

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

Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl,
Gitta Schnaut*

Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)



Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	IV
2 Überblick über den Bewertungsrahmen und die Umsetzung des EPLR Hessen 2000 bis 2006	1
2.0 Zusammenfassung	1
2.1 Einleitung	2
2.2 Ziel, Zweck und Organisation der Ex-post-Bewertung	3
2.2.1 Ziel und Zweck der Ex-post-Bewertung	3
2.2.2 Organisation der Bewertung	4
2.2.3 Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung	5
2.3 Einflussfaktoren auf Veränderungen der Programmstruktur	6
2.3.1 Programmausgestaltung von 2000 bis 2006	7
2.3.2 Hauptursachen für inhaltliche Anpassungen	9
2.3.3 2007 bis 2013 – Kontinuität mit einzelnen Neuerungen	10
2.4 Wer war an der Umsetzung beteiligt? - Organisation der Programmdurchführung	11
2.5 Finanzielle Planung und Vollzug im Bereich der ländlichen Entwicklung 2000 bis 2006	13
2.5.1 Finanzielle Umsetzung des EPLR Hessen	13
2.5.2 Bestimmungsgründe für den finanziellen Vollzug	18
2.5.3 Einordnung des EPLR Hessen in die Förderpolitik des Landes	21
2.6 Regionale Verteilung der Fördermittel 2000 bis 2006	23
Literaturverzeichnis	30

Abbildungsverzeichnis		Seite
Abbildung 2.1:	Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluierungen	3
Abbildung 2.2:	Organisation der Programmumsetzung in Hessen (Stand April 2005)	12
Abbildung 2.3:	Artikel-52-Maßnahmen zwischen Plan und Ist 2000 bis 2006 ⁽¹⁾	16
Abbildung 2.4:	Veränderungen der Nettoinvestitionen in Hessen von WJ 1998/1999 bis WJ 2006/2007	19
Abbildung 2.5:	Verhältnis der 1. Säule zur 2. Säule der GAP in Hessen (auf Basis der öffentlichen Ausgaben im EU-Haushaltsjahr 2006)	21
Abbildung 2.6:	Öffentliche Mittel in ausgewählten hessischen Förderprogrammen 2000 bis 2006	22
Abbildung 2.7:	Öffentliche Ausgaben des EPLR Hessen und der 1. Säule auf regionaler Ebene in den Jahren 2000 bis 2006 ⁽¹⁾	26
Tabellenverzeichnis		Seite
Tabelle 2.1:	Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung des EPLR Hessen	6
Tabelle 2.2:	Der EPLR Hessen – Rückblick und Ausblick	8
Tabelle 2.3:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Hessen 2000 bis 2006	14
Tabelle 2.4:	EAGFL-Mittel und öffentliche Mittel 2000 bis 2006 zwischen Planungsstand 2000 und Ist 2006	15
Tabelle 2.5:	Ist-Ausgaben der Artikel-52-Maßnahmen in Hessen 2000 bis 2006	17
Tabelle 2.6:	Mittelansätze für die fakultative Modulation in Hessen	18
Tabelle 2.7:	Ist-Soll-Vergleich nach Förderkategorien	19

Kartenverzeichnis	Seite
Karte 2.1: Regionale Verteilung der Fördermittel des Hessischen EPLR und weiterer ausgewählter Programme 2000 bis 2006	24
Karte 2.2: Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität des Hessischen EPLR und weiterer ausgewählter Programme	25
Karte 2.3: Regionale Verteilung der Fördermittel des EPLR Hessen 2000 bis 2006 nach Förderkategorien	28
Karte 2.4: Errechnete sektorale Förderintensitäten des EPLR Hessen 2000 bis 2006	29

2 Überblick über den Bewertungsrahmen und die Umsetzung des EPLR Hessen 2000 bis 2006

2.0 Zusammenfassung

Ziel und Organisation der Ex-post-Bewertung

- Der modulare Aufbau der Ex-post-Bewertung hat die Möglichkeit geschaffen, einzelne Wirkungsbereiche vertieft zu untersuchen und thematische Schwerpunktsetzungen vorzunehmen. In den meisten Förderkapiteln konnten so Aussagen zur Wirksamkeit und Effizienz der verausgabten Mittel getroffen werden. Die getroffenen Schlussfolgerungen berücksichtigen insbesondere die Programmbereiche, die im neuen EPLR Hessen ab 2007 fortgeführt werden.
- Die länderübergreifende Organisation der Bewertung hat sich bewährt, sowohl zur Absprache des Untersuchungsdesigns als auch zur Diskussion von Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Der Schwerpunkt der Austauschprozesse lag allerdings in der Programmlaufzeit.
- Die Berichtsstruktur berücksichtigt sowohl das Interesse der EU-Kommission an kurzen förderkapitelübergreifenden Darstellungen (Textband) als auch die eher maßnahmen- oder richtlinienbezogenen Interessen der Fachreferate im HMULV.

Inhaltliche Programmänderungen und Einflussfaktoren

- In seinem inhaltlichen Grundgerüst ist der EPLR Hessen zwischen 2000 und 2006 unverändert geblieben. Einzelne kleinere Maßnahmen wurden aus Gründen der Verwaltungsökonomik aus der EU-Kofinanzierung herausgenommen. Andererseits wurden gegen Ende des Programmplanungszeitraums wiederum einige kleinere Maßnahmen im Bereich Qualitätsproduktion und Direktvermarktung wieder aufgenommen.

Administrative Umsetzung

- Die Verwaltungsstruktur in Hessen war im Programmplanungszeitraum mehreren substantiellen Veränderungen im nachgeordneten Bereich unterworfen. Dies blieb nicht ohne Folgen für den Vollzug, der bei einigen Maßnahmen deutlich hinter den Planungen zurückgeblieben ist.

Finanzieller Vollzug

- Die zur Verfügung stehenden EU-Mittel konnten in Hessen nicht in vollem Umfang ausgeschöpft werden. Noch deutlicher hinter den Planungen blieb das Ist bei den öffentlichen Mitteln zurück, da zwischenzeitlich die Kofinanzierungssätze angehoben wurden. In allen Förderschwerpunkten wurden weniger Mittel verausgabt als geplant.

Maßnahmenbezogen wurden mehr öffentliche Mittel in der Ausgleichszulage, in der Flurbereinigung und der Dorferneuerung eingesetzt.

- Hessen hatte ursprünglich umfangreiche Mittel für sogenannte Artikel-52-Maßnahmen eingestellt. Aufgrund der schwierigen Haushaltssituation wurde versucht, die knappen Mittel so einzusetzen, dass unter der Restriktion der Jährlichkeit die Kofinanzierung für die EU-Mittel gewährleistet werden konnte. Insgesamt sind Ausgaben für Artikel-52-Maßnahmen deutlich gegenüber den Planansätzen zurückgefahren worden.
- In Hessen lag der Anteil der 2. Säule gegenüber der 1. Säule bei rund 30 % im Jahr 2006.
- Der EPLR hatte 2000 bis 2006 eine relativ hohe finanzielle Bedeutung im Kontext der EU-Programme in Hessen. Neben dem Ziel-3-Programm war es das einzige Programm mit einem flächendeckenden Förderangebot, wobei sich aufgrund von maßnahmenbezogenen Gebietskulissen bzw. Förderinhalten deutliche räumliche Schwerpunkte vor allem in den Mittelgebirgslagen Nord- und Mittelhessens herausbildeten.
- Die meisten öffentlichen Mittel der 1. und 2. Säule flossen 2000 bis 2006 in den Schwalm-Eder-Kreis, gefolgt von den Landkreisen Fulda und Waldeck-Frankenberg. Die berechnete sektorale Förderintensität (1. Säule und die sich an landwirtschaftliche Betriebe richtenden EPLR-Zuwendungen der 2. Säule) lag bei rund 300 Euro je ha LF und 9.000 Euro je Betrieb pro Jahr.

2.1 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es,

- die Ex-post-Bewertung hinsichtlich ihrer Bedeutung und ihres Verhältnisses zu den vorangegangenen Evaluationen einzuordnen,
- einen Überblick über die Programmstruktur und wesentliche Einflussfaktoren zu geben,
- einen Überblick über die an der Abwicklung beteiligten Stellen zu vermitteln sowie
- den finanziellen Vollzug des Programms und seine Bedeutung im Kontext der hessischen regionalen und sektoralen Förderpolitik darzustellen.

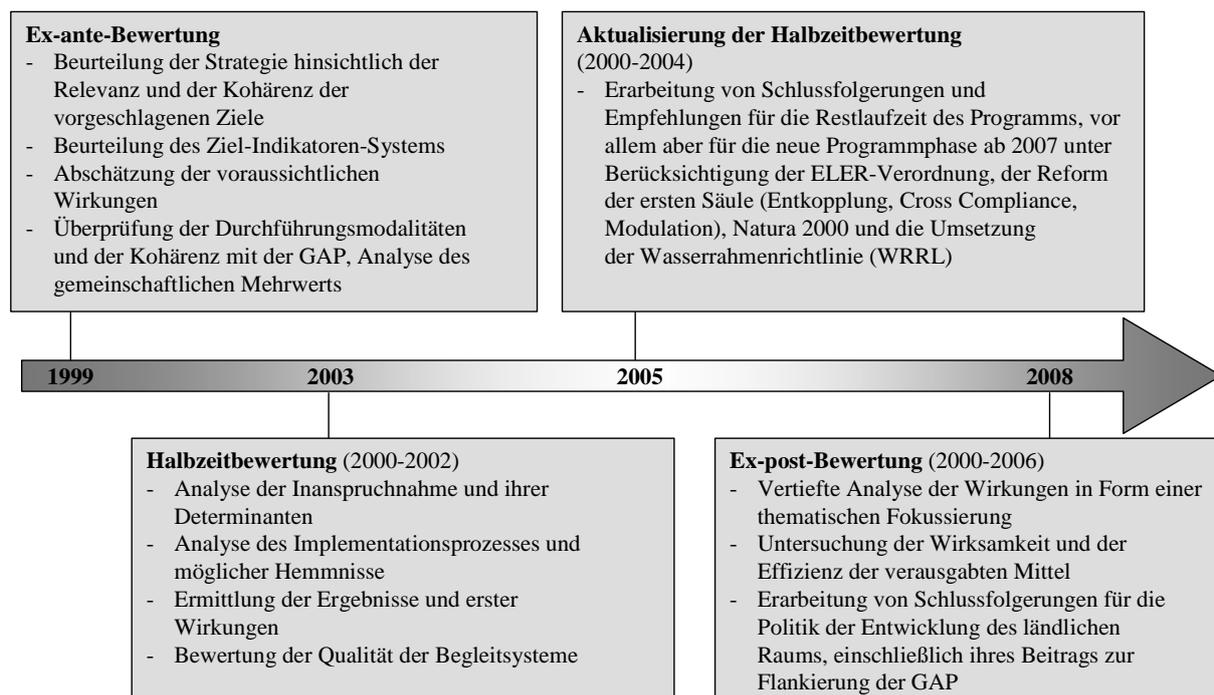
2.2 Ziel, Zweck und Organisation der Ex-post-Bewertung

2.2.1 Ziel und Zweck der Ex-post-Bewertung

Der Bewertungsleitfaden der EU-Kommission (2000) ist analog zu den vorangegangenen Evaluierungsstudien das formale und inhaltliche Gerüst der Ex-post-Bewertung. Ihre Funktionen sind aus Sicht der EU-Kommission folgende (EU-KOM, 1999, S. 8):

- Die Ex-post-Bewertung gibt Antwort auf die Bewertungsfragen und untersucht insbesondere die Verwendung der Mittel, die Wirksamkeit und Effizienz der Förderung und die Wirkungen des Gesamtprogramms auf die von der EU gesetzten prioritären Handlungsfelder.
- Sie zieht Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume und kann Hinweise für die Diskussion um den Health Check¹ sowie die Ausgestaltung der Förderperiode ab 2014 liefern.

