

Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Materialband zu Kapitel 10

Studie 2

Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von ZAL vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen

Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse zur Bewertung der Fördereffizienz

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

Institut für Ländliche Räume



Braunschweig

November 2008

5.2.5	Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage	123
5.2.6	Wesentliche „Investitionen“ zur Senkung der Implementationskosten	123
5.3	Zufriedenheit der Letztempfänger	125
5.4	Zusammenfassung	128
6	Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse	130
6.1	Einleitung	130
6.2	Implementationskosten und Programmwirkungen	132
6.2.1	Gesamtbetrachtung	132
6.2.2	Sozioökonomische Wirkungen (Beschäftigung und Einkommen)	133
6.2.3	Umweltwirkungen	135
6.3	Gesamtbetrachtung der Kosten und Wirkungen	137
6.4	Ausblick 2007 bis 2013	140
6.5	Zusammenfassung	142
7	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	142
	Literatur	146
	Anhang	151

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Transaktionskostenkomponenten im Zusammenhang mit verschiedenen Förderinstrumenten	94
Abbildung 2:	Wechselwirkungen zwischen öffentlichen und privaten Transaktionskosten	97
Abbildung 3:	Bausteine und Arbeitsschritte der Kosten-Wirkungs-Synopse	98
Abbildung 4:	Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?	124
Abbildung 5:	Programmumsetzung zwischen Kundenzufriedenheit, Wirksamkeit und Kostenoptimierung	131
Abbildung 6:	Maßnahmen nach ihrem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis und erreichten Wirkungsstufen - Beschäftigung	134
Abbildung 7:	Maßnahmen nach ihrem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis und erreichten Wirkungsstufen – Einkommen	135
Abbildung 8:	Maßnahmen nach ihrem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis und erreichten Wirkungsstufen - Umwelt	137
Abbildung 9:	Wie werden die Implementationskosten der Maßnahmen unter ELER 2007 bis 2013 im Vergleich zu 2000 bis 2006 ausfallen?	141

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten	95
Tabelle 2:	Struktur und Aufgaben der Dienststellen für die Implementation von ZAL in 2005	102
Tabelle 3:	Berücksichtigte Leistungen und Vollzugsebenen für die Maßnahmen des ZAL Programms und der Querschnittsaufgaben	103
Tabelle 4:	Personaleinsatz und Personalkosten des Landes und Kosten Dritter zur Implementation von ZAL 2005	107
Tabelle 5:	Gesamtkosten von ZAL 2005 und Anteil der Maßnahmen an den Implementationskosten sowie an den verausgabten öffentlichen Mitteln	108
Tabelle 6:	Implementationskosten, bezogen auf die verausgabten Fördermittel 2005	110
Tabelle 7:	Ergebnisse vergleichbarer Studien zur Kostenermittlung	112
Tabelle 8:	Gruppierung der ZAL-Maßnahmen nach ihrem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis	113
Tabelle 9:	Gründe zur Erklärung des Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnisses, die in der Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung zu finden sind	119
Tabelle 10:	Maßnahmenspezifische Faktoren mit positiven oder negativem Einfluss auf die Höhe der Implementationskosten	121
Tabelle 11:	Gründe für die Höhe des Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnisses, die in der technischen Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung und Monitoring liegen	122
Tabelle 12:	Wirkungseinstufung der ZAL-Maßnahmen nach Implementationskosten-klassen	132
Tabelle 13:	Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen	138
Tabelle 14:	Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen (<i>in Klammern Maßnahmen</i>)	139

Abkürzungsverzeichnis

Maßnahmenkürzel

a1	AFP
c1	Berufsbildung für Landwirte
g1/g2	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung
k1	Flurbereinigung
n1	DE: Dienstleistungseinrichtungen
n2	Biomasse und Energie
o1	Dorferneuerung
o2	Landesmaßnahme Dorferneuerung
03	Abwasserbeseitigung
p1	DE: Diversifizierung
p2	Landesmaßnahme DE: Diversifizierung
r1	DE – AEP und LSE
r2	Ländlicher Wegebau
s1	DE: Fremdenverkehrliche Maßnahmen
s2	Förderung des ländlichen Fremdenverkehrs
u	Küstenschutz und Hochwasserschutz
e1	Ausgleichszahlung nach Artikel 16
e2	Ausgleichszulage
f1	MSL + Modulation
f2	Vertragsnaturschutz
f3	Halligprogramme
h1	Aufforstungsprogramm
h2	Aufforstung (durch Behörden)
i1	Waldhilfsprogramm
i2	Ökol. Stabilisierung der Wälder
t1	Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern
t2	Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen

A

ALR	Amt für ländliche Räume
ÄLR	Ämter für ländliche Räume
AEP	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AUM	Agrarumweltmaßnahmen
AZ	Ausgleichszulage

B

BS	Bescheinigende Stelle
bzw.	beziehungsweise

C

CO ₂	Kohlendioxid
-----------------	--------------

D

DE	Dorferneuerung
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
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
et al.	et aliter
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU-Com	European Commission General Direction for Agriculture and Rural Development
EU-KOM	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
evtl.	eventuell

F

FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
-----	--

G

GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
-----	--

ggf.	gegebenenfalls
------	----------------

GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
-----	-------------------------

