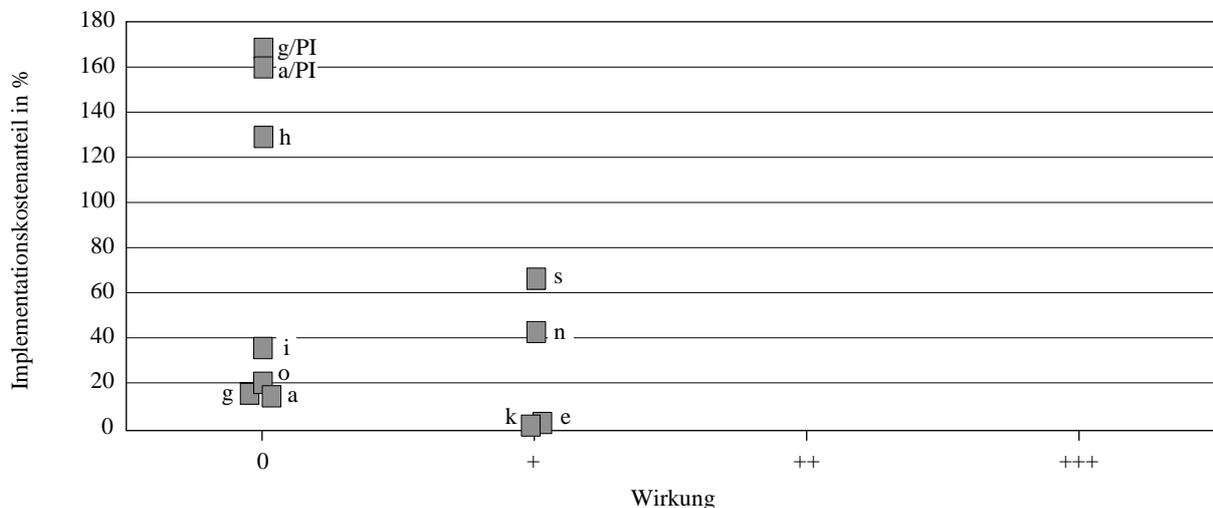
Dauerhafte Beschäftigungseffekte des Hessischen EPLR sind überwiegend außerhalb der Land- und Forstwirtschaft entstanden. Dies war maßgeblich auf die Förderung des **Fremdenverkehrs** (s) und von **Dienstleistungsunternehmen** (n) zurückzuführen. Diese beiden Maßnahmen sind mit hohen Implementationskostenanteilen verbunden.

Durch die **Ausgleichszulage** (e) und **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i) wurden für die Dauer der Förderung, also vorübergehend, Arbeitsplätze in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben erhalten. Den niedrigsten Implementationskostenanteil hat die Ausgleichszulage, da diese Maßnahme mit geringen Auflagen relativ einfach umzusetzen ist (verglichen mit den beiden Agrarumweltmaßnahmen HELP und HEKUL).

Im Zuge von Agrarumweltmaßnahmen hat sich der Arbeitsaufwand in landwirtschaftlichen Betrieben verringert. Da aus dem Sektor abgewanderte Arbeitskräfte in der Regel nicht wieder zurückkehren, ist ein dauerhaft anhaltender negativer Beschäftigungseffekt von **Agrarumweltmaßnahmen** (f) zu vermuten.

Aufgrund der zu vermutenden hohen Mitnahme- und Verdrängungseffekte und zum Teil auch negativen Beschäftigungseffekte sind die sektoralen Beschäftigungswirkungen der **Agrarinvestitionsförderung** (a) und der Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) aus Programmsicht zu vernachlässigen. Die Implementationskostenanteile beider Maßnahmen fallen im hessischen Kontext relativ gering aus. Die Implementationskostenanteile dürften tendenziell steigen, wenn beide Maßnahmen einem strengeren Auswahlverfahren unterzogen werden.

**Abbildung 9:** Maßnahmen nach Implementationskostenanteilen und erreichten Wirkungsstufen – Einkommen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die dauerhaften Einkommenswirkungen des Hessischen EPLR waren insgesamt gering und betrafen vorrangig den außerlandwirtschaftlichen Bereich. Dauerhafte Einkommenswirkungen außerhalb des primären Sektors entstanden in geringem Maß durch die Förderung des **Fremdenverkehrs** (s) und von **Dienstleistungseinrichtungen** (n). Beide Maßnahmen hatten relativ hohe Implementationskostenanteile. Innerhalb des primären Sektors führte nur die Förderung der **Flurbereinigung** (k) zu dauerhaften Einkommenswirkungen durch Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben. Die **Ausgleichszulage** (e) trug für die Dauer der Förderung zur Erhöhung des landwirtschaftlichen Einkommens bei (vorübergehender Effekt).

Das Ziel der dauerhaften Sicherung/Schaffung von Einkommen verfehlten viele Maßnahmen, obgleich sie dieses explizit verfolgten. Bei den forstwirtschaftlichen Maßnahmen ist es schwierig, aufgrund der langen Produktionsprozesse überhaupt Aussagen zu den belastbaren Einkommenswirkungen zu treffen. Vermutet, und z. T. durch Befragungen belegt werden konnten hohe Mitnahmeeffekte, da viele Maßnahmen auch ohne Förderung durchgeführt worden wären, um überhaupt das Ertragspotenzial des Privatwaldes zu erhalten.

Auch anderen Maßnahmen kamen zwar auf die geförderte Einheit bezogen durchaus positive Einkommenseffekte zu, bezogen auf die geförderten Sektoren und die wahrscheinlichen Verdrängungseffekte (**Agrarinvestitionsförderung** (a), **Verarbeitung und Vermarktung** (g)) tendierten die Einkommenseffekte eher gegen Null.

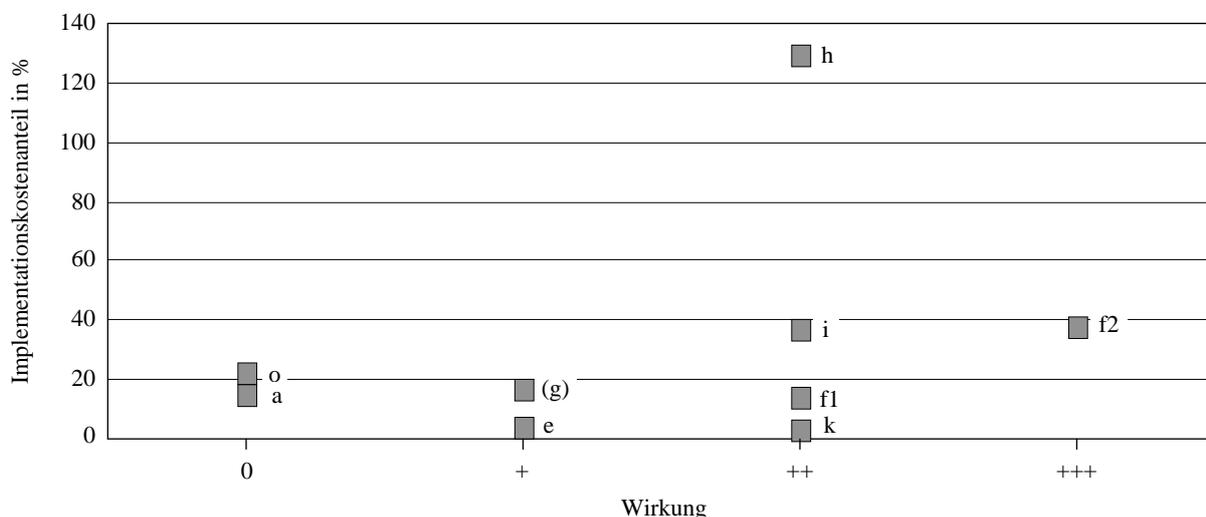
Die Maßnahme Produktinnovationen konnte auf Programmebene nicht umfassend bewertet werden, da die Fallstudie im Rahmen der Aktualisierung andere Untersuchungsschwer-

punkte setzte (Efken et al., 2005). Der Implementationskostenanteil war sehr hoch, da die Maßnahme nur über eine kleine Fördersumme verfügte, die Lernkosten hoch waren, die Zuwendungssummen je Antragssteller gering ausfielen und die Bewilligungsstruktur zerplittert war.

## 6.2.2 Implementationskosten und Umweltwirkungen

Hohe Umweltwirkungen wurden ausschließlich dem HELP zugeschrieben, wie Abbildung 10 zeigt. Das HELP war allerdings mit relativ hohen Implementationskostenanteilen verbunden. Ein „Ausreißer“ hinsichtlich der Implementationskostenanteile stellte die Erstaufforstung dar, was sich mit den Ergebnissen in den anderen Bundesländern deckt. Diese Maßnahme ist vergleichsweise aufwändig unter den EU-Bedingungen umzusetzen; zudem lag die Inanspruchnahme unter den Planzahlen. Als einzige Maßnahme des Förderschwerpunktes C war die Flurbereinigung mit mittleren Wirkungen verknüpft. Dies ist auf die starke Nutzung des Instrumentariums der Flurbereinigung für umweltbezogene Ziele zurückzuführen.