Abbildung 2.1: Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluierungen



Quelle: Eigene Darstellung.

¹ Die Vorschläge der KOM zum Health Check enthalten z. B. in Anhang II eine exemplarische Liste von Vorhabensarten für die Prioritäten nach Artikel 16a (EU-KOM, 2008). Diesbezüglich würde es sich anbieten, diese mit den Ergebnissen der Ex-post-Bewertungen zu spiegeln, die Aussagen über kosteneffiziente Maßnahmen treffen.

Die Ex-post-Bewertung baut auf den methodischen Ansätzen und Ergebnissen der Halbzeitbewertung (FAL; ARUM und BFH, 2003) und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (LR et al., 2005) auf (vgl. Abbildung 2.1). Im Gegensatz zu vorhergehenden Bewertungen lag der Schwerpunkt der Ex-post-Bewertung auf einer vertieften Analyse der erreichten Wirkungen (auch im Verhältnis zu den hierzu eingesetzten Mitteln). Aussagen zur Effizienz der Politik für den ländlichen Raum werden abgeleitet. Ergebnisse vorhergehender Bewertungen werden nur insofern in der Ex-post-Bewertung wiederholt, wie sie für das Verständnis der getroffenen Aussagen erforderlich sind. Andernfalls erfolgt ein Verweis auf den entsprechenden Fundort.

Die Ex-post-Bewertung verfolgt einen rückschauenden summativen Ansatz, während die vorgehenden Evaluierungsphasen und die daraus resultierenden Berichte v. a. die Programmumsetzung begleiten und verbessern sollten (formativer Zweck) (zu den Begrifflichkeiten siehe Eser, 2001).

Die Vollzugskontrolle, die Analyse des Outputs, die Diskussion der Zielerreichung sowie die Darstellung von Ergebnissen und Wirkungen umfassen den gesamten Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006. Die verwendeten Daten und Methoden unterscheiden sich je nach Förderkapitel und sind an entsprechender Stelle dargestellt.

2.2.2 Organisation der Bewertung

Die Ex-post-Bewertung des EPLR Hessen wurde federführend vom Institut für Ländliche Räume (LR)² gemeinsam mit entera³ und dem Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft durchgeführt.

Eingebunden war die Bewertung des EPLR Hessen in einen gemeinsamen Bewertungsansatz mit den Bundesländern Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sowie den beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen (im Folgenden 6-Länder-Bewertung).

² Das Institut für Ländliche Räume gehörte bis zum 31.12.2007 zur Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL); das Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft war Teil der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH). Aufgrund der Reorganisation der Ressortforschung des BMELV gehören beide Institute seit dem 01.01.2008 zum Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (vTI).

³ ARUM hat sich mit einem anderen Planungsbüro zusammengeschlossen und arbeitet jetzt unter dem Namen entera.

Dieser gemeinsame Bewertungsansatz beinhaltete

- die Begleitung der Evaluation durch einen länderübergreifenden Lenkungsausschuss zur Abstimmung von wesentlichen organisatorischen und inhaltlichen Fragen der Evaluation mit den Auftraggebern, sowie
- über die länderspezifischen Bewertungen hinausgehende Vergleiche zwischen den Programmen/Maßnahmen im Rahmen von Workshops, und
- die Begleitung der Maßnahmenevaluationen durch länderübergreifende Arbeitsgruppen.

Drei Förderkapitel des EPLR Hessen unterlagen einer zentralen, bundesweit durchgeführten Bewertung: Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ (Kapitel 3 im vorliegenden Bericht), Kapitel V „Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten“ (Kapitel 5 des vorliegenden Berichts) und Kapitel VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ (Kapitel 7 des vorliegenden Berichts). Erstellt wurden die Berichtsmodule vom Institut für Betriebswirtschaft, dem Institut für Ländliche Räume und dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik (alle vTI-zugehörig).

2.2.3 Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung

Tabelle 2.1 stellt die Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung dar. Der Textband besteht aus Teilberichten für jedes Förderkapitel und das Gesamt-EPLR, die sowohl den Vollzug als auch die wesentlichen erreichten Wirkungen beschreiben. Darüber hinaus gibt es für einzelne Förderkapitel Materialbände, die unterschiedliche Inhalte haben und zu einem vertieften Verständnis der im Textband enthaltenen Ergebnisse beitragen sollen.

Tabelle 2.1: Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung des EPLR Hessen

Textband-Kapitel	Inhalt des Materialbandes
2 – Einleitung	---
4 – Einzelbetriebliche Förderung	Fragebögen, Ergebnistabellen, vertiefende Studien zu verschiedenen Themen (Umweltwirkungen, tiergerechte Haltungformen, Arbeitsmarkteffekte, Agrarstruktur-entwicklung, Einkommensentwicklung)
5a – Benachteiligte Gebiete	Daten- und Übersichtstabellen
6 – Agrarumweltmaßnahmen	Modulberichte: Flächennutzung, Ökoeffizienz, Akzeptanz, Landschaftsbild
7 – Verarbeitung und Vermarktung	---
8 – Forstwirtschaft	1 Ausführliche Beantwortung der Bewertungsfragen, 2 Fragebogen der Zuwendungsempfängerbefragung, 3 Zweckmäßigkeitssachverhalt Wegebau
9 – Artikel-33-Maßnahmen	Bewertungstexte der einzelnen Maßnahmen, ergänzende Studien der Maßnahmenbewertungen
10 – Kapitelübergreifende Bewertung	Fallstudienberichte: 1 Einkommens- und Beschäftigungswirkungen 2 Einflussfaktoren der Grünlandentwicklung 3 Analyse der Implementationskosten

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Einflussfaktoren auf Veränderungen der Programmstruktur

Verschiedene Einflussfaktoren sind denkbar, die Programmänderungen nach sich ziehen. Dazu gehören Veränderungen im rechtlichen Rahmen (z. B. in der Umweltgesetzgebung), Katastrophenereignisse wie Hochwasser oder Stürme, politisch veränderte Prioritätensetzungen, Abweichungen von den ursprünglichen Planungen oder finanzielle Engpässe aufgrund einer insgesamt schwierigen Haushaltssituation.

Der Hessische EPLR wurde mit dem Änderungsantrag 2002 erstmalig angepasst. Größere inhaltliche Änderungen hat es im gesamten Programmverlauf nicht gegeben. Im Wesentlichen wurden finanzielle Anpassungen vorgenommen. Einzelne kleinere Maßnahmen wurden aus Gründen der Verwaltungsökonomik aus der EU-Förderung herausgenommen (siehe Kapitel 2.5). Diese stark auf die Reduzierung von Verwaltungslasten ausgerichtete Linie wurde im Rahmen von inhaltlichen Ergänzungen beispielsweise im Bereich von Qualitätsproduktion oder Direktvermarktung aufgegeben. Es handelte sich bei diesen Maßnahmen um finanziell sehr kleine Maßnahmen.

Größere Diskussionen um die Anpassung von Agrarumweltmaßnahmen/Ausgleichszulage entstanden im Zusammenhang mit der Entkopplung, die ihren Niederschlag auch in der Konzeption des neuen Programms ab 2007 gefunden haben.

2.3.1 Programmausgestaltung von 2000 bis 2006

Tabelle 2.2 stellt die angebotenen Maßnahmen im Laufe der Jahre 2000 bis 2006 sowie relevante inhaltliche Veränderungen in diesem Zeitraum dar. Darüber hinaus wird dargestellt, in welcher Weise das Programm 2000 bis 2006 in der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 seine Fortsetzung findet.

Die in Tabelle 2.2 dargestellten inhaltlichen Änderungen bilden nicht alle, sondern nur die aus unserer Sicht wesentlichen, Programmänderungen ab. Einzelheiten zu den vorgelegten Änderungsanträgen des HMULV an die KOM können den Maßnahmenevaluierungen entnommen werden.

Tabelle 2.2: Der EPLR Hessen – Rückblick und Ausblick

Förderschwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinienkürzel	GAK	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	I	a1/a2	Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben/Förderung von Produktinnovationen und Vermarktungsalternativen Teil 1	■				regenerative Energieerzeugung	+ Maschinenförderung (f. ökol. Zusatznutzen), Legehennenhaltung	+ Teilmaßnahme a2		121, Diversifizierung unter 311	
	II	b	Junglandwirte	■				nur noch im Zusammenhang mit APF möglich			kein Angebot mehr		
	III	c	Berufsbildung					ausschließlich nationale Förderung					
	VII	g1	Verarbeitung/Vermarktung	■					+ Erzeugnisse regionaler Produktion				123
		g2	Förderung von Produktinnovationen und Vermarktungsalternativen Teil 2										wird 2007 ausfinanziert
		h	Erstaufforstung	■			- Aufforstung nichtlw. Flächen						
	VIII	i	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	□					+ Teilmaßnahme (Waldschutzmaßnahme)				- Teilmaßnahmen, Weiterführung als: 227, 125, 226
V	e	Benachteiligte Gebiete	■									212	
B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen	VI	f1	HEKUL	□			- Teilmaßnahmen (Steilagenweinbau, Nutztierassen)	- Teilmaßnahme (VB)					214 - Teilmaßnahmen, Zusammenfassung in HIAP
		f2	HELP										
	f _{mod}	MSL - Modulation	■					3 Modulationsmaßnahmen					
	C: Anpassung und Entwicklung der ländlichen Räume als Lebensraum	IX	m	Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse				+ Qualitätskontrollen/Qualitätsmanagementsysteme					
k			Flurbereinigung	■									125
n			Dienstleistungseinrichtungen	□									312, 321
o		Dorferneuerung - Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes	□										322
s		Förderung von Fremdenverkehrstätigkeiten											311, 313 (Ausweitung des Förderspektrums)
z		Förderung von anerkannten Lebensmittelqualitätsregelungen im Weissektor	□							+ Teilmaßnahmen (Infrastruktur, Kooperationen)			

■ Maßnahmenangebot

+ Einführung zusätzlicher Teilmaßnahmen

■ GAK-finanziert

- Abschaffung von Teilmaßnahmen

□ finanziert

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Programmplanungsdokumente.

2.3.2 Hauptursachen für inhaltliche Anpassungen

Neben Fragen der Akzeptanz⁴, die zu inhaltlichen Änderungen geführt haben, lagen Ursachen der inhaltlichen Veränderungen vor allem in der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Mit zeitlicher Verzögerung schlugen sich die Veränderungen auf EU-Ebene auch auf Bundes- und Landesebene nieder.

GAP-Reform und Modulation

Mit der GAP-Reform im Juni 2003 wurde die Verschränkung der 1. und 2. Säule weiter vorangetrieben, zum einen durch neue Maßnahmen und zum anderen durch zusätzliche Mittel im Rahmen der Modulation. Die EU-Vorgaben wurden im nationalen Kontext entsprechend aufgegriffen, in Gesetze gekleidet und durch Anpassungen und Erweiterungen der GAK den Ländern als Förderangebot zur Verfügung gestellt.

Das nationale Modulationsgesetz ermöglichte ab 2003 ein erweitertes Angebot von Maßnahmen im Agrarumweltbereich. Das darauf abgestimmte und erweiterte Förderangebot des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) hatte zur Folge, dass im Rahmen der fakultativen Modulation im Jahr 2003 neue Förderatbestände bei den Agrarumweltmaßnahmen aufgenommen wurden. Hessen hat mit dem Änderungsantrag 2003 zunächst ein breites Maßnahmenspektrum angemeldet (HMULF, 2003), schließlich aus diesem Katalog nur drei Teilmaßnahmen angeboten. Anträge konnten nur einmalig im Jahr 2004 gestellt werden.