I

I-Bank-SH	Investitionsbank Schleswig Holstein
-----------	-------------------------------------

IT	Informationstechnologie
----	-------------------------

ITEAS	Integrated Tools to design and implement Agro-Environmental Schemes
-------	---

InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
---------	--

K

kg	Kilogramm
----	-----------

KLR	Kosten-Leistungsrechnung
-----	--------------------------

L

LANU	Landesamt für Natur und Umwelt
------	--------------------------------

LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). (Aus dem Französischen: Liaison entre actions de développement de l'économie rural; im Englischen: Link Between Actions for the Development of Rural Economy); LEADER II (1994-1999), LEADER+ (2000-2006)
--------	---

LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
----	------------------------------------

LSE(n)	Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalyse(n)
--------	--

LRH	Landesrechnungshof
-----	--------------------

M

MEANS	Methods for Evaluating Action of a Structural Nature (Programm der Europäischen Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, mit dem Ziel der Verbesserung von Bewertungen)
-------	--

MWV/MWVV	Ministerium für Wissenschaft Wirtschaft und Verkehr
----------	---

Mio.	Million/en
------	------------

MSL	Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung
-----	---

MLUR	Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume
------	---

N

n	Anzahl
Natura 2000	Europäisches Schutzgebietssystem gebildet aus: "Special Area of Conservation" (SAC) der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) und "Special Protected Area" (SPA) der Vogelschutz-Richtlinie
NRW	Nordrhein-Westfalen

O

OECD	Organisation for Economic and Cooperation and Development
ökol.	ökologisch
o. g.	oben genannt

P

PROFIL C/S	Software zur Umsetzung von InVeKoS und angrenzenden Förderprogrammen
------------	--

S

SH	Schleswig Holstein
s. o.	siehe oben
STUÄ	Staatliche Umweltämter

U

u. a.	unter anderem
u. E.	unseres Erachtens
UNB	Untere Naturschutzbehörde

V

v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VO (EG)	Verordnung
VORIS	Vorschrifteninformationssystem
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Z

ZAL	EPLR des Landes Schleswig-Holstein ‚Zukunft auf dem Land‘
ZALIS	EDV-System zur Erfassung der ZAL-Förderdaten
z. B.	zum Beispiel
ZDA	Zahlstellendienstanweisung
ZPLR	Zukunftsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig Holstein
ZVE	Zuverlässigkeitserklärung
z. T.	zum Teil

0 Zusammenfassung

Ausgangspunkt der Studie im Rahmen der Ex-post-Bewertung von ZAL war die Frage nach der Fördereffizienz. Zur Beurteilung der Fördereffizienz wurden die Gesamtkosten des Programms ermittelt, die sich aus den öffentlichen Ausgaben und den Implementationskosten zusammensetzen. Zusammenfassend wurden die Ergebnisse in einer Kosten-Wirkungs-Synopse dargestellt, die sich aus drei Bausteinen zusammensetzt: Quantitative Implementationskostenanalyse, qualitative Implementationskostenanalyse und Wirkungsbetrachtung.

Im Rahmen der quantitativen Analyse wurden Implementationskosten definiert als Kosten der Dienststellen und Institutionen in Schleswig-Holstein für die Umsetzung von ZAL. Da entgegen der ursprünglichen Planung die Daten aus der Kosten-Leistungsrechnung nicht genutzt werden konnten, wurde auf Daten der Zahlstelle Schleswig-Holstein zurückgegriffen. Diese Daten wurden eigens für diese Studie erhoben und von uns auch mit kleineren Anpassungen den Analysen zugrunde gelegt. Bezugsjahr war 2005; für dieses Jahr wurden zusätzlich die Auszahlungen nach Teilmaßnahmen von der Zahlstelle bereitgestellt.

Mit Implementationskosten in Höhe von sieben Cent (ohne Kosten für Querschnittsaufgaben) pro verausgabtem Euro an Fördermitteln erreichten die Kosten für die Umsetzung von ZAL insgesamt eine mittlere Größenordnung. Klammert man den Küstenschutz als „Sondermaßnahme“ aus der Betrachtung aus, so ergibt sich ein Implementationskostenanteil von 8,4 Cent je Euro Fördermittel. Elf der insgesamt 29 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. rund 57 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden (darunter die Dorferneuerung als finanzstärkste Maßnahme). Nur drei Maßnahmen mit rund 4 % der öffentlichen Fördermittel lagen im Bereich hoher Implementationskostenanteile (Vertragsnaturschutz, Halligprogramm und Ausgleichszahlung). Insgesamt lagen 15 Maßnahmen (rund 40 % der öffentlichen Fördermittel) im Bereich mittlerer Implementationskostenanteile.

Ziel der qualitativen Implementationskostenanalyse war es, die wesentlichen Bestimmungsfaktoren für die unterschiedliche Höhe der Implementationskosten zu ermitteln und mögliche Ansätze für Verbesserungen im Förderablauf herauszuarbeiten. Die Grundlage der qualitativen Implementationskostenanalyse bildete eine Befragung der Fachreferate und der mit Querschnittsaufgaben betrauten Einrichtungen/Referate. Es handelt sich