**Abbildung 10:** Maßnahmen nach Implementationskostenanteilen und erreichten Wirkungsstufen – Umwelt



( ) Maßnahmenwirkungen konnten nicht quantifiziert werden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Das HEKUL wurde der mittleren Wirkungsstufe zugerechnet, allerdings sind die Implementationskostenanteile auch deutlich niedriger als beim HELP. Geringe Wirkungen wies die AZ (e) auf, da das umweltbezogene Auflagenniveau relativ niedrig ist. Dies spiegelt sich allerdings auch in niedrigen Implementationskostenanteilen wider, da das Antrags- und Bewilligungsverfahren im Vergleich zu AUM einfacher abzuwickeln ist.

Der Anteil der Maßnahmen, die ausschließlich oder überwiegend Umweltziele verfolgten, an den 2000 bis 2006 verausgabten öffentlichen Mittel lag bei 31 %. Relevant waren hier HEKUL und HELP als Agrarumweltmaßnahmen. Den Förderhöchststand und damit den größten Flächenumfang hatten die Agrarumweltmaßnahmen 2004. Mit einem Flächenumfang von rund 190.200 ha 2006 gegenüber ca. 193.800 ha<sup>18</sup> im Jahr 2004 gingen sie zwar leicht zurück, erreichten aber weiterhin 25 % der LF Hessens. Rückläufig war in erster Linie der Vertragsnaturschutz (HELP), der von 2004 bis 2006 rund 6.000 ha Förderfläche verloren hat.<sup>19</sup> Am Ende der Programmlaufzeit wurde 2006 durch Agrarumweltmaßnahmen auf 140.000 ha (knapp 50 % der Dauergrünlandfläche) und 50.200 ha Ackerland (10 % der Ackerfläche) umweltfreundlichere Bodennutzungsformen eingeführt oder deren Beibehaltung gefördert. Der Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt lag bei rund 64 % der bis 2006 verausgabten öffentlichen Mittel. Der Anteil, der tatsächlich mit Umweltverbesserung bzw. dem Erhalt der Umwelt verbunden war, lag mit rund der Hälfte der entsprechenden Maßnahmenmittel weit darunter. Dies lag v. a. daran, dass bei den investiven Maßnahmen nur ein Teil der Fördermittel als umweltrelevant angerechnet wurden.

### 6.3 Gesamtbetrachtung der Kosten und Wirkungen

Die Summe der Implementationskosten 2005 und verausgabten öffentlichen Mittel im Jahresdurchschnitt 2000 bis 2006 ergibt die Gesamtkosten für die Umsetzung des EPLR Hessen. Rund 43 % der Gesamtkosten entfallen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen in mindestens einem der fünf untersuchten Wirkungsbereiche. Rund 31 % der Gesamtkosten werden in Maßnahmen mit ausschließlich geringen Wirkungen eingesetzt. Vergleicht man das Verhältnis der öffentlichen Fördermittel zu den Implementationskosten, wird deutlich, dass hohe Programmwirkungen tendenziell auch mit hohen Implementationskostenanteilen einhergehen. Maßnahmen mit geringer Wirkung haben einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von 9 %, während Maßnahmen der höchsten Wirkungsstufe über einen Anteil der Implementationskosten an den öffentlichen Fördermitteln von 29 % verfügen.

---

<sup>18</sup> Bei den Zahlenangaben zu den Agrarumweltmaßnahmen sind die Überschneidungen von HEKUL und HELP Flächen sowie die Maßnahmen, die nur auf anderen Agrarumweltmaßnahmenflächen stattfinden können (P Winterbegrünung im Ökolandbau, Maßnahme HELP LP 5), herausgerechnet. Es handelt sich hierbei näherungsweise um Nettoflächenangaben.

<sup>19</sup> Dies ist teilweise mit dem Auslaufen von Altverpflichtungen zu erklären (ca. 2.900 ha).

**Tabelle 19:** Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen

Wirkungsstufen	Öffentliche Fördermittel		Implementationskosten		Gesamtkosten		Implementationskostenanteil
	in Mio. Euro	%	in Mio. Euro	%	in Mio. Euro	%	
<b>Gesamtes Hessisches EPLR - Programmwirkung insgesamt</b>							
k.A.	0,01	0,0	0,11	0,1	0,12	0,1	
Summe +	32,58	34,2	2,96	16,2	35,54	31,3	9,1
Summe ++	24,51	25,7	4,27	23,4	28,78	25,3	17,4
Summe +++	38,25	40,1	10,95	59,9	49,20	43,3	28,6
Insgesamt	95,36	100,0	18,28	100,0	113,64		19,2
<b>Maßnahmen mit sozioökonomischer Zielausrichtung bzw. Wirkungen</b>							
Summe -	25,40	36,9	5,66	31,0	31,06	27,7	22,3
Summe 0	12,14	17,7	2,14	11,7	14,28	12,7	17,6
Summe +	53,57	77,9	8,73	47,8	62,31	55,5	16,3
Summe ++	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Summe +++	3,05	4,4	1,58	8,6	4,63	4,1	51,7
Insgesamt	68,77	100,0	12,45	68,1	112,28	100,0	18,1
<b>Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkungen im Umweltschutz</b>							
Summe 0	35,78	38,8	7,16	39,2	42,94	39,6	20,0
Summe +	22,05	23,9	1,21	6,6	23,26	21,4	5,5
Summe ++	24,51	26,6	4,27	23,4	28,78	26,5	17,4
Summe +++	9,80	10,6	3,71	20,3	13,51	12,4	37,8
Insgesamt	92,14	100,0	16,35	89,4	108,49	100,0	17,7

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Gesamtkosten von Maßnahmen mit sozioökonomische Wirkungen liegen zu 77 % in der geringen Wirkungsstufe. Nur wenige Kosten sind mit hohen Wirkungen verbunden (6 %). Rund 18 % der Gesamtkosten entfallen auf Maßnahmen, die zwar ein Beschäftigungsziel hatten, für die aber keine Wirkungen nachgewiesen werden konnten. Die Agrarumweltmaßnahmen, mit Ausnahme des Ökologischen Landbaus, hatten tendenziell negative Beschäftigungswirkungen, wobei es sich hier um eine unbeabsichtigte Nebenwirkung handelt, da die AUM kein Beschäftigungsziel verfolgen. Der Implementationskostenanteil der Maßnahmen mit sozioökonomischer Wirkung bzw. Zielausrichtung ist sehr unterschiedlich und steigt mit den Wirkungsstufen von 16 (+) auf 52 % (+++).

Bei den Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkung im Umweltschutz entfallen rund 39 % der Gesamtkosten auf die mittlere und hohe Wirkungsstufe. Auch hier steigen die Implementationskostenanteile mit den Wirkungsstufen an, von fünf auf 38 %. D. h., dass höhere Umweltwirkungen tendenziell mit höheren Implementationskostenanteilen „erkaufte“ werden. Diese Aussage wird auch durch die Ergebnisse der qualitativen Befragung gestützt, in der die Unterschiede zwischen HELP und HEKUL herausgestellt werden. Das HELP wird über öffentlich-rechtliche Einzelverträge umgesetzt, die sehr individuell aus-

gestaltet sein können. Das HEKUL hingegen wird im Rahmen eines Massenantragsverfahrens mit hochstandardisierten Abläufen umgesetzt.

Tabelle 20 stellt die Gesamtkosten (siehe Tabelle 19) des EPLR Hessen (öffentliche Mittel und Implementationskosten) nach Implementationskostenklassen und Wirkungsstufen zusammen. Dargestellt sind die prozentualen Anteile an den Gesamtkosten der einzelnen Maßnahmen, die in die jeweilige Kategorie fallen.

**Tabelle 20:** Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen

Angaben in % der Gesamtkosten		Implementationskostenklassen		
		gering	mittel	hoch
Wirkungsstufen	+	18,1	12,8	0,3
	++	4,5	16,3	4,5
	+++			43,3

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinter den Anteilen verbergen sich unterschiedliche Maßnahmen, die in Tabelle 21 dargestellt sind.

**Tabelle 21:** Maßnahmen nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen

Wirkungsstufen	Implementationskostenklassen		
	gering	mittel	hoch
+	e	a, g	PI <sup>1)</sup>
++	k	HEKUL	i, h
+++			o, HELP, n, s

<sup>1)</sup> Die Maßnahme PI ließ sich mit den spezifischen Zielsetzungen nur unzureichend den fünf Bewertungsfragen auf Programmebene zuordnen, daher Wirkungsstufe +.

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht der Fördereffizienz ist die Kombination von hohen Wirkungen mit geringen Implementationskostenanteilen anzustreben. Aber wie schon in der qualitativen Implementationskostenanalyse dargestellt, gibt es maßnahmenimmanente Gründe, die zu vergleichsweise hohen Implementationskostenanteilen führen, nämlich immer dann, wenn Maßnahmen sehr individuell ausgestaltet sind und seitens der Verwaltung eine intensive Beratung und Betreuung der potenziellen Zuwendungsempfänger erfolgt. Hier stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltungsumsetzung verändert werden kann, ohne den Maßnahmenerfolg zu gefährden. Rund 43 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 fielen in diese Kategorie. Dazu gehörten das HELP als Vertragsnaturschutzmaßnahme sowie die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen des Förderschwerpunktes B. Das HELP ist sehr individuell auf Vertragsbasis ausgestaltet und beansprucht eine intensive Beratung und Betreuung der Zuwendungsempfänger. Darüber hinaus wurden erhebliche Probleme mit der eingesetzten EDV postuliert. Für die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen gilt ebenfalls, dass die Beratung nur schwer vom Fördergeschäft zu trennen ist und, im Gegensatz zu anderen Bundesländern, wurden mit EU-Finanzierung viele Private gefördert. Dies führte zu einer hohen Zahl von Bewilligungen mit relativ geringen Zuwendungssummen. Zudem waren gerade auch die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen von häufigen Umstrukturierungen der Verwaltung betroffen. Beim HELP wurde in der qualitativen Expertenbefragung angeregt, einzelne Bestandteile mit einfacherer Abwicklung (Natura-2000-LRT und Habitats) ohne EU-Kofinanzierung anzubieten.