GAP-Reform und Entkopplung bzw. Änderungen der Marktorganisationen

Die Einführung von Grünland- und Ackerprämien, die produktionsunabhängig gewährt werden, hat zu einer Diskussion über die Angemessenheit der Ausgestaltung v. a. der grünlandbezogenen Agrarumweltmaßnahmen geführt. Konkret stand die Frage im Raum, ob es zu einer Überkompensation kommen könnte. Aus Sicht des Landes Hessen ist die Verknüpfung dieser Direktzahlungen mit Prämien, die für freiwillige Nutzungseinschränkungen gezahlt werden und die darüber hinaus nur in einem Teilsegment der Agrarumweltmaßnahmen vorgenommen werden soll, fachlich nicht nachvollziehbar. Anpassungen im Programm wurden nur insofern vorgenommen, als dass für die betriebliche Grünlandextensivierung die Option 1 gewählt wurde, d. h. Verlängerung der auslaufenden Verträge nur um ein Jahr bis zum Ende des Programmplanungszeitraums.

Die Einführung von Cross Compliance hatte im Programmplanungszeitraum Auswirkung auf die Ausgestaltung der Ausgleichszulage. Flächen, die aus der Produktion genommen

⁴ Die Frage der Akzeptanz bezieht sich sowohl auf eine geringe Nachfrage als auch auf einen Nachfrageüberhang in Bezug zu den zur Verfügung stehenden Mitteln.

wurden (sogenannte glöZ-Flächen), sind seit 2006 von der Ausgleichszulage grundsätzlich ausgeschlossen. Für die Agrarumweltmaßnahmen galt weiterhin die gute landwirtschaftliche Praxis als Baseline.

Stärkung des territorialen Ansatzes

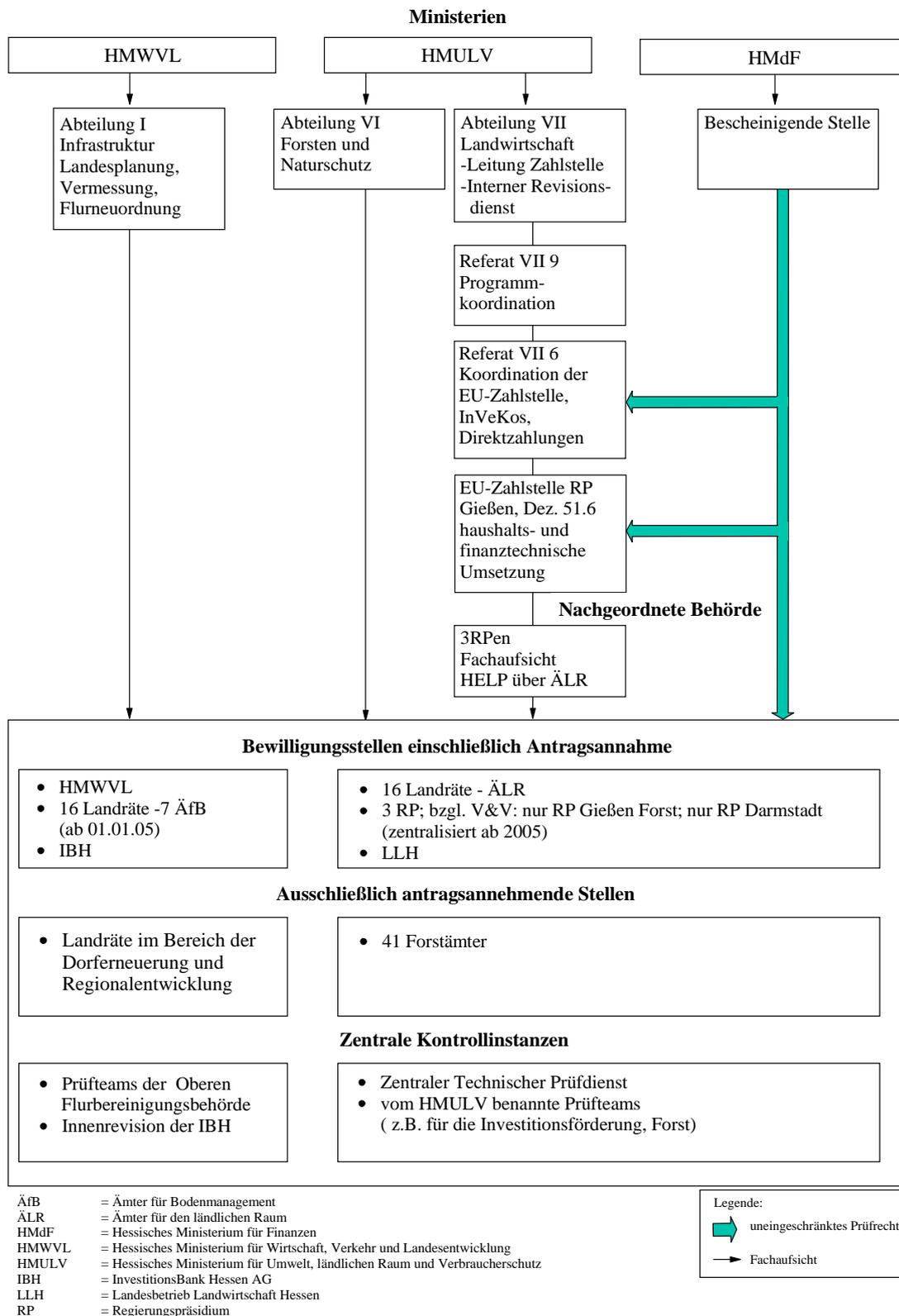
Mit der ersten Revision der 2. Säule der GAP im Jahr 2003 hat sich das potenzielle Maßnahmenspektrum nicht nur hinsichtlich einer stärkeren Flankierung der GAP-Reform, sondern auch hinsichtlich eines stärkeren territorialen Ansatzes verändert. Den neuen Rahmen der Verordnung (VO (EG) Nr. 1783/2003) aufgreifend, hat die GAK u. a. den Fördergrundsatz „Integrierte ländliche Entwicklung“ im Rahmenplan 2004 bis 2007 mit erweitertem Maßnahmenspektrum aufgenommen. Hessen hat seine Förderrichtlinien entsprechend angepasst. Neue Fördertatbestände, wie beispielsweise das Regionalmanagement, sind aber außerhalb des Plans umgesetzt worden. Darüber hinaus hat Hessen mit der sog. Dachrichtlinie im Jahr 2005 alle die ländliche Entwicklung betreffenden Fördermöglichkeiten übersichtlich zusammengefasst. Im Prinzip war das Angebot von Fördermaßnahmen in Hessen aber schon vor der Ordnungsänderung und den GAK-Anpassungen sehr breit aufgestellt.

2.3.3 2007 bis 2013 – Kontinuität mit einzelnen Neuerungen

Da sich die maßnahmen- und programmbezogenen Empfehlungen der Ex-post-Bewertung in starkem Maße auf diejenigen Programmbestandteile konzentrieren, die in der Förderperiode 2007 bis 2013 fortgeführt werden, wird in Tabelle 2.2 ein grober Vergleich beider Programme vorgenommen, ohne auf die inhaltlichen Details einzugehen. Das Programm des Landes Hessen ist vergleichsweise schlank. In den künftigen Schwerpunkten 1 und 2 wird ein fokussiertes Maßnahmenspektrum angeboten. Die Agrarumweltmaßnahmen sind zukünftig modular aufgebaut und in einem gemeinsamen Programm enthalten. Die Erstaufforstung wurde aufgrund der mangelnden Nachfrage aus dem Programm herausgenommen. Der Schwerpunkt 3 in Verbindung mit LEADER weist ein breites Maßnahmenspektrum auf, in das auch die vormals nur im Rahmen von LEADER förderfähigen Teilmaßnahmen integriert wurden. Zukünftig werden die meisten LEADER relevanten EPLR-Maßnahmen, unabhängig von der Haushaltslinie, über eine Richtlinie (die sog. Dachrichtlinie) abgewickelt. Inhaltlich erweitert und finanziell aufgestockt wurden die Fördermöglichkeiten im Bereich Bioenergie.

2.4 Wer war an der Umsetzung beteiligt? - Organisation der Programmdurchführung

In kaum einem anderen Bundesland fanden im betrachteten Zeitraum so tief greifende Änderungen in der Verwaltungsorganisation statt wie in Hessen. Auffällig waren die kurzen Zeiträume, in denen die Änderungen aufeinander folgten. Das Organigramm der Programmabwicklung aus dem Entwicklungsplan 2000 sah in der Halbzeitbewertung 2003 (Fährmann und Grajewski, 2003, S. 21) schon völlig anders aus als in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung 2005 (Fährmann; Grajewski und Pufahl, 2005, S. 4). Abbildung 2.2 stellt in einer Momentaufnahme die Umsetzungsstruktur im April 2005 dar.

Abbildung 2.2: Organisation der Programmumsetzung in Hessen (Stand April 2005)

Quelle: HMULV (2005).

Die Darstellung zeigt die Komplexität der Programmumsetzung in Hessen und die Vielzahl der mit der Abwicklung des Programms betrauten Behörden und Einrichtungen. In der Vertiefungsstudie zur Ermittlung der Implementationskosten des Hessischen EPLR wird detaillierter auf die Verwaltungsstrukturen und die daraus resultierenden Probleme eingegangen (siehe Materialband zu Kapitel 10).

2.5 Finanzielle Planung und Vollzug im Bereich der ländlichen Entwicklung 2000 bis 2006

2.5.1 Finanzielle Umsetzung des EPLR Hessen

Das Bundesland Hessen konnte die zur Verfügung stehenden EU-Mittel und öffentlichen Mittel nicht in vollem Umfang ausschöpfen, da der Mittelabfluss v. a. in den ersten Programmjahren hinter den Planungen zurückblieb.

Waren ursprünglich noch rd. 280 Mio. Euro an EAGFL-Mitteln und 640 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln zwischen 2000 und 2006 geplant, so wurde der Mittelansatz im sog. Berlin-Profil der EU-KOM im Jahr 2004 auf 257 Mio. Euro EAGFL-Mittel reduziert. Durch veränderte Kofinanzierungssätze sind die öffentlichen Mittel gegenüber den Planansätzen noch stärker auf 533 Mio. Euro zurückgegangen.

Der EAGFL-Mittelansatz stieg durch die Integration der obligatorischen Modulation in das EPLR Hessen im Jahr 2006 allerdings wieder an. Die EU-KOM hatte mit der Entscheidung vom 19.12.2005 die Mittel der obligatorischen Modulation auf die Mitgliedstaaten verteilt. Nach dem zwischen Bund und Ländern ausgehandelten Verteilungsschlüssel entfielen auf Hessen 3,7 Mio. Euro für das Jahr 2006 (BMELV, 2006b). Darüber hinaus mussten die Vorschussmittel des Jahres 2000 im Jahr 2006 mit Projekten belegt werden. Somit ist ein Anstieg der Auszahlungen im EU-Haushaltsjahr 2006 erkennbar (siehe Tabelle 2.3), wenngleich die Planungen der Bundestabelle (Stand 03.04.2006) von 47,22 Mio. Euro nicht in vollem Umfang erreicht werden konnten.

Tabelle 2.3: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Hessen 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2906 endg.	74,60	89,12	91,13	92,38	94,77	97,26	98,92	638,18
Bundestabelle	Nov. 2004	62,02	69,51	70,47	82,22	84,57	80,42	81,90	531,12
Ist: Auszahlungen ¹⁾		52,53	69,31	70,37	82,19	84,57	84,62	89,50	533,10
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2906 endg.	37,30	38,12	38,98	39,70	40,60	41,60	42,50	278,80
Bundestabelle	Nov. 2004	31,07	27,61	32,74	41,33	42,25	41,08	41,75	257,84
Ist: Auszahlungen ¹⁾		25,95	27,51	32,69	41,32	42,25	42,63	44,95	257,31

1) Ohne Vorschuss im Jahr 2000 und Auszahlungen Vorruhestand.