Bei Maßnahmen mit geringen Wirkungen sollte versucht werden, die Wirkungen zu erhöhen, respektive über die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahmen vermeidbare Mitnahmeeffekte zu verringern. Hierzu gehört beispielsweise das AFP (a). Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung gilt das gleiche wie für das AFP. In der Maßnahmenevaluierung wurden zahlreiche Empfehlungen zur Anpassung des AFP gegeben, die z. T. auch schon umgesetzt wurden. Die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten als kompensatorische Maßnahme wurde in die geringe Wirkungsstufe eingeordnet. In der Förderperiode 2007 bis 2013 wird ggf. eine Reform der Ausgleichszulage, sei es in Form einer Neuabgrenzung der Gebietskulisse oder Neugestaltung der Beihilferegelungen, stattfinden. Dies könnte zu einer stärkeren Fokussierung auf bestimmte Regionen oder Betriebstypen führen. Die Maßnahme Produktinnovationen wird im neuen Programm nicht mehr eingebunden. Hier lag das Problem in erster Linie in der geringen Anzahl der Teilnehmer und den geringen Fördersummen je Antrag. Zudem erforderte die dezentrale Aufgabenwahrnehmung einen hohen Koordinierungsaufwand. Die Maßnahme wird seit 2007 nur noch rein national finanziert angeboten, wobei dies nur einen Teil der Probleme löst. Offen bleibt die Frage nach einer Erhöhung der Teilnehmerzahlen und einer Zentralisierung der Bewilligungsfunktion.

## 6.4 Ausblick 2007 bis 2013

Aus unserer Sicht müsste für die nächste Förderperiode eine Reduzierung der Kosten für die Verwaltung angestrebt werden. Hierfür wäre es sinnvoll, die Ziele des Aktionsplans der EU zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union (EU-KOM, 2008) bzw. der Bundesregierung (Bürokratie und bessere Rechtsprechung) auf die Verwaltungen der Mitgliedstaaten zu übertragen. Im Januar 2007 hat die Kommission das Aktionsprogramm zur Verringerung von Verwaltungslasten in der Europäischen Union auf den Weg gebracht, dessen Ziel es ist, die aus EU-Rechtsakten resultierenden administrativen Kosten zu messen und die Verwaltungslasten bis 2012 um 25 % zu reduzieren. Ziel ist ein hochwertiges europäisches Regelungsumfeld, das die Erwartungen der Bürger erfüllt, den Unternehmen jedoch keinen überflüssigen Verwaltungsaufwand aufbürdet. Deren Belastung durch Bürokratie gilt bereits als Wachstums hemmend, da die Zeit für unternehmerisches Handeln blockiert ist (EU-KOM, 2008).

Das Ziel einer Reduzierung der Verwaltungslasten sollte auch für die Verwaltungen selbst gelten, denn auch deren Kapazitäten sind begrenzt und gehen für andere wichtige Fach- und Steuerungsaufgaben verloren.

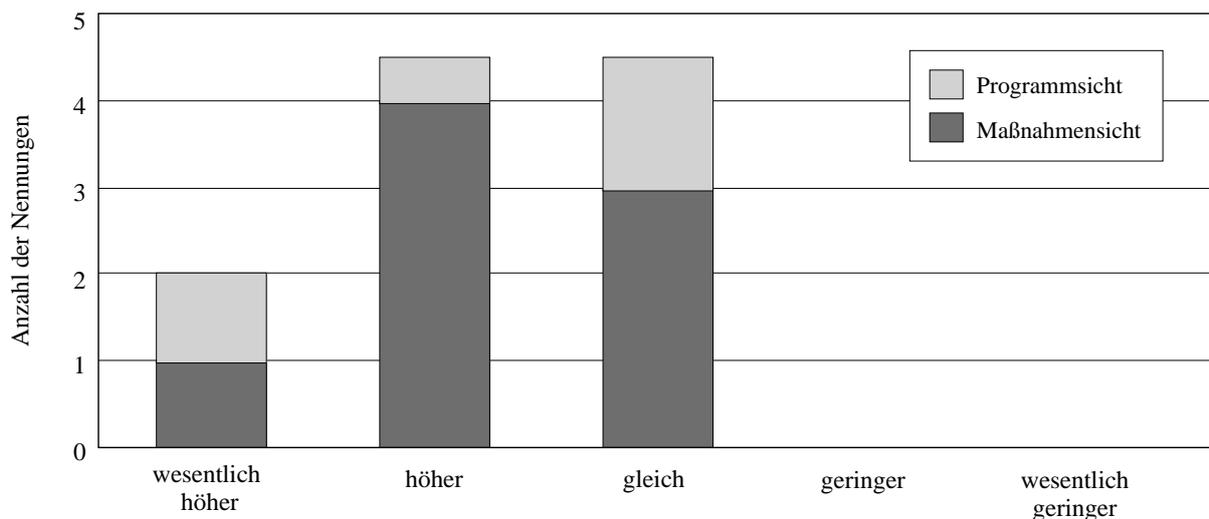
Die Chancen für die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes werden von den im Rahmen der qualitativen Implementationskostenanalyse befragten Verwaltungen in Hessen allerdings nicht günstig gesehen. Die Befragten gehen in der Mehrheit von höheren Implementationskosten aus, wobei die Gründe für die Einschätzung des Verwaltungsaufwandes 2007 bis 2013 nur teilweise auf veränderte EU-Regularien (z. B. höhere Anforderungen an das Berichtswesen) rückführbar sind.

Die Programmebene geht von gleich bleibenden bis höheren Implementationskosten für die Förderperiode 2007 bis 2013 aus. Die Zahlstelle sieht insgesamt höhere Kosten für alle Maßnahmen wegen der erhöhten Anforderungen an das Berichtswesen sowie das Verwaltungs- und Kontrollsystem, während die Bescheinigende Stelle eher von gleichbleibenden Kostenstrukturen ausgeht. Allerdings erwartet auch sie genauso wie die Programmkoordination höhere Kosten aufgrund der stärkeren Einbindung der IBH in das Fördergeschäft ab 01.01.2009. Sowohl die EU-Zahlstelle als auch die fachliche Steuerung und Umsetzung einzelner Maßnahmen werden auf die IBH übergehen. Damit sind in den ersten Jahren set-up-Kosten verbunden, die sich auf die Implementationskosten insgesamt auswirken werden. Zudem erfordert die Einbeziehung der IBH einen höheren Abstimmungsaufwand mit den Fachverantwortlichen im HMULV.

Die subjektive Einschätzung der Fachreferate deckt sich weitgehend mit den Aussagen der Programmebene. Für den Agrarumweltbereich werden höhere bis wesentlich höhere Kosten erwartet. Durch die Zusammenfassung von HELP und HEKUL in einem Programm

(HIAP) wird aus Sicht des Fachreferats (Vertragsnaturschutz) ein hoher Komplexitätsgrad erreicht. Hinzu kommt, wie schon vorher ausgeführt, eine für die Umsetzungsebene unkomfortable DV-Lösung. Das Antrags-, Vertrags- bzw. Bescheidwesen ist anwenderunfreundlich und intransparent für Vertragsnehmer und Verwaltung.

**Abbildung 11:** Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Auch für andere Maßnahmen werden höhere Kosten der Umsetzung erwartet. Die Gründe sind in Tabelle 22 aufgeführt und lassen sich grob vereinfacht auf zwei wesentliche Tendenzen reduzieren:

- Erhöhung der Treffsicherheit von Maßnahmen durch Verbesserung der Auswahl und Begleitung (Controlling),
- Set-up-Kosten durch weitere Verwaltungsreformen.

**Tabelle 22:** Gründe für höhere Implementationskosten 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006

Maßnahme	
g	Aufwand für Akquise und Beratung steigt, Förderung erfolgt nur noch für KMU und intermediate Unternehmen, gesteigener Aufwand für Berichtspflichten, Verwaltungsreform 2009 schafft zusätzliche Schnittstellen
a	Kosten werden eher höher eingeschätzt, da Neuorganisation der Förderung bei der Investitionsbank Hessen (IBH).
HEKUL	Neustrukturierung der AUM, Einführung neuer Verpflichtungen zur Umsetzung der WRRL und Verpflichtungskombinationen zum Maßnahmenbeginn und während des Verpflichtungszeitraums, z. B. Health Check), erhöhte Anforderungen an die Berichtspflichten (z. B. naturschutzfachliches Monitoring), Neuerungen im Monitoringbereich, zusätzlicher Aufwand für die Begleitausschüsse (u. a. Bestimmung von Auswahlkriterien), Verwaltungsumstrukturierung: Umsetzung der Förderung über die IBH, gezielteren Steuerung, z. B. in Regionalen Agrarumweltkonzepten (RAK)

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Im forstwirtschaftlichen Bereich wird davon ausgegangen, dass die Implementationskosten in etwa konstant bleiben (siehe Tabelle 23).