Quelle: BMVEL (2004), HMULF (2002a; 2002b; 2002c; 2000), BMELV (2007b), HMULV (2007c; 2004a).

Insgesamt wurden rund 8 % weniger EU-Mittel verausgabt (ohne Berücksichtigung der obligatorischen Modulation im Jahr 2006 rund 9 % weniger). Bei den öffentlichen Mitteln fällt die Differenz zwischen Soll und Ist deutlicher aus⁵, da zwischenzeitlich die Kofinanzierungssätze angehoben wurden.

In Tabelle 2.4 wird ein Soll-Ist-Vergleich der öffentlichen Mittel und der EAGFL-Mittel nach Förderschwerpunkten und Maßnahmen vorgenommen.

In allen Förderschwerpunkten wurden weniger öffentliche Mittel verausgabt als ursprünglich geplant. Die Unterschiede zwischen den Förderschwerpunkten waren ausgeprägt. Am stärksten fiel die Abweichung vom Soll in Förderschwerpunkt A aus (- 34 %). In Förderschwerpunkt B wurden rund neun Prozent weniger öffentliche Mittel eingesetzt, in Förderschwerpunkt ca. 18 % weniger. Neben einem überschätzten Interesse potentieller Zuwendungsempfänger spiegeln sich in diesen Zahlen in erster Linie knappe Haushaltsmittel und Friktionen durch die Verwaltungsumstrukturierung wider, die sich besonders bei Maßnahmen, in denen es auf ein pro-aktives Handeln der Verwaltung ankommt, in den ersten Jahren niederschlugen.

⁵ -16 % bzw. ohne obligatorische Modulation -18 % (bei einem angenommenen Kofinanzierungssatz von 50 %).

Tabelle 2.4: EAGFL-Mittel und öffentliche Mittel 2000 bis 2006 zwischen Planungsstand 2000 und Ist 2006

Haushaltlinien	Programmgenehmigung		Tabelle 104		Veränderung		Veränderung	
	2000		Rechnungsabschluss		Öffentliche Kosten		EU-Beteiligung	
	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung Mio. Euro	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung Mio. Euro	absolut Mio. Euro	relativ in %	absolut Mio. Euro	relativ in %
Förderschwerpunkt A	131,20	49,81	86,16	41,37	-45,04	-34	-8,44	-17
a	90,15	23,73	68,73	29,91	-21,42	-24	6,19	26
b	5,64	2,82	1,21	0,63	-4,43	-79	-2,19	-78
c	2,09	1,04	0,00	0,00	-2,09	-100	-1,04	-100
g	33,33	22,22	16,23	10,82	-17,10	-51	-11,39	-51
Förderschwerpunkt B	343,625	147,53	313,49	151,29	-30,14	-9	3,76	3
e	115,05	33,24	126,04	57,56	11,00	10	24,32	73
f	137,86	68,93	112,28	56,14	-25,58	-19	-12,79	-19
h	4,88	2,44	2,79	1,39	-2,09	-43	-1,04	-43
i	20,66	10,33	17,83	8,92	-2,83	-14	-1,41	-14
Flank. Maßnahmen (2078/2080)	65,18	32,59	54,55	27,27	-10,63	-16	-5,32	-16
Förderschwerpunkt C	160,81	80,40	132,58	66,29	-28,22	-18	-14,11	-18
k	29,39	14,69	32,05	16,02	2,66	9	1,32	9
m	11,25	5,62	0,10	0,05	-11,15	-99	-5,57	-99
n	30,26	15,13	14,77	7,38	-15,49	-51	-7,74	-51
o	73,86	36,93	79,04	39,53	5,18	7	2,59	7
s	16,05	8,03	6,61	3,31	-9,45	-59	-4,72	-59
z	0	0	0,02	0,01	0,02		0,01	
Sonstiges	1,75	0,66	0,86	0,44	-0,89	-51	-0,23	-34
Bewertung	0,90	0,45	0,86	0,44	-0,04	-4	-0,01	-3,0
Maßnahmen vor 1992	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
Übergangsmaßnahmen	0,85	0,21	0,00	0,00	-0,85	-100	-0,21	-100
Summe	637,38	278,40	533,10	259,38	-104,28	-16	-19,02	-7
Rückforderungen	0,00	0,00	0,00	-2,08				
Gesamtsumme	637,38	278,40	533,10	257,30	-104,28	-16	-21,10	-8
Mehrausgaben/Minderausgaben	0,00	0,00	0,00	0,01				
Finanzierungsplan total	637,38	278,40	533,10	257,31	-104,28	-16	-21,09	-8
Restabwicklung Vorruhestand	0,80	0,40	0,00	0,00	-0,80	-100	-0,40	-100
Finanzierungsplan total (einschließlich Vorruhestand)	638,18	278,80	533,10	257,31	-105,08	-16	-21,49	-8

Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULF (2002a; 2002b; 2002c; 2000), BMELV (2007b), HMULV (2007c; 2004a).

Aufgrund der Erhöhung der Kofinanzierungssätze lag der Mittelabfluss bei den EU-Mitteln bei den Förderschwerpunkten A und C zwar auch unter den Planansätzen, aber insgesamt höher als bei den öffentlichen Mitteln. In Förderschwerpunkt B wurden insgesamt geringfügig mehr EU-Mittel verausgabt als geplant. Dies lag ausschließlich an der Ausgleichszulage. In Förderschwerpunkt A wurden mehr EU-Mittel im AFP verausgabt, allerdings auch zurückzuführen auf die Übertragung der Mittel aus der Junglandwirteför-

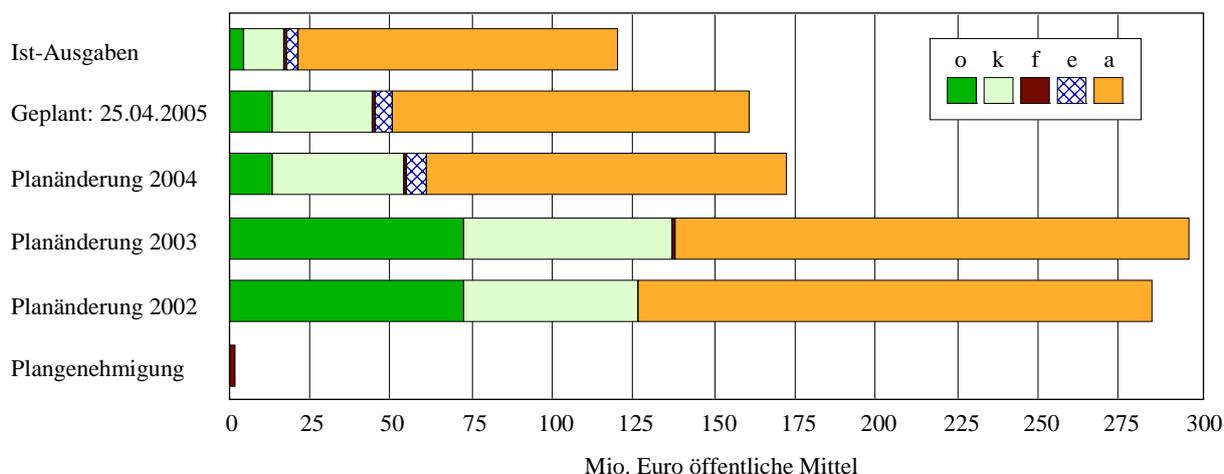
derung (B). Im Förderschwerpunkt C waren es die beiden klassischen ländlichen Entwicklungsmaßnahmen (k und o), in der mehr EU-Mittel geflossen sind.

Artikel-52-Maßnahmen in Hessen

In Hessen standen zusätzlich zum EPLR Mittel zur Verfügung, um Maßnahmen des Programms rein national zu finanzieren (sogenannte Artikel-52-Maßnahmen⁶). Durch Umschichtungen zwischen dem indikativen Finanzplan und den Artikel-52-Maßnahmen wurde versucht, verwaltungsökonomische Aspekte zu berücksichtigen, den Mangel an Kofinanzierungsmitteln zu verwalten und die Konsequenzen des Jährlichkeitsprinzips zu verringern.

Abbildung 2.3 stellt die Entwicklung der Planansätze den tatsächlich getätigten Ist-Ausgaben (Stand 30.07.2007) gegenüber. Vor allem mit der Planänderung 2004 kam es zu einer deutlichen Absenkung der Mittelansätze. Begründet wurde dieser Schritt mit der erforderlichen Anpassung an die von der hessischen Landesregierung sowie des Bundes (GAK) getroffenen Haushaltsbewirtschaftungsmaßnahmen (HMULV, 2004b).

Abbildung 2.3: Artikel-52-Maßnahmen zwischen Plan und Ist 2000 bis 2006 ⁽¹⁾



(1) Die Angaben aus der Plangenehmigung 2000 wurden nur nachrichtlich ausgeführt, um deutlich zu machen, wie unklar seitens der KOM der Begriff der Artikel-52-Maßnahmen gefasst wurde.

Quelle: HMULF (2000; 2002d; 2003), HMULV (2008; 2004b).

Insgesamt wurden deutlich weniger Mittel als geplant verausgabt. Vergleicht man die Planänderung 2002 mit den Ist-Ausgaben, so erreichte der Ausgabenstand nur 42 %. Das

⁶ Davon zu unterscheiden sind die reinen Staatsbeihilfen, die völlig außerhalb des Planes liefen und über die keine Finanzangaben vorliegen.

heißt, dass das Ausgabenvolumen für die ländliche Entwicklung in Hessen insgesamt im betrachteten Zeitraum deutlich zurückging (siehe Tabelle 2.5).

Tabelle 2.5: Ist-Ausgaben der Artikel-52-Maßnahmen in Hessen 2000 bis 2006

Maßnahmen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
a					2,04	2,00	0,54	4,59
e			8,03	4,40				12,43
f	0,10	0,10	0,10	0,10	0,09	0,20	0,15	0,84
k					1,68	1,13	0,23	3,04
o	18,13	8,82	13,15	19,17	17,32	8,88	13,25	98,73
Summe	18,23	8,92	21,28	23,68	21,13	12,22	14,17	119,63

Quelle: HMULV (2008).

Die jährlichen Veränderungen der Ist-Ausgaben zeigen einen relativ konstanten Verlauf bei den Haushaltslinien o und f, während die Auszahlungen außerhalb des EPLR bei den anderen Haushaltslinien stark schwankten.

Fakultative Modulation

Das zur Verfügung stehende Finanzvolumen wurde zusätzlich durch die Einführung der fakultativen Modulation erhöht. Die Modulationsmittel kamen in vollem Umfang im Förderschwerpunkt B den Agrarumweltmaßnahmen zugute. Insgesamt standen Einnahmen in Höhe von 3,19 Mio. Euro im Rahmen der Modulation zur Verfügung. Hinzu kommen die nationalen Kofinanzierungsmittel, so dass rund 6,4 Mio. Euro zusätzlich für Agrarumweltmaßnahmen eingesetzt werden können. Erstmals konnten im Jahr 2003 Anträge gestellt werden. Erste Auszahlungen erfolgten zu Lasten des EU-Haushaltsjahres 2005 (siehe Tabelle 2.6). Aufgrund des fünfjährigen Verpflichtungszeitraums werden die Restzahlungen z. T. aus ELER-Mitteln getätigt.