**Tabelle 23:** Gründe für gleichbleibende Implementationskosten 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006

Maßnahme	Kosten senkend	(Vorübergehend) Kosten steigernd
i	Optimierung der Zahlbarmachung, da nur noch ein System, seit 2007 höhere Bagatellgrenzen bei den Maßnahmen	Digitale Flächenerfassung greift erst ab 2009, erhöhter Aufwand bei den Fällen aus 2007 und 2008, die Umstellung des forstlichen DV-Programms und Einbindung in Sesterz wird vorübergehend einen optimalen Verfahrensablauf beeinträchtigen.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Für den Bereich der ländlichen Dorf- und Regionalentwicklung wird aufgrund der Maßnahmencharakteristika davon ausgegangen, dass es zu keiner nachhaltigen Reduzierung von Implementationskosten kommen kann. Die Fallzahlen sind hoch und die Zuwendungsempfänger werden im Vorfeld beraten. Die wirksamste Kostenreduzierung wäre eine deutliche Verringerung der örtlichen Bearbeitungsstellen.

## 6.7 Zusammenfassung

Mit der Kosten-Wirkungs-Synopse wurde das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel (Gesamtkosten) zu den erzielten

Wirkungen betrachtet. Rund 44 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 26 % der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen hatten eher geringe Wirkungen. In der Tendenz zeigte die Zusammenschau der Implementationskosten (als Teil der Gesamtkosten) und Wirkungen, dass hohe Wirkungen auch mit hohen Implementationskostenanteilen einhergehen. Diese sind überwiegend maßnahmenimmanent, z. B. aufgrund eines hohen Beratungs- und Akquisebedarfs. Auch die Individualität der Vertragsgestaltung führt zu hohen Implementationskosten. Die Aussichten, tatsächlich eine umfangreichere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 eher für unrealistisch gehalten. Dies wird mit den höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und die Durchführung von Kontrollen begründet. Landesseitig wird - v. a. in den Anfangsjahren - die weitere Übertragung von Aufgaben an die IBH kostensteigernd wirken; dies gilt auch für die weiter geplante Umstellung der DV-Systeme.

## 7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- Die Bewertung der Fördereffizienz von Programmen beschränkte sich bislang zumeist auf die Darstellung von verausgabten Fördermitteln und Wirkungen. Die Implementationskosten blieben unberücksichtigt, weil es auch schwierig ist, diese zu messen. Die Kosten-Leistungsrechnung konnte in Hessen nicht genutzt werden. Daher mussten sowohl Befragungen durchgeführt bzw. auf Kapazitätserhebungen der IBH zurückgegriffen werden. Ein solches Vorgehen ist relativ zeitaufwändig und unterliegt auch subjektiven Einstellungen der Befragten. Da die Implementationskosten eine wesentliche Größe bei der Beurteilung der Gesamteffizienz eines Förderprogramms darstellen, sollte zukünftig darauf geachtet werden, dass in allen Geschäftsbereichen, in denen die KLR<sup>20</sup> eingesetzt wird, die Produkte so abgegrenzt werden, dass die Kosten der Verwaltungsumsetzung für Teilmaßnahmen abgeleitet werden können.
- Die Wirkungsbetrachtung des Programms auf der Grundlage von qualitativen Einschätzungen der EvaluatorInnen ist nicht frei von subjektiven Wertungen, obgleich wir versucht haben, durch methodische Vorgaben die Subjektivität zu reduzieren. Das Problem der Wirkungsmessung auf Programmebene bleibt aber solange bestehen, wie es nicht gelingt, tatsächlich Wirkungen zu quantifizieren.
- Aus der quantitativen und qualitativen Implementationskostenanalyse lassen sich verschiedene Empfehlungen ableiten:

---

<sup>20</sup> Uns ist bewusst, dass auch die Kosten-Leistungsrechnung nicht zwingend objektive Angaben über die Implementationskosten liefert, sondern dieses Controlling-Instrument strategischen Einflüssen unterliegt. Da aber in allen Bundesländern dieses Instrument eingeführt wird/ist, sollte es unter den gegebenen Restriktionen auch genutzt werden.

- Bei Maßnahmen, deren hohe Implementationskosten aus Sicht der Fachreferate auf EU-Regularien zurückzuführen sind, sollte überlegt werden, diese, sofern es sich um wirksame Maßnahmen handelt, als rein national finanzierte Maßnahmen anzubieten. Dies gilt beispielsweise für einzelne Verpflichtungspakete des HELP.
  - Kontinuität in den Strukturen und im Personal ist aufgrund des hohen Aufwandes, sich in die spezifischen Regelungen zur Umsetzung einzuarbeiten, sinnvoll.
  - Für viele Maßnahmen wird eine Reduzierung der Anlaufstellen vorgeschlagen. Hier ist immer abzuwägen, wie sich dies auf die Kundenzufriedenheit auswirkt, v. a. bei Maßnahmen, die in der Umsetzung auch noch einer intensiven Betreuung bedürfen.
  - Bei bestimmten Maßnahmen ist das Potenzial zur Reduzierung der Implementationskosten gering. Liegen die Implementationskostenanteile hoch, ist immer die Frage zu stellen, ob aufgrund der erzielten Wirkungen ein weiteres Angebot der Maßnahme gerechtfertigt ist.
  - Trotz der insgesamt festgestellten Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit dem Förderverfahren gab es in Teilbereichen eine erhebliche Kritik. Die Kritikpunkte sind abzustellen, soweit sie sich nicht auf Anforderungen an die Zuwendungsempfänger beziehen, die die ordnungsgemäße Mittelverwendung sicherstellen sollen.
- Die Kosten-Wirkungs-Synopse zeigte eine weitgehende Verhältnismäßigkeit von Gesamtkosten und Wirkungen des Programms. 44 % der verausgabten Mittel des Jahres 2005 waren der hohen Wirkungsstufe zugeordnet, 26 % der mittleren Wirkungsstufe.
- Bei den Maßnahmen, die der geringsten Wirkungsstufe zugeordnet wurden, ist zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung Wirkungen gesteigert werden können. Dies muss nicht zwingend mit steigenden Verwaltungskosten einhergehen. Die Kosten-Wirkungs-Synopse hat gezeigt, dass es auch Maßnahmen mit mittleren Wirkungen in der geringen bis mittleren Implementationskostenklasse gibt.
  - Bei den Maßnahmen, denen hohe Wirkungen zugemessen wurden, ist zu überlegen, wie Implementationskosten durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahme zu verringern.
- Der methodische Ansatz, Programmkosten nicht nur als verausgabte öffentliche Mittel zu definieren, sondern darüber hinaus die Implementationskosten einzubeziehen, und die Gesamtkosten eines Programms in Beziehung zu den erreichten Wirkungen zu setzen, war ein wichtiger Schritt, um sich der Frage der Fördereffizienz auf Programmebene zu nähern. Der Ansatz ist geeignet, Problembereiche zu identifizieren, obwohl Optimierungen im Detail noch möglich wären. Evaluation kann aber nicht ein wirkungsorientiertes Controlling ersetzen.

## Literaturverzeichnis

- Arnaud, S., Bonnieux, F. und Dupraz, P. (2006): ITAES, Integrated tools to design and implement Agro-Environmental Schemes; Agro-Environmental Schemes and Contractors.  
<http://merlin.lusignan.inra.fr/ITAES/website/Publicdeliverables/ITAESfinalworkshopDec2006/AESs%20and%20contractors>  
Stand 20.6.2007.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung (Bundestabelle mit Bundesländertabellen). Stand 08.11.2006. E-Mail am 11.09.2007.
- BMS Consulting GmbH (2006): Wirkungsorientiertes Controlling: "Entwicklung und Einführung eines Konzepts zur Wirkungsanalyse und -prognose für Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz". Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz, H. Sonderheft 17/2006.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2008): Deutschland - Verwendung der durch die Differenzierung freigewordenen Mittel - nur fakultative Modulation. Stand 11/2006. E-Mail.
- Böhm, E., Hillenbrand, T., Liebert, J., Schleich, J. und Walz, R. (2002): Kosten-Wirksamkeitsanalyse von nachhaltigen Maßnahmen im Gewässerschutz. UBA-Texte, H. 12/02. Berlin.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2006): Einführung des Standardkosten-Modells, Methodenhandbuch der Bundesregierung. Internetseite Statistisches Bundesamt Deutschland:  
<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Pjekte/SKM/SkmHandbuchPdf,property=file.pdf>  
Stand 12.6.2007.
- Efken, J., Forstner, B., Krahe, V. und Margarian, A. (2005): Bewertung der hessischen Maßnahme Produktinnovation und Vermarktungsalternativen für den Förderzeitraum 2000 bis 2004. Braunschweig. Stand 5.10.2009.
- EU-Com, European Commission General Direction for Agriculture and Rural Development (2007): Costs of Control in shared management - Guarantee section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), Note D (2007) 30735. Brussels.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2008): Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union. Internetseite Europäische Kommission:  
[http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/action\\_program\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/action_program_de.htm)  
Stand 8.6.2008.

- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (1999a): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2006): Guidance Note N - Glossary of terms. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Principal evaluation techniques and tools. MEANS Collection, H. 3 Luxembourg.
- Fährmann, B. (2007b): Befragung der Landräte zum Personalaufwand für die Abwicklung von Fördermaßnahmen des hessischen EPLR im Zeitraum vom 01.04.2005 - 31.03.2006.
- Fährmann, B. (2007a): Befragung der Landräte zum Personalaufwand für die Abwicklung von Fördermaßnahmen des hessischen EPLR im Zeitraum vom 01.04.2005 - 31.03.2006.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 der Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): [http://miraculix.fal.de/fallitdok\\_extern/zi035871.pdf](http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035871.pdf)  
Stand 2.10.2007.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005b): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. S. 1-102. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): [http://miraculix.fal.de/fallitdok\\_extern/bitv/dk036932.pdf](http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk036932.pdf)  
Stand 2.10.2007b.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005a): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Kapitel 2: Einleitung. Braunschweig. Internetseite F.A.L.: [http://www.fal.de/cln\\_045/nn\\_791232/DE/institute/LR/publikationen/downloads/download\\_sonstige\\_de.html](http://www.fal.de/cln_045/nn_791232/DE/institute/LR/publikationen/downloads/download_sonstige_de.html).

- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst und Holzwirtschaft (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms ländlicher Raum gem. VO (EG) 1257/1999. Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):  
[http://miraculix.fal.de/fallitdok\\_extern/bitv/dk036924.pdf](http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk036924.pdf)  
Stand 2.10.2007.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst und Holzwirtschaft (2003): Halbzeitbewertung des NRW-Programms ländlicher Raum gem. VO (EG) 1257/1999. Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL):  
[http://miraculix.fal.de/fallitdok\\_extern/zi035928.pdf](http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035928.pdf)  
Stand 2.10.2007.
- Falconer, K. und Whitby, M. (1999): The Invisible Costs of Implementation and Administration. In: Huylenbroeck, van G. und Whitby, M (Hrsg.): Countryside Stewardship: Farmers, Policies and Markets. Oxford. S. 67-88.
- Hagedorn, K., Beckmann, V., Tiemann, S. und Reuter, K. (2003): Kosten der Erreichung von Umweltqualitätszielen in ausgewählten Regionen durch Umstellung auf Ökologischen Landbau im Vergleich zu anderen Agrarumweltmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung von Administrations- und Kontrollkosten, Forschungsprojekt 01OE227 Bundesprogramm Ökologischer Landbau, unveröffentlicht. Berlin.
- Hessischer Landtag (2006): Antwort des Ministers für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz auf die kleine Anfrage der Abg. Hoffmann und Schmitt (SPD) vom 09.01.2006 betreffend Förderung des Weinbaus in Hessen durch das Programm Entwicklung des ländlichen Raumes der Europäischen Union, Drucksache 16/5067.  
<http://starweb.hessen.de/cache/DRS/16/7/05067.pdf>  
Stand 3.10.2008.
- HLBG, Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation (2007): Daten zu den Verwaltungskosten zur Umsetzung der Förderung der Flurbereinigung innerhalb des hessischen EPLR 2005, Angaben in Stellenanteilen je Laufbahn. E-Mail vom 10.10.2007.

- HMdI, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2005): Durchschnittliche Personalkosten in der hessischen Landesverwaltung im Jahre 2004 für Beamte und Angestellte.  
[http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMdI\\_Internet?cid=e0da47a5fc87d39c79b071c84d80a165](http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMdI_Internet?cid=e0da47a5fc87d39c79b071c84d80a165)  
Stand 22.1.2008.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007d): Auszug aus der X-Liste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006. Mehrere Datenlieferungen auf CD.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007b): Daten zu den Verwaltungskosten des RP Gießen zur Umsetzung der forstlichen Fördermaßnahmen des hessischen EPLR 2005, Angaben in Stellenanteilen je Laufbahn. E-Mail vom 19.09.2007.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007c): Daten zum Verwaltungsaufwand der Fachreferate und Stellen mit Querschnittsaufgaben zur Umsetzung des hessischen EPLR, Angaben in Stellenanteilen nach Laufbahnen. E-Mail vom 13.12.2007.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007a): Lagebericht des Landes Hessen gem. Art. 53 VO (EG) Nr. 445/2002, Berichtsjahr 2006.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2008): Zusätzliche staatliche Beihilfen, Stand 20.03.2007. E-Mail vom 28.04.2008.
- IBH, Investitionsbank Hessen (2008): Daten zu den Kosten der IBH zur Umsetzung der Regionalentwicklungsmaßnahmen des hessischen EPLR 2005, Angaben in Personalkosten und Vollkosten. E-Mail vom 09.01.2008.
- Kallas (2006): Mitteilungen an die Kommission von Vizepräsident Kallas im Einvernehmen mit Präsident Barroso, Aktionsplan der Kommission zur Schaffung eines integrierten Kontrollrahmens: Defizitbewertung und Maßnahmenkatalog für die Kommissionsdienststellen; SEK(2006)49.
- KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (2005): Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2005/2006). KGSt-Berichte, H. 6. Köln.
- Koch, B., Raue, P., Tietz, A. und Bathke, M. (2005): Kapitel 9: Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999, Materialband. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.

- LRH Hessen, Landesrechnungshof Hessen (2008): Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen. Internetseite Landesrechnungshof Hessen: [http://www.rechnungshof-hessen.de/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen\\_hrh/bemerkungen-2007.pdf](http://www.rechnungshof-hessen.de/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen_hrh/bemerkungen-2007.pdf)  
Stand 4.10.2008.
- LRH NRW, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2005): Jahresbericht 2005 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2004.
- LRH, Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2002): Förderverfahren der Agrarverwaltung, Tz. 7 Jahresbericht des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz 2002. Internetseite Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz: [http://www.rechnungshof-rlp.de/Jahresberichte/Jahresbericht\\_2002/jahresbericht\\_2002.html](http://www.rechnungshof-rlp.de/Jahresberichte/Jahresbericht_2002/jahresbericht_2002.html)  
Stand 1.11.2006.
- Mann, S. (2001): Zur Effizienz der deutschen Agrarverwaltung. Internetseite Deutsche Gesellschaft für Evaluation: <http://www.degeval.de/Speyer2001.htm>.
- Mann, S. (2000): Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung - ein komparativer Ansatz. *Agrarwirtschaft* 49, H. 7, S. 259-269.
- Mann, S. (2003): Die Kosten der Ökomaßnahmen in der Schweizer Landwirtschaft. *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie* 2003, H. 01, S. 103-129.
- Meyer, M. (2004): Quantifizierung der Verwaltungskosten bei landwirtschaftlichen Direktzahlungen, Masterarbeit im wissenschaftlichen Studiengang Agrarwissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen, Fakultät für Agrarwissenschaften. Göttingen.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Kosten- und Nutzenanalyse im Bereich der Fördermaßnahmen; Ländliche Entwicklung 2007 - 2013 nach der ELER Verordnung, Berechnung und Vermerk der Abteilung 3.
- Müller, K. (2006): Wirkungsorientiertes Verwaltungsmanagement - internationale Erfahrungen und Implikationen für das deutsche Verwaltungscontrolling, Diplomarbeit.
- N.N. (2007): Transaktionskostentheorie.  
<http://transaktionskostentheorie.know-library.net/>  
Stand 9.5.2007.
- OECD, Organisation for Economic and Cooperation and Development (2007): The implementation Costs of Agricultural Policies. Paris.

- Reiter, K., Roggendorf, W., Horlitz, T., Sander, A., Preising, A., Pufahl, A. und Essmann, S. (2003a): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Kapitel 6, Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. S. 1-87.
- Reiter, K., Roggendorf, W., Horlitz, T., Sander, A., Preising, A., Pufahl, A. und Essmann, S. (2003b): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Kapitel 6, Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. S. 1-87.
- RP Darmstadt, Regierungspräsidium Darmstadt, RP Gießen, Regierungspräsidium Gießen und RP Kassel, Regierungspräsidium Kassel (2007): Daten zu den Verwaltungskosten der RPN zur Umsetzung des HELP 2005, Angaben in Stellenanteilen je Laufbahn. E-Mails vom 21.09.2007, 28.09.2007 und 04.10.2007.
- RP Gießen, Regierungspräsidium Gießen (2007): Daten zu den Verwaltungskosten des RP Gießen zur Umsetzung der Maßnahmen Marktstrukturförderung, Produktinnovation und Qualitätserzeugnisse 2005, Angaben in Stellenanteilen je Laufbahn. E-Mail vom 18.09.2007.
- Sinabell, F. (1998): Exploring Administrative and Transaction Cost - Austrian results. STEWPOL Discussion Document. Department of Economics Politics and Law, Universität für Bodenkultur Wien.
- Sterner, R. (2003): Zwischenevaluierung der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 für das Bundesland Hessen. FAL Braunschweig, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume.
- Tiemann, S., Beckmann, V., Reuter, K. und Hagedorn, K. (2005): Ist der Ökologische Landbau ein transaktionskosteneffizientes Instrument zur Erreichung von Umweltqualitätszielen? Internetseite Organic Prints:  
<http://orgprints.org/3641/>  
Stand 15.5.2005.
- Van Huylenbroeck, G., Mettepenningen, E. und Verspecht, A. (2006): ITAES, Integrated tools to design and implement Agro-Environmental Schemes; Private Transaction Costs.  
<http://merlin.lusignan.inra.fr/ITAES/website/Publicdeliverables/ITAESfinalworkshopDec2006/AESs%20and%20contractors>  
Stand 20.6.2007.