Tabelle 2.6: Mittelansätze für die fakultative Modulation in Hessen

	2004	2005	2006	2007	2000 bis 2007
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt					
Änderung 2003	0,00	2,00	2,00	0,00	4,00
Änderung 2004	1,00	2,40	2,40	0,00	5,80
<i>Ist: Auszahlungen/Plan</i>	<i>0,00</i>	<i>2,40</i>	<i>2,38</i>	<i>1,60</i>	6,37
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt					
Änderung 2003	0,00	1,00	1,00	0,00	2,00
Änderung 2004	0,50	1,20	1,20	0,00	2,90
<i>Ist: Auszahlungen/Plan</i>	<i>0,00</i>	<i>1,20</i>	<i>1,19</i>	<i>0,80</i>	3,19

Quelle: BMELV (2008), HMULF (2003), HMULV (2004b).

Von den angebotenen Modulationsmaßnahmen steht nur der Zwischenfruchtanbau mit erweitertem Teilnehmerkreis für Neubewilligungen zur Verfügung.

2.5.2 Bestimmungsgründe für den finanziellen Vollzug

In diesem Kapitel werden Hinweise auf mögliche Bestimmungsgründe gegeben, warum maßnahmenbezogen die Inanspruchnahme des EPLR in Teilen deutlich von den Planungen des Jahres 2000 abweicht. Dabei wird v. a. auf die Ursachen eingegangen, die für mehrere Maßnahmen gleichermaßen relevant sind, z. B. die Maßnahmencharakteristik, die finanztechnischen Vorgaben der EU-KOM, die administrativen Rahmenbedingungen, die allgemein knappe Haushaltslage auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene oder die Rahmenbedingungen auf den Agrarmärkten, die die Investitionsneigung positiv oder negativ beeinflussen.

Fasst man die Maßnahmen der drei Finanzierungstöpfe⁷ zu drei Förderkategorien zusammen, dann wurden in keiner Förderkategorie die Planzahlen erreicht. Am deutlichsten sind die Abweichungen bei den sektorbezogenen Maßnahmen (siehe Tabelle 2.7). Verschiedene Gründe können hierfür genannt werden. Die Maßnahme Berufsbildung wurde aus förderungstechnischen Gründen mit dem Änderungsantrag 2002 aus dem Plan herausgenommen und seither als staatliche Beihilfe gefördert. Gleiches galt für die Altverpflichtungen des AFP. Beim AFP wurde darüber hinaus der Kofinanzierungssatz von 25 auf 50 % angehoben; damit einher ging zunächst eine Erhöhung der nationalen Mittelaufwendungen. Allerdings mussten die Mittelansätze aufgrund von Sparmaßnahmen

⁷ EPLR, fakultative Modulation, Artikel-52-Maßnahmen.

wieder zurückgefahren werden, so dass weniger die Investitionsneigung als Sparzwänge eine Rolle bei den Soll-Ist-Abweichungen spielten. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern sind in Hessen im landwirtschaftlichen Bereich nämlich aufgrund der BSE-Krise die Investitionstätigkeiten bei den im Vordergrund der Förderung stehenden Futterbaubetrieben kaum zurückgegangen (siehe Abbildung 2.4).

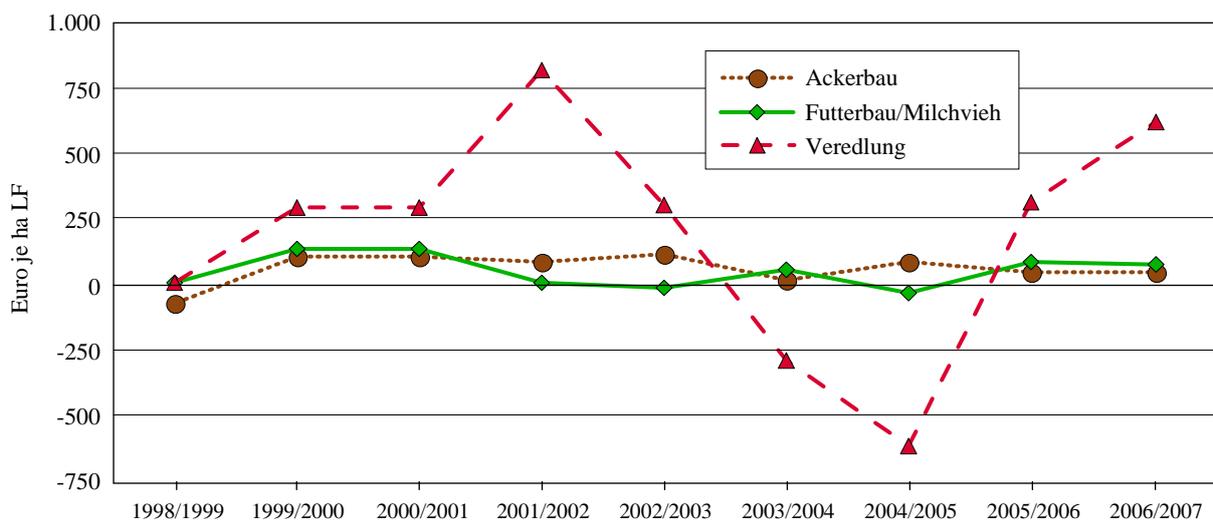
Tabelle 2.7: Ist-Soll-Vergleich nach Förderkategorien

Förderkategorien	Ansatz ¹⁾ in Mio. Euro	Ausgaben in Mio. Euro	Mehr-/Minderausgaben in Mio. Euro	Ausgaben in %
Sektorbezogene Maßnahmen (a/b, g/m, c, z)	215,63	90,87	-124,76	42
Bewahrung und Verbesserung der (Agrar)-Umwelt (f, f _{mod} , e, h, i)	401,35	331,53	-69,82	83
Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (k, n, o, s)	308,14	234,62	-73,52	76

¹⁾ geplante öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (EPLR: Stand Programmgenehmigung 2000), fakultative Modulation (Programmänderung 2003), Artikel-52-Maßnahmen (Planänderung 2002).

Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULF (2002a; 2002b; 2002c), BMELV (2007b), HMULV (2007c; 2004a), HMULF (2000; 2002d; 2003), HMULV (2008; 2004b), BMELV (2008).

Abbildung 2.4: Veränderungen der Nettoinvestitionen in Hessen von WJ 1998/1999 bis WJ 2006/2007



Quelle: BMELV (versch. Jgg.).

Bei V&V spielten neben dem Investitionsklima sicher auch einzelne strategische Unternehmensentscheidungen eine Rolle, die die Umsetzung von Fördermaßnahmen stark ver-

zögert haben (siehe Kapitel 7). Dies führte dazu, dass Projekte nicht fristgerecht fertiggestellt und unter dem Diktat der Jährlichkeit kontinuierlich Mittel in anderen Haushaltslinien verschoben wurden.

Flurbereinigung und Dorferneuerung als traditionelle Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklung konnten die zur Verfügung stehenden EU-Mittel in vollem Umfang gegenfinanzieren. Insgesamt betrachtet wurden durch die zurückgehenden Bundes- und Landesmittel letztlich auch hier weniger Mittel eingesetzt. Der geringe Umsetzungsstand der beiden anderen Maßnahmen n und s war vor allem auf die zurückhaltende Inanspruchnahme in den ersten Jahren der Programmumsetzung, bedingt durch die mit der Richtlinienumstellung und der Verwaltungsreform verbundenen Unsicherheiten, zurückzuführen. Ein weiterhin bestehendes Problem war die späte Freigabe der zur Kofinanzierung benötigten Landesmittel, die bei den antragsannahmenden Stellen zu einer gewissen Unsicherheit hinsichtlich der verfügbaren Mittel und damit zu einer zurückhaltenden Projektakquise führten.

Die auf die Bewahrung und Verbesserung der (Agrar-)Umwelt ausgerichteten Maßnahmen erreichten insgesamt einen Umsetzungsstand von 83 %. Zum einen waren flächenbezogene Maßnahmen unter dem Jährlichkeitsprinzip besser steuerbar und unterlagen auch nicht, da es sich bei AUM um fünfjährige Verpflichtungszeiträume handelt, direkten Einsparzwängen. Diese kommen immer erst bei Neubewilligungen zum Tragen. Mit der Ausgleichszulage besaß man darüber hinaus eine Maßnahme, die je nach aktueller Haushaltssituation gesteuert werden konnte. Im Programmplanungszeitraum wurden aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen der Steillagenweibau und die Förderung der bedrohten Haustierrassen aus der EU-Förderung herausgenommen. In den Planzahlen sind die Mittelansätze noch enthalten.

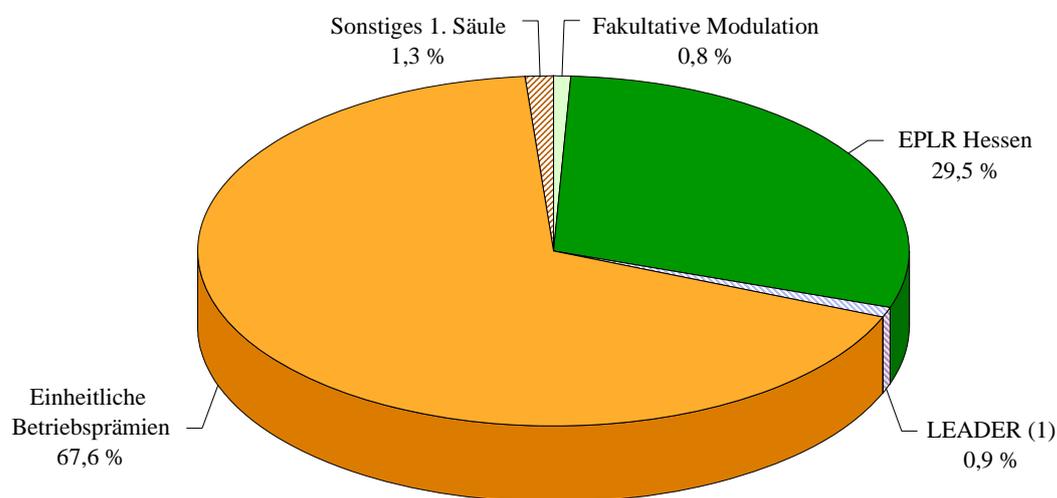
Als ein entscheidender Faktor hat sich in der Programmlaufzeit die Finanzlage der öffentlichen Hand herausgestellt, die bei Bund/Land und Kommunen immer schlechter wurde bzw. von Bemühungen um eine Haushaltskonsolidierung gekennzeichnet ist, in der freiwillige, gestalterische Maßnahmen abgebaut werden. Daneben wirkten sich die Verwaltungsreformen nachteilig auf den Umsetzungsstand verschiedener Maßnahmen auf. Eine überschätzte Akzeptanz spielte sicher auch bei einigen Maßnahmen eine Rolle; hier wurden relativ zügig die Mittel in andere Maßnahmen umgeschichtet (Beispiel Erstaufforstung).

2.5.3 Einordnung des EPLR Hessen in die Förderpolitik des Landes

Zum Verhältnis 1. und 2. Säule

In Abbildung 2.5 sind die Zahlungen des EU-Haushaltsjahres 2006 (16.10.2005 bis 15.10.2006) für die 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Hessen dargestellt. Rund 68 % der öffentlichen Mittel wurden demzufolge für Direktzahlungen aufgewendet, während der EPLR Hessen rund 30 % der Ausgaben bestritt. Die 1. Säule hat demzufolge immer noch einen großen Einfluss auf die Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Betriebe.