Vatn, A., Kvakkestad, V. und Rørstad, P. K. (2002): Policies for Multifunctional Agriculture: The Trade-Off Between Transaction Costs and Precision. Report of the Agricultural University of Norway, Department of Economics and Social Sciences, H. 23.

# Anhang

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Dokumente</b>	
Fragebögen Kapazitätserhebung	
Investitionsbank Hessen (A1)	211
Mittelbehörde: Regierungspräsidium Kassel für AFP (A2)	213
Landräte (A3)	215
Qualitative Analyse der Implementationskosten	
Fragebogen Fachreferate (A4)	218
Fragebogen Querschnittsaufgaben (A5)	220
<b>Tabelle</b>	
Tabelle A1: Verwaltungskosten bei den Landräten zur Umsetzung der EPLR-Maßnahmen	226

Ex-Post-Bewertung Hessischer Entwicklungsplan für den ländlichen Raum 2000 - 2006



Maßnahmen der Regionalentwicklung

Erläuterungen

*Sinn und Zweck der Erhebung*

Im Rahmen der von der FAL durchzuführenden Ex-Post-Bewertung sind Aussagen hinsichtlich der Fördereffizienz des Programms bzw. seiner einzelnen Maßnahmen zu treffen. Für diese Kosten-Wirksamkeits-Betrachtung ist es erforderlich - im Sinne des Kostenbegriffs der EU-Kommission - die Verwaltungskosten, die dem Land, bzw. beauftragten Stellen bei der Konzeption und Durchführung der Maßnahmen entstehen, zu berücksichtigen. Es soll der Anteil der Verwaltungskosten an den eingesetzten Fördermitteln ermittelt und dieser ins Verhältnis zu den Wirkungen/Zielerreichungen der Maßnahmen gesetzt werden.

*Inhalt des Erhebungsbogens*

Da es im Laufe der Programmabwicklung große Umstrukturierungen der Verwaltungen gab, kann die Erhebung nicht den gesamten Zeitraum erfassen. Bezugszeitraum ist daher das Kalenderjahr 2005.

Ermittelt werden sollen die Kosten - unterteilt nach verschiedenen Kostenarten -, die die IBH dem Land Hessen für die Abwicklung der Fördermaßnahmen im Rahmen des Hessischen EPLR in Rechnung stellt. Bezugsjahr ist das Jahr 2005.

Der Aufwand des Ministeriums für die fachliche Konzeption, Steuerung und andere Querschnittsaufgaben und der Aufwand der Landräte für Antragsannahme und erste Verwaltungskontrolle werden getrennt erhoben.

Ex-Post-Bewertung Hessischer Entwicklungsplan für den ländlichen Raum – IBH

1 Kosten der IBH für die Bewilligung (Antragsannahme – Zahlungsanweisung)

Maßnahme	Personalkosten (brutto)	Vollkosten
Dorferneuerung		
Tourismus		
Dienstleistungseinrichtungen		

2 Kosten der IBH für die Vor-Ort-Kontrolle

Maßnahme	Personalkosten (brutto)	Vollkosten
Dorferneuerung		
Tourismus		
Dienstleistungseinrichtungen		

3 IT-Aufwand.....

Maßnahme	Personalkosten (brutto)	Sachkosten	Vollkosten
Dorferneuerung			
Tourismus			
Dienstleistungseinrichtungen			

Ex-Post-Bewertung Hessischer Entwicklungsplan für den ländlichen Raum – IBH

---

**Auswirkungen der Kommunalisierung ab dem 01.04.2005 aus Sicht der IBH?**

---

---

---

---

---

---

---

**Raum für ergänzende Anmerkungen (zum Thema, zum Fragebogen, zu einzelnen Fragen):**

---

---

---

---

---

---

---

**Vielen Dank für die Zeit, die Sie sich genommen haben!**

**Ex-Post-Bewertung Hessischer Entwicklungsplan für den ländlichen Raum 2000 - 2006**



AFP: Mittelbehörde Kassel, Investive Förderprogramme

**Erläuterungen**

*Sinn und Zweck der Erhebung*

Im Rahmen der von der FAL durchzuführenden Ex-Post-Bewertung sind Aussagen hinsichtlich der Fördereffizienz des Programms bzw. seiner einzelnen Maßnahmen zu treffen. Für diese Kosten-Wirksamkeits-Betrachtung ist es erforderlich - im Sinne des Kostenbegriffs der EU-Kommission - die Verwaltungskosten, die dem Land, bzw. beauftragten Stellen bei der Konzeption und Durchführung der Maßnahmen entstehen, zu berücksichtigen. Es soll der Anteil der Verwaltungskosten an den eingesetzten Fördermitteln ermittelt und dieser ins Verhältnis zu den Wirkungen/Zielerreichungen der Maßnahmen gesetzt werden.

*Inhalt des Erhebungsbogens*

Da es im Laufe der Programmabwicklung große Umstrukturierungen der Verwaltungen gab, kann die Erhebung nicht den gesamten Zeitraum erfassen. Bezugszeitraum ist daher das Kalenderjahr 2005.

Ermittelt werden soll der Personalaufwand aller beteiligten Stellen für die Abwicklung der Fördermaßnahmen für das Jahr 2005. Der Aufwand des Ministeriums für die fachliche Konzeption, Steuerung und andere Querschnittsaufgaben sowie der der Landräte für die Bewilligung werden getrennt erhoben. Mit dem vorliegenden Erhebungsbogen soll der Aufwand der Mittelbehörde erfasst werden. Bitte beziehen Sie ihre Angaben nur auf den Teil der Förderung, der mit EU Kofinanzierung abgewickelt wird.

Die Angaben des Aufwandes sollen in Anteilen bezogen auf eine volle Stelle und nach Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppen differenziert erfolgen.

**Ausfüllbeispiel:**

	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle unter Angabe der Vergütungs- bzw. Besoldungsgruppe		
	Mittl. Dienst	Gehobener Dienst	Höherer Dienst
Steuerung.....	.....0,5 A9.	0,5 A 12	0,05 A14
.....	.....	.....0,25 BAT IV b	.....

**Ex-Post-Bewertung Hessischer Entwicklungsplan für den ländlichen Raum – AFP, Mittelbehörde Kassel**

**Fragebogen**

**1 Personalaufwand der HMULV EU Zahistelle Standort Kassel für die Steuerung und fachliche Aufsicht über die Bewilligungsbehörden 2005**

**Angaben zum Personalaufwand:**

	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle unter Angabe der Vergütungs- bzw. Besoldungsgruppe		
	Mittleren Dienst	Gehobenen Dienst	Höheren Dienst
AFP Steuerung und Aufsicht	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
Sonstiges.....	.....	.....	.....

**2 Personalaufwand der HMULV EU Zahistelle Standort Kassel für die Vor-Ort-Kontrolle 2005**

**Angaben zum Personalaufwand:**

	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle unter Angabe der Vergütungs- bzw. Besoldungsgruppe		
	Mittleren Dienst	Gehobenen Dienst	Höheren Dienst
AFP Vor-Ort Kontrolle	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....

**3 Geschätzter durchschnittlicher jährlicher Personalaufwand 2000 - 2006**

Können Sie einschätzen, in wie fern die unter 1 und 2 gemachten Angaben für den gesamten Förderzeitraum - bzw. den Zeitraum, in dem die Maßnahmen angeboten wurden - zutreffend sind?

- Eine Angabe ist nicht möglich
- Deutlich geringer als der durchschnittliche Personalaufwand 2000-2006
- Etwas geringer als der durchschnittliche Personalaufwand 2000-2006
- Entsprechen dem durchschnittlichen Personalaufwand 2000-2006
- Etwas höher als der durchschnittliche Personalaufwand 2000-2006
- Deutlich höher als der durchschnittliche Personalaufwand 2000-2006

Wesentliche Gründe:

---

---

---

**4 Vergabe von Leistungen im Zusammenhang mit der Abwicklung des Fördermaßnahmen an Dritte**

Wurden im Zusammenhang mit der Abwicklung der Fördermaßnahmen Leistungen an Dritte vergeben?

- nein
- ja, und zwar folgende Leistungen:

Jahr	Vergebene Leistung	Auftragssumme (brutto) (ca.)
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....

Raum für ergänzende Anmerkungen:

---

---

---

---

---

---

Vielen Dank für die Zeit, die Sie sich für die genommen haben!

**Ex-Post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum 2000 - 2006**



Befragung der Landräte Anlage zur Mail vom 17.09.2007

**Erhebungsbogen zur Erfassung des Personalaufwands für die Abwicklung von Fördermaßnahmen im Zeitraum vom 01.04.2005 – 31.03.2006**

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen ohne jegliches Anschreiben per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5599) oder per E-mail bis zum 30.09.2007, an uns zurück. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannte Ansprechpartnerin.

**Erläuterungen**

Da aufgrund der Verwaltungsreformen die Zuständigkeiten ab dem 01.04.2005 neu geregelt sind, bezieht sich die Abfrage auf den Zeitraum vom 01.04.2005 – 31.03.2006.

Die Angaben des Aufwands für die Abwicklung der verschiedenen Fördermaßnahmen sollen in Anteilen bezogen auf eine volle Stelle und nach Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppen differenziert erfolgen.

Die Maßnahmen Dorferneuerung (DE), Ausgleichszulage (AGZ), Agrarinvestitionsförderung (AFP) und in geringem Umfang auch die Maßnahmen des HELP werden zum Teil auch außerhalb des EPLR aus rein nationalen Mitteln gefördert. Wenn es möglich ist, soll der Anteil des Personalaufwandes, der im Zusammenhang mit der EU Förderung steht, getrennt ausgewiesen werden.

**Ausfüllbeispiel:**

Maßnahme	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle unter Angabe der Vergütungs- bzw. Besoldungsgruppe		
	Mittlerer Dienst	Gehobener Dienst	Höherer Dienst
Agrarumwelt – HEKUL.....	0,5 AK A9	0,5 AK A 12	0,05 AK A14
.....		0,25 AK BAT IVb	.....

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann - Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 596-5185 - Fax: 0531 / 596-5599 - e-mail: [barbara.fahrmann@fal.de](mailto:barbara.fahrmann@fal.de)

**Ex-Post-Bewertung des Hessischen EPLR – Landrätebefragung, Anlage zur Mail vom 17.09.2007**

**1 Personalaufwand für Antragsannahme inkl. erster Verwaltungskontrolle**

Für folgende Maßnahmen sind die Landräte antragsannahmende Stelle.

- Dorferneuerung und –entwicklung
- Förderung von Fremdenverkehrstätigkeiten
- Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung

**Angaben zum Personalaufwand:**

	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle unter Angabe der Vergütungs- bzw. Besoldungsgruppe		
	Mittlerer Dienst	Gehobener Dienst	Höherer Dienst
Dorferneuerung (DE).....	.....	.....	.....
Davon mit EU-Kofinanzierung:	.....	.....	.....
Tourismus (TOU).....	.....	.....	.....
Dienstleistungseinrichtungen (DLE).....	.....	.....	.....

**2 Personalaufwand für Antragsannahme und Bewilligung**

Für die folgenden Maßnahmen sind die Landräte auch die Bewilligungsbehörde:

- Agrarumweltmaßnahmen: HEKUL,
- Agrarumweltmaßnahmen HELP,
- Ausgleichszulage,
- Agrarinvestitionsförderungsprogramm.

Berücksichtigen Sie bitte alle Tätigkeiten, die mit der zahlstellenkonformen Abwicklung und Betreuung der Maßnahmen erforderlich sind.

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann - Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 596-5185 - Fax: 0531 / 596-5599 - e-mail: [barbara.fahrmann@fal.de](mailto:barbara.fahrmann@fal.de)



Ex-Post-Bewertung des Hessischen EPLR – Landrätebefragung, Anlage zur Mail vom 17.09.2007

**4 Vergabe von Leistungen im Zusammenhang mit der Abwicklung des Fördermaßnahmen an Dritte**

Wurden im Zusammenhang mit der Abwicklung der Fördermaßnahmen im Kreis Leistungen an Dritte vergeben?

- nein
- ja, und zwar folgende Leistungen:

Fördermaßnahme	Vergebene Leistung	Auftragssumme (brutto) (ca.)
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....

**Raum für ergänzende Anmerkungen (zum Thema, zum Fragebogen, zu einzelnen Fragen):**

---



---



---



---



---

*Vielen Dank für die Zeit, die Sie sich für die Beantwortung des Fragebogens genommen haben!*

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen bis zum 30.09.2007 per Fax oder E-mail zurück an:

Institut für Ländliche Räume der FAL,  
z. H. Barbara Fährmann,  
Fax: 0531/596-5699,  
e-mail: [barbara.faehrmann@fal.de](mailto:barbara.faehrmann@fal.de)

### Bestimmungsgründe für die Implementationskosten bzw. Implementationskostenanteile einzelner Maßnahmen

Maßnahme: \_\_\_\_\_

Ausprechpartner \_\_\_\_\_

#### Einleitung

Die beiliegende quantitative Analyse der Implementationskosten des hessischen EPLR ergab einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von rund 20 % der verausgabten öffentlichen Mittel. Einige Maßnahmen liegen weit unter einige weit über diesem Durchschnitt. Mit diesem Fragebogen wollen wir Ihre Einschätzung bezüglich der wesentlichen Bestimmungsgründe hierfür und Optimierungsmöglichkeiten in die weiteren Analyseschritte mit einfließen lassen.

Bitte lesen Sie den Entwurf zur Implementationskostenanalyse durch und füllen Sie anschließend den Fragebogen aus. Senden Sie den ausgefüllten Fragebogen bis zum 15. August 2008 per Mail an [barbara.fachmann@vti.bund.de](mailto:barbara.fachmann@vti.bund.de).

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannte Ansprechpartnerin. Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

#### Nennung von Bestimmungsgründen

A Nennen Sie bitte maximal die sechs wesentlichen Gründe in der Reihenfolge ihrer Bedeutung, die maßgeblich die Höhe der Implementationskostenanteile bestimmen. Diese können kostenreduzierender wie auch kostensteigernder Natur sein.

Als Hilfestellung werden im Folgenden einige Beispiele genannt, die zu Themenfeldern gruppiert sind. Es können allerdings aus Ihrer Sicht ganz andere Gründe ursächlich sein, so dass wir im Erhebungsbogen keine Vorgaben machen.

#### Themenfeld I: Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung

Hierunter fallen Gründe wie z.B.:

- Anzahl lokal/regional agierender Anlaufstellen im Land und damit verbundener Koordinations- Personalaufwand,
- Anzahl der beteiligten Stellen innerhalb von Organisationseinheiten und über Organisationen und Verwaltungsebenen hinweg,
- Integrierte Umsetzung, d.h. große Erfahrung der Dienststellen, durch die Abwicklung vieler Maßnahmen mit EU-Kofinanzierung oder eher singuläre Abwicklung.

- Dezentrale Aufgabewahrnehmung oder zentrale Dienste: zentrale Zuständigkeiten für Bewilligung und Kontrolle oder dezentral,
- Doppelungen von Arbeiten durch Aufgabentüberlagerungen, Unklarheiten bei der Abgrenzung,
- Klarheit der Dienstanweisungen,
- Kontinuität - Diskontinuität in der Verwaltungsstruktur / im Personal

#### Themenfeld II: Maßnahmenspezifische Faktoren

Hierunter fallen Faktoren wie z. B.:

- Aufwand für Beratung, der nicht vom Fördergeschäft getrennt werden kann,
- Aufwand für Akquise
- Umfang der Antragsunterlagen
- Dokumentationspflichten
- Aufwand für Auswahl entsprechend vorgegebener Kriterien
- Schwelle für Bagatelldfälle (niedrig hoch)
- Anzahl der Teilnehmer
- Standardisierte Abwicklung (Masseverfahren) individueller Vertrag
- Kontrollaufwand
- Kontinuität / Diskontinuität in der Maßnahmenausgestaltung

#### Themenfeld III: Technische Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung, Monitoring

Hierunter fallen Faktoren wie z.B.:

- Einsatz von EDV (ausreichend – unzureichend)
- Art der Datenhaltung/Programme kompatibel mit anderen Dienststellen
- EDV Einsatz / GIS für Kontrollen
- EDV Programme adäquat

#### Themenfeld IV: Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage

- Anzahl der Stichtage und terminlich gebundenen Aufgaben im Förderjahr
- Engpässe (häufig, selten) und Arbeitspitzen

#### Themenfeld V: Sonstiges

**Tabelle A: Wesentliche Bestimmungsgründe für die Höhe des Implementationskostenanteils**

	Themenfeld	Gründe für die Höhe des Implementationskostenanteils
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		

**Einschätzungsfragen**

- B** Wie wären die Implementationskosten für die gleiche Maßnahme ohne EU-Kofinanzierung und EU spezifische Regularien?
- höher, und zwar um \_\_\_\_%
  - gleich
  - geringer, und zwar um \_\_\_\_%
- C** Liegt der im Rahmen der Implementationskostenanalyse ermittelte Wert unter oder über ihren Einschätzungen oder gleichauf?
- Er liegt \_\_\_\_\_

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Föhmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (VTI) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 595-5247 - Fax: 0531 / 595-5599 - e-mail: barbara.foehmann@vti.bund.de

**D** Was wären Ihrer Meinung nach die wesentliche „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?

- EDV- Einsatz bei folgenden Tätigkeiten \_\_\_\_\_
- Schulung des Personals
- Outsourcen bestimmter Aufgaben, und zwar \_\_\_\_\_
- Kontinuität der Strukturen und des Personals
- Erhöhung der Teilnehmerzahl durch
  - Aktiver Akquise
  - Verbesserungen im Antragsverfahren
  - Sonstiges, und zwar \_\_\_\_\_
- Sonstiges, und zwar \_\_\_\_\_

**E** Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 2013 im Vergleich zu 2000 – 2006 ausfallen?

- wesentlich höher
  - höher
  - gleich
  - geringer
  - wesentlich geringer
- Wesentliche Gründe \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

Anmerkungen zum Fragebogen \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Vielen Dank!

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Föhmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (VTI) - Institut für Ländliche Räume (LR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig - Tel.: 0531 / 595-5247 - Fax: 0531 / 595-5599 - e-mail: barbara.foehmann@vti.bund.de

### Bestimmungsgründe für die Implementationskosten bzw. Implementationskostenanteile einzelner Maßnahmen

Querschnittsaufgabe: \_\_\_\_\_

Ansprechpartner \_\_\_\_\_

#### Einleitung

Die beiliegende quantitative Analyse der Implementationskosten des hessischen EPLR ergab einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von rund 20 % der verausgabten öffentlichen Mittel. Einige Maßnahmen liegen weit unter einige weit über diesem Durchschnitt. Mit diesem Fragebogen wollen wir Ihre Einschätzung bezüglich der wesentlichen Bestimmungsgründe hierfür und Optimierungsmöglichkeiten in die weiteren Analyse-schritte mit einfließen lassen.