Abbildung 2.5: Verhältnis der 1. Säule zur 2. Säule der GAP in Hessen (auf Basis der öffentlichen Ausgaben im EU-Haushaltsjahr 2006)



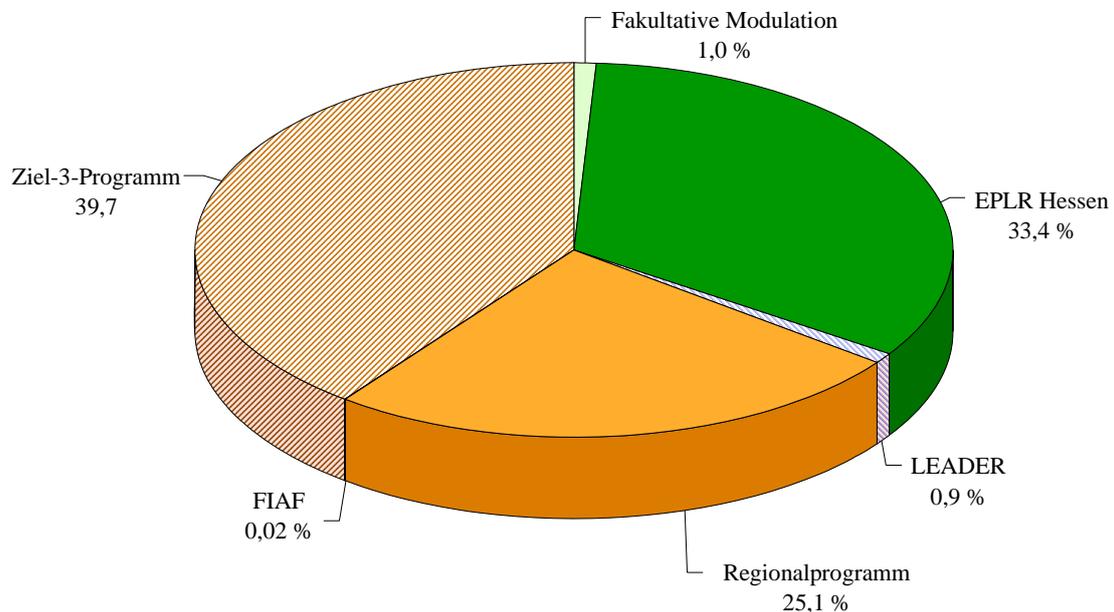
(1) Basis Ausgabenerklärung Kalenderjahr 2006

Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULF (2002a; 2002b; 2002c; 2000), BMELV (2007b), HMULV (2007c; 2004a).BMELV (2008), HMULV (2007b) .

Das EPLR Hessen im Kontext anderer EU-Förderprogramme

Das EPLR Hessen einschließlich fakultativer Modulation stand 2000 bis 2006 hinsichtlich der öffentlichen Aufwendungen hinter den ESF-kofinanzierten Fördermaßnahmen. Das Regionalprogramm stand an dritter Stelle und war räumlich auf Nordhessen konzentriert. Die Fischereiförderung (FIAF) spielte in Hessen keine Rolle.

Abbildung 2.6: Öffentliche Mittel in ausgewählten hessischen Förderprogrammen 2000 bis 2006



Anmerkung: Aufgrund der unterschiedlichen Finanzbestimmungen des EPLR und der Strukturfondsprogramme müssen die Ausgabenstrukturen vorsichtig interpretiert werden.

Quelle: Eigene Berechnungen nach BMELV (2008), HMWVL (2007; 2008), ML (2008), HMULV (2007b; 2007c; 2004a), HMULF (2002c; 2002b; 2002a), BMELV (2007b), HSM (2008).

Inhaltlich gab es Berührungspunkte zwischen allen Programmen. Dazu hat auch der Ansatz beigetragen, die ländliche Regionalentwicklung in Hessen sehr stark über den Ansatz der Regionalforen umzusetzen, in denen bottom-up versucht wird, Projektideen zu realisieren, unabhängig von den Finanztöpfen.

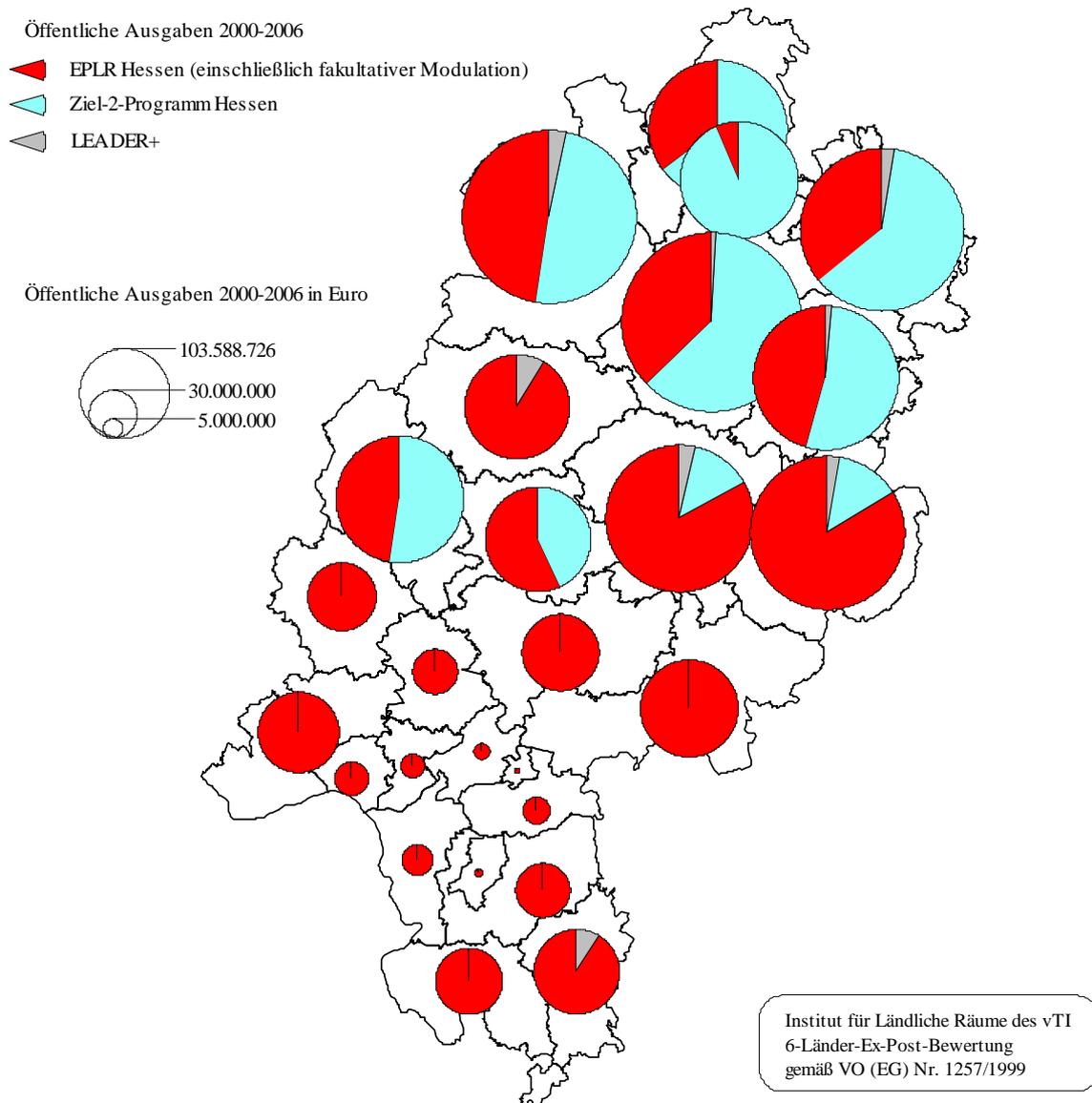
2.6 Regionale Verteilung der Fördermittel 2000 bis 2006⁸

Die räumliche Verteilung der öffentlichen Mittel 2000 bis 2006 in den verschiedenen Förderprogrammen war sehr unterschiedlich. Mit Ausnahme des Ziel-3-Programms und des FIAF lagen für die anderen Programme (siehe Abbildung 2.6) Daten auf Kreisebene vor oder konnten näherungsweise Kreisen zugeordnet werden. Das EPLR Hessen und das ESF-Programm kamen vom Grundsatz her in ganz Hessen zur Anwendung. Räumliche Einschränkungen gab es bei diesen Programmen maßnahmenbezogen: Im EPLR Hessen v. a. für die Förderschwerpunkte B und C, im ESF-Programm für die kontingentierte Mittel, die flankierend zum Regionalprogramm zum Einsatz kamen. Alle anderen betrachteten Programme waren auf ausgewählte Gebietskulissen beschränkt.

Der finanzielle Schwerpunkt des Ziel-2-Programms lag aufgrund der festgelegten Gebietskulisse in Nord- und Mittelhessen. Die meisten Ziel-2-Mittel entfielen im Zeitraum 2000 bis 2006 auf den Schwalm-Eder-Kreis gefolgt vom Werra-Meißner-Kreis und Waldeck-Frankenberg. Auch dem dem Hessischen EPLR wurden diese Kreise umfangreich gefördert. Das finanzielle Gewicht lag allerdings auf dem Vogelsbergkreis und dem Kreis Fulda, die nur in geringem Umfang noch in den Genuss der Ziel-2-Förderung kamen.

⁸ Die räumliche Analyse der Finanzströme erfolgte für das EPLR und die fakultative Modulation auf der Grundlage von Buchungsdaten der Zahlstelle. Diese wurden in den ersten Jahren auf der Grundlage der Postleitzahl der Zuwendungsempfänger regionalisiert, in den Jahren 2005 und 2006 erfolgte die räumliche Zuordnung über das Feld F207. F207 gibt, genau wie die Postleitzahl, den Wohnsitz des Zahlungsempfängers wieder, an dem dieser steuerpflichtig ist. Wohnsitz und Ort der Projektdurchführung können räumlich auseinander liegen. Bei der Interpretation der Daten ist dies zu beachten. Des Weiteren mussten die räumlichen Zuordnungen z. T. nachgearbeitet werden (z. B. im Fall der Flurbereinigung). Soweit möglich, wurden Buchungen aus der Analyse ausgeschlossen, die zwar einen räumlichen Bezug haben, aber zentral am Sitz des Zuwendungsempfängers gebucht wurden. Aus diesem Grund sind die Buchungen in den kreisfreien Städten nur mit eingeschränkt interpretierbar.