Bitte lesen Sie den Entwurf zur Implementationskostenanalyse durch und füllen Sie anschließend den Fragebogen aus. Senden Sie den ausgefüllten Fragebogen bis zum **15. August 2008** per Mail an [barbara.faehrmann@vti.bund.de](mailto:barbara.faehrmann@vti.bund.de). Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannte Ansprechpartnerin. **Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!**

#### Nennung von Bestimmungsgründen

- A Nennen Sie bitte jeweils maximal **acht** wesentliche Gründe in der Reihenfolge ihrer Bedeutung, die maßgeblich für hohe bzw. niedrige Implementationskostenanteile der Maßnahmen im hessischen EPLR sind.

Als Hilfestellung werden im Folgenden einige Beispiele genannt, die zu Themenfeldern gruppiert sind. Es können allerdings aus Ihrer Sicht ganz andere Gründe ursächlich sein, so dass wir im Erhebungsbogen keine Vorgaben machen.

#### Themenfeld I      Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung

Hierunter fallen Gründe wie z.B.:

- Anzahl lokal/regional agierender Anlaufstellen im Land und damit verbundener Koordinations- Personalaufwand,
- Anzahl der beteiligten Stellen innerhalb von Organisationseinheiten und über Organisationen und Verwaltungsstufen hinweg,
- Integrierte Umsetzung, d.h. große Erfahrung der Dienststellen, durch die Abwicklung vieler Maßnahmen mit EU Kofinanzierung oder eher singuläre Abwicklung,
- Dezentrale Aufgabenwahrnehmung oder zentrale Dienste: zentrale Zuständigkeiten für Bewilligung und Kontrolle oder dezentral,

- Doppelungen von Arbeiten durch Aufgabenüberlagerungen, Unklarheiten bei der Abgrenzung,
- Klarheit der Dienstanweisungen,
- Kontinuität -Diskontinuität in der Verwaltungsstruktur / im Personal

#### **Themenfeld II:      Maßnahmenspezifische Faktoren**

Hierunter fallen Faktoren wie z. B:

- Aufwand für Beratung, der nicht vom Fördergeschäft getrennt werden kann.
- Aufwand für Akquise
- Umfang der Antragsunterlagen
- Dokumentationspflichten
- Aufwand für Auswahl entsprechend vorgegebener Kriterien
- Schwelle für Bagatellefälle (niedrig hoch)
- Anzahl der Teilnehmer
- Standardisierte Abwicklung (Massenverfahren) individueller Vertrag
- Kontrollaufwand
- Kontinuität / Diskontinuität in der Maßnahmenausgestaltung

#### **Themenfeld III:     Technischen Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung, Monitoring**

Hierunter fallen Faktoren wie z.B:

- Einsatz von EDV (ausreichend – unzureichend)
- Art der Datenhaltung/Programme kompatibel mit anderen Dienststellen
- EDV Einsatz / GIS für Kontrollen
- EDV Programme adäquat

#### **Themenfeld IV:     Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage**

- Anzahl der Stichtage und terminlich gebundenen Aufgaben im Förderjahr
- Engpässe (häufig, selten) und Arbeitsspitzen

#### **Themenfeld V:      Sorgfältigkeit des Handelns – (Übereinstimmung Ist und Soll)**

Dieser Komplex ist in vielen Aspekten ein Produkt der vorangehenden Faktoren. Er kann in zwei Richtungen interpretiert werden: zum einen kann eine hohe Sorgfalt des Handelns zu hohen Kosten führen und zum anderen kann eine geringe Sorgfalt die Kosten im Nachgang erhöhen. Es fließen hier ein:

- Fehlerquote und Beanstandungsdichte/Rückforderungen
- Nacharbeiten
- Dokumentationspflichten
- Kenntnisstand des involvierten Personals/Know How

#### **Themenfeld VI:     Sonstiges**

**Tabelle A1: Wesentliche Bestimmungsgründe für hohe Implementationskostenanteile**

	Themenfeld	Gründe für hohe Implementationskostenanteile	Dies gilt für die Maßnahmen / Querschnittsaufgaben	Änderungsvorschläge
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				
7.				
8.				

**Tabelle A2: Wesentliche Bestimmungsgründe für niedrige Implementationskostenanteile**

	Themen- feld	Gründe für niedrige Implementationskostenanteile	Dies gilt für die Maßnahmen / Querschnittsaufgaben
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			
6.			
7.			
8.			

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fähmann · Johann Heinrich von Thünen-Institut (VTI) ·  
 Institut für Ländliche Räume (LR) · Bundesallee 50 · 38116 Braunschweig ·  
 Tel.: 0531 / 596-5247 · Fax: 0531 / 596-5599 · e-mail: barbara.fahermann@vti.bund.de

**Einschätzungsfragen**

- B Wie wären die die Implementationskosten für die unterschiedlichen Maßnahmen ohne EU-Kofinanzierung und EU spezifische Regularien?

Implementationskosten ohne EU Kofinanzierung:	Maßnahmen
höher	_____
gleich	_____
geringer	_____

- C Liegen die im Rahmen der Implementationskostenanalyse ermittelten Implementationskostenanteile unter oder über ihren Einschätzungen oder gleichauf?

Implementationskostenanteil im Bezug zur eigenen Einschätzung:	Maßnahmen
höher	_____
gleich	_____
geringer	_____

- D Was wären Ihrer Meinung nach die wesentliche „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?

- EDV- Einsatz bei folgenden Tätigkeiten \_\_\_\_\_
- Schulung des Personals
- Outsourcen bestimmter Aufgaben, und zwar \_\_\_\_\_
- Kontinuität der Strukturen und des Personals
- Sonstiges, und zwar \_\_\_\_\_

- E Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen maßnahmenbezogenen Änderungen für die nächste Förderperiode zur Senkung der Implementationskosten?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Erhebungsbogen - Querschnittsaufgaben – Hessisches EPLR

Juli 2008

F Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007/2013 im Vergleich zu 2000 – 2006 ausfallen?

Implementationskosten:	Maßnahmen
wesentlich höher	_____
höher	_____
gleich	_____
geringer	_____
wesentlich geringer	_____

Wesentliche Gründe \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

Anmerkungen zum Fragebogen \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**Vielen Dank!**



**Tabelle A1: Verwaltungskosten bei den Landräten zur Umsetzung der EPLR-Maßnahmen - Fortsetzung**

	Dorferneuerung				Tourismus				Regionalentwicklung				PI				QL				Summe AK	Summe Kosten	
	MD	GD	HD	Kosten	MD	GD	HD	Kosten	MD	GD	HD	Kosten	MD	GD	HD	Kosten	MD	GD	HD	Kosten			
VIII (E3)																					0,7	34.776	
VII (E5)	3,25			187.590	0,12			6.926	0,08			4.618										9,81	566.233
VI b (E6)	1,4	0	0	86.688	0,245	0	0	15.170	0,055	0	0	3.406					0	0	0			17,22	1.066.262
Vc (E8)	0,85			56.304	0,1			6.624														3,48	192.096
Vb	0,83			59.461																		1,03	73.789
IVb (E9)		5,55		424.242	0,26			19.874	0,35			26.754										10,63	812.557
IVa (E10)		0,6		49.320	0,12			9.864	0,03			2.466										3,15	258.930
III (E11)		10,75		948.150	1,42			125.244	0,83			73.206										24,01	2.117.682
IIb (E12/ E13)		0																				2,65	251.856
Ib		0																				0,3	29.844
A8	0,7			49.224	0,05			3.516	0,15			10.548										1,6	91.416
A9																						3,351	215.424
A10		2,75		204.600	0,12			8.928	0,32			23.808										5,94	441.936
A11		4,55		386.022	0,47			39.875	0,28			23.755										11	933.240
A12		1,3		120.432	0,2			18.528														5,08	470.611
A13		0,5	0,7	127.296	0,3	0		31.824	0,2	0,1		31.824										2,18	220.646
A14			2,25	258.390			0,105	12.058				0,095	10.910									6,16	661.478
A15			0,3	37.872			0,11	13.886				0,05	6.312									1,17	138.864
Keine Angabe	2,6	5,8	1,8	809.500			0,5	48.989	0,4	0,45	1	160.004	1,04	0,73	0,36	160.622	1,035	0,375	0,09	<b>106.172</b>		41,68	2.895.375
<b>Summe</b>																							
<b>AK/Kosten</b>	<b>9,63</b>	<b>31,8</b>	<b>5,05</b>	<b>3.805.091</b>	<b>0,515</b>	<b>2,89</b>	<b>0,715</b>	<b>361.307</b>	<b>0,685</b>	<b>2,46</b>	<b>1,245</b>	<b>377.610</b>	<b>1,04</b>	<b>0,73</b>	<b>0,36</b>	<b>160.622</b>	<b>1,035</b>	<b>0,375</b>	<b>0,09</b>	<b>106.172</b>		<b>151,141</b>	<b>11.473.017</b>

Quelle: Eigene Befragung der Landräte.