Karte 2.1: Regionale Verteilung der Fördermittel des Hessischen EPLR und weiterer ausgewählter Programme 2000 bis 2006

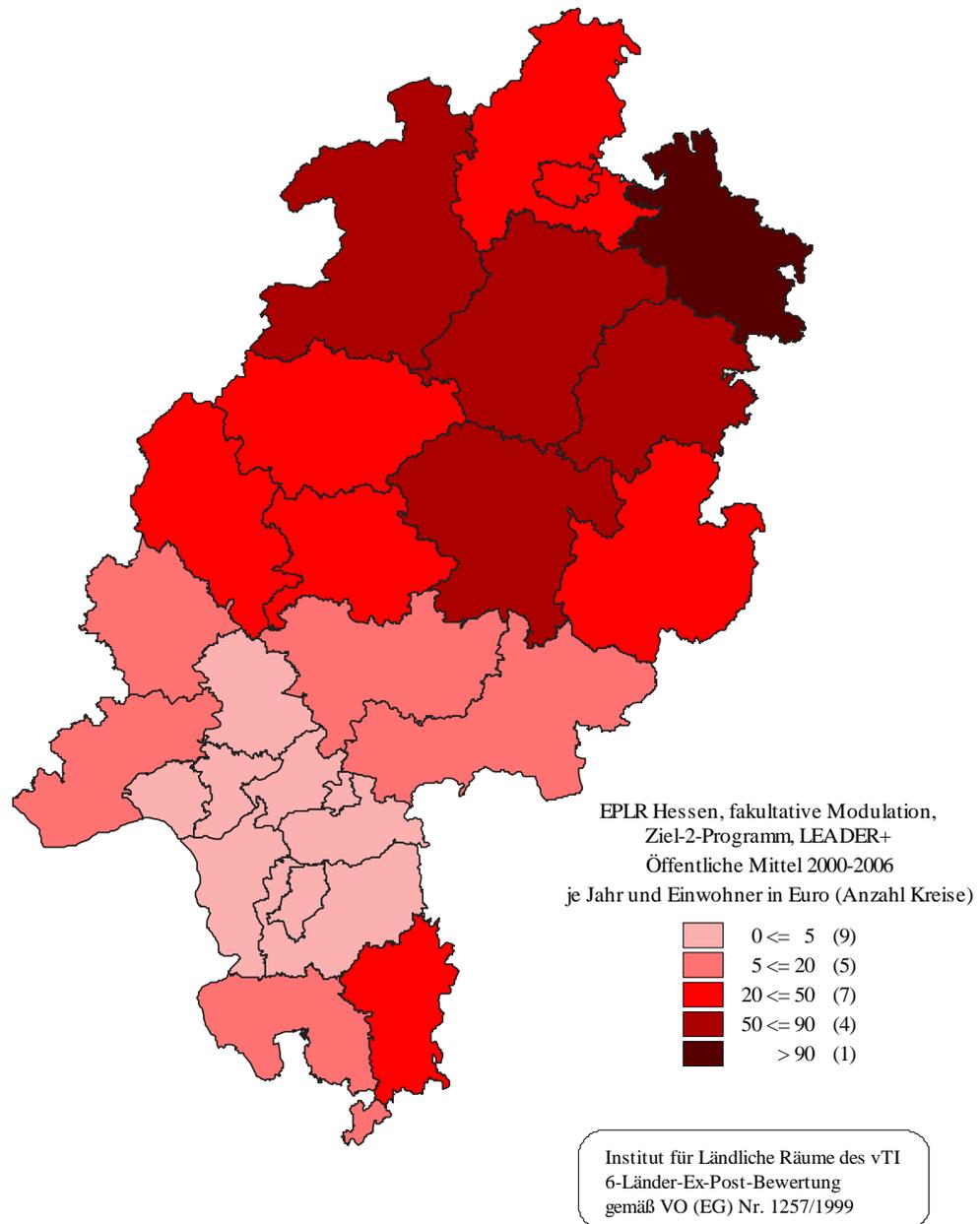


Quelle: Eigene Berechnungen nach HMWVL (2007), IBH (2008), HMULV (2007d).

Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität

Da die absolute Mittelverteilung alleine aufgrund der unterschiedlichen Größe und Struktur der Kreise (z. B. bezüglich der Einwohnerzahl) wenig aussagekräftig ist, werden in einer weiteren kartographischen Darstellung die öffentlichen Mittel, die regionalisiert werden konnten, in Bezug zur Einwohnerzahl gesetzt.

Karte 2.2: Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität des Hessischen EPLR und weiterer ausgewählter Programme⁹



Quelle: Eigene Berechnungen nach HSL (2008), HMWVL (2007), IBH (2008), HMULV (2007d).

Im Mittel lag die errechnete Förderintensität je Einwohner und Jahr bei 21 Euro. Es gab starke Abweichungen. Mit 113 Euro je Einwohner und Jahr lag der Werra-Meißner-Kreis

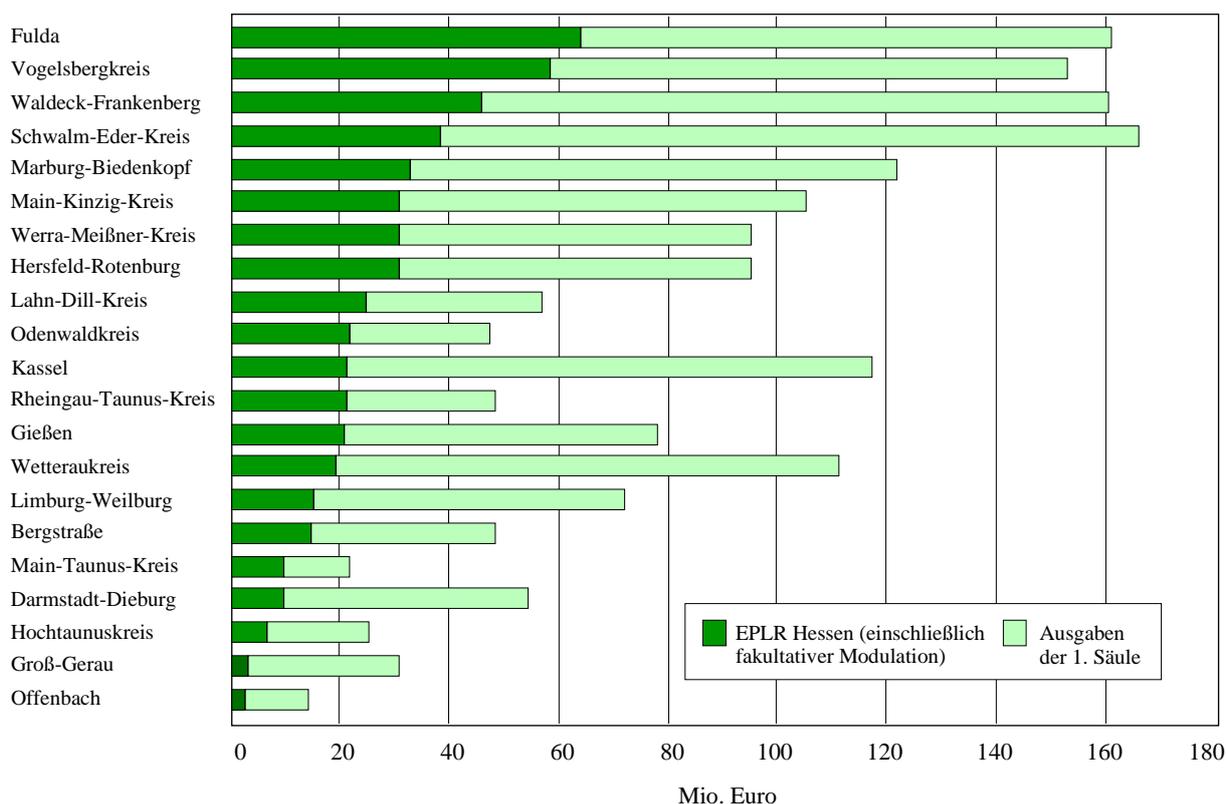
⁹ Berücksichtigung fanden folgende Programme: EPLR Hessen einschließlich fakultativer Modulation, das Ziel-2-Programm und LEADER+.

an der Spitze der hessischen Landkreise. Am unteren Ende bewegten sich die Städte und südhessischen Landkreise mit Ausnahme des Odenwaldkreises.

Räumliche Verteilung der Fördermittel des Hessischen EPLR¹⁰ und der 1. Säule

Das EPLR Hessen setzte insgesamt unterschiedliche räumliche Schwerpunkte (siehe Abbildung 2.7). Die meisten öffentlichen Mittel 2000 bis 2006 flossen in den Landkreis Fulda, gefolgt vom Vogelsbergkreis und Waldeck-Frankenberg. Am unteren Ende bewegten sich die Städte, die südhessischen Landkreise und das gesamte Rhein-Main-Ballungsgebiet. Damit entspricht die Fördermittelverteilung auch den siedlungsstrukturellen und regionalwirtschaftlichen Unterschieden in Hessen (siehe Kapitel 10).

Abbildung 2.7: Öffentliche Ausgaben des EPLR Hessen und der 1. Säule auf regionaler Ebene in den Jahren 2000 bis 2006 ⁽¹⁾



(1) Angaben EPLR (einschließlich fakultativer Modulation) auf Basis EU-Haushaltsjahr, Angaben 1. Säule-Zahlungen kalenderjahrbezogen.

Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULV (2007d; 2007a, S. 20).

¹⁰ Einschließlich fakultativer Modulation, ohne Artikel-52-Maßnahmen.

Abbildung 2.7 stellt die regionalisierten Ausgaben des EPLR Hessen und der fakultativen Modulation den Ausgaben der 1. Säule gegenüber.

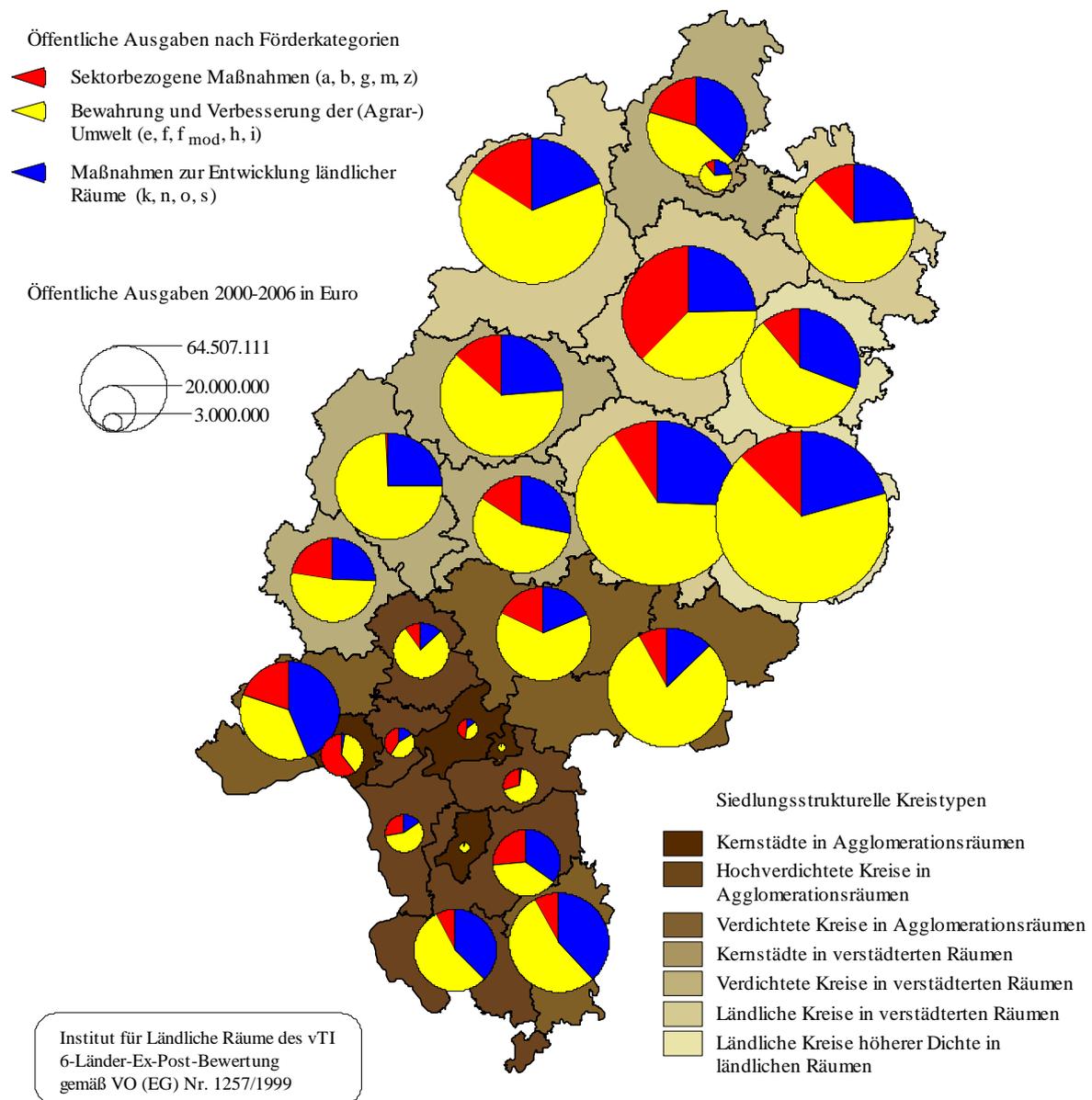
Die Zahlungen der 1. Säule folgen z. T. auch der räumlichen Schwerpunktsetzung der 2. Säule. Die Landkreise Fulda, Waldeck-Frankenberg und der Schwalm-Eder-Kreis erhielten 2000 bis 2006 die meisten Zahlungen aus der ersten Säule. Daneben gab es allerdings auch Landkreise wie Kassel oder die Wetterau, die vergleichsweise hohe Zahlungen aus der 1. Säule erhielten. Am unteren Ende der Zahlungsempfänger lagen überwiegend das Rhein-Main-Gebiet und Südhessen.

Das Verhältnis der 1.- und 2.-Säule-Zahlungen auf regionaler Ebene war ebenfalls sehr unterschiedlich. Lag das Verhältnis im Landesdurchschnitt in den Jahren 2000 bis 2006 in etwa bei 70 zu 30, so lag der Anteil der 2. Säule in Fulda, im Lahn-Dill-Kreis, im Odenwald und im Rheingau-Taunuskreis deutlich höher.

Räumliche Verteilung der Fördermittel des Hessischen EPLR 2000 bis 2006 nach Förderkategorien

Die einzelnen Maßnahmen des EPLR waren entweder mit Gebietskulissen belegt oder verteilten sich aufgrund ihrer Förderinhalte unterschiedlich im Raum. Die Maßnahmen wurden zu drei Förderkategorien (siehe Tabelle 2.7) zusammengefasst. Im Schnitt lag der Anteil der Förderkategorie „Sektorbezogene Maßnahmen“ bei 16 %. Abweichungen nach oben finden sich in einigen Kreisen, v. a. aufgrund einer regen Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe. 59 % der öffentlichen Mittel wurden für flächenbezogene und investive Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der Umwelt in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzt. Die Mittelgebirgslagen und Ausgleichszulagengebiete liegen in ihren Anteilen höher. Rund ein Viertel der öffentlichen Mittel flossen in die Förderkategorie „Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume“. Außerhalb der Gebietskulisse für n. o und s kam nur die Flurbereinigung zum Einsatz. Hier gab es auch am Rande des Rhein-Main-Ballungsgebietes einige Verfahren, die mit EPLR-Mitteln gefördert wurden (siehe Karte k.1 im Materialband zu Kapitel IX).

Karte 2.3: Regionale Verteilung der Fördermittel des EPLR Hessen 2000 bis 2006 nach Förderkategorien



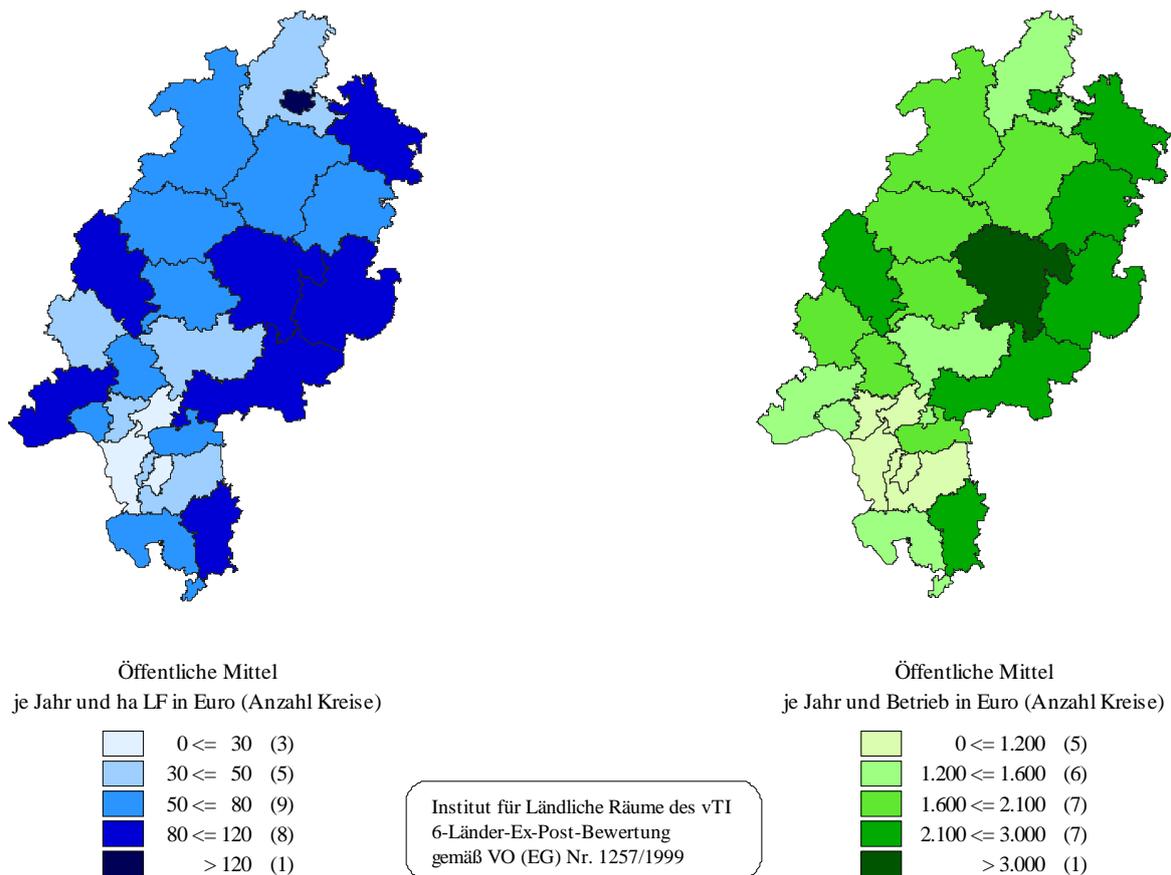
Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULV (2007d), BBR (2005).

Errechnete sektorale Förderintensitäten

Die Förderung des EPLR Hessen richtete sich schwerpunktmäßig an landwirtschaftliche Betriebe. Um einen Eindruck über die potentielle Förderintensität zu erhalten, wurden die Zuwendungen für sektorbezogene Maßnahmen (a/b, z, e, f, f_{mod}, h) sowohl auf die LF als auch die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe auf regionaler Ebene bezogen (siehe Karte 2.4).

Die räumlichen Schwerpunkte sind vergleichbar. Die Förderintensitäten lagen in den Mittelgebirgslagen deutlich höher als im übrigen Hessen.

Karte 2.4: Errechnete sektorale Förderintensitäten des EPLR Hessen 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULV (2007d), Destatis (2005).

Im Durchschnitt lag die auf die LF umgelegte Sektorförderung je Jahr bei rund 70 Euro und damit deutlich über den Durchschnittswerten von Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Je landwirtschaftlichem Betrieb errechnete sich ein jahresdurchschnittlicher Förderbetrag von rund 2.100 Euro (ohne kreisfreie Städte).

Würde man die Zahlungen der 1. Säule in die Betrachtung miteinbeziehen (HMULV, 2007a, S. 20), so läge der jährliche Durchschnittsbetrag je Hektar LF bei rund 300 Euro und je Betrieb bei rund 9.000 Euro (ohne kreisfreie Städte).

Literaturverzeichnis

- Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29. September 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. CD-Rom. Bonn.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Anlage Buchführungsergebnisse der Testbetriebe. Internetseite BMELV: <http://www.bmelv-statistik.de>. Stand 29.5.2007.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006b): Mittelzuweisungen im EU-Haushaltsjahr 2006 auf Ebene der Bundesländer. Email vom 07.08.2008.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung (Bundestabelle mit Bundesländertabellen). Stand 8.11.2006. E-Mail am 11.09.2007.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Deutschland - Verwendung der durch Differenzierung freigewordenen Mittel, nur fakulative Modulation, Stand 14.11.2006. Email vom 20.Juli 2008.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung, Bundestabelle mit zugehörigen Länderfinanztabellen. Schriftliche Mitteilung am 17.12.2004.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2005): Kreisdaten der Agrarstrukturerhebung 2003, Betriebswirtschaftliche Ausrichtung, Bodennutzung und Viehhaltung 2003.
- Eser, T. (2001): Evaluation und Qualitätsmanagement - Anforderungen und Konsequenzen für die EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung H. 6/7, S. 327-339.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2008): Kommissionsvorschläge für den Gesundheitscheck - Dokumentation. Agra-Europe H. 22/08, S. 1-90.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/index_en.htm. Stand 12.12.2000.

- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999): 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.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Kapitel 2, Einleitung. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2003): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Hamburg, Hannover. S. 1-52.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Kapitel 2: Einleitung. Braunschweig. Internetseite FAL.:
http://www.fal.de/cIn_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 (2003): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035899.pdf. Stand 2.10.2007.
- HMULF, EU-Zahlstelle (2002a): EU-Haushaltsjahr 2002. Schriftlich am 26.11.2002.
- HMULF, EU-Zahlstelle (2002b): EU-Haushaltsjahr 2001.
- HMULF, EU-Zahlstelle (2002c): EU Haushaltsjahr 2000.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum. Wiesbaden.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2002d): Antrag auf Änderung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 des Landes Hessen - EU-Haushaltsjahr 2002 - (Stand 23.07.2002). Wiesbaden.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2003): Antrag auf Änderung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 des Landes Hessen - EU-Haushaltsjahr 2003 -. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2004a): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Euro, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2003 bis 15.10.2004. Email vom 30.11.2004.

- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2004b): Antrag auf Änderung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum gemäß Art. 44 (4) der VO (EG) 445/2002, geändert durch VO (EG) 963/2003 - EU-Haushaltsjahr 2004 -. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2005): Programmkoordination Hessen. Gespräch am 20.01.2005.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007a): Jahresagrarbericht 2007. Wiesbaden. Internetseite Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz: <http://www.hmuly.hessen.de>. Stand 12.8.2008.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007b): Ausgabenbescheinigung und -erklärung und Zahlungsantrag LEADER + Hessen (07.12.2007). Email vom 03.06.2008.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007c): Tabelle 104, Ausgaben und Vorausschätzungen, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2005 bis 15.10.2006. Email vom 17.08.2007.
- 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 (2008): Zusätzliche staatliche Beihilfen, Stand 20.03.2007. E-Mail vom 28.04.2008.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2007): Finanzieller Vollzug des Hessischen Ziel-2-Programms 2000 bis 2006 (EFRE), Stand: 24.11.2007. Email vom 24.11.2007.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2008): Ziel-2-Programm Hessen 2000 bis 2006. Jährlicher Durchführungsbericht 2006. Wiesbaden. Internetseite HMWVL: http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/HMWVL_Internet?cid=7c27ac0c04b43f413e24fc0bc675bd01. Stand 19.6.2008.
- HSL, Hessisches Statistisches Landesamt (2008): Bevölkerung in Hessen 2006 und 2025 nach Verwaltungsbezirken. Internetseite Hessisches Statistisches Landesamt: <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerungsgebiet/landesdaten/11-regionalisierte-bevoelkerungsvorausberechnung/bevoelkerung-in-hessen-2006-und-2025-nach-verwaltungsbezirken/index.html>. Stand 8.8.2008.
- HSM, Hessisches Sozialministerium (2008): ESF-Mittel in Hessen 2000 bis 2006, Ausgabenerklärung zum 13.08.2008. Email vom 19.08.2008.

- IBH, Investitionsbank Hessen (2008): Bewilligung 2002 bis 2006, Titel 1 und 2 LEADER+ Hessen nach LAGn. Email vom 06.08.2008.
- LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, BW, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. Stand 7.8.2008.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): FIAF 2000 bis 2006 - Finanzielle Abwicklung (Stand 31.03.2006) in den Bundesländern HB, HE, HH, NI, NW und SH. Email vom 01.08.2008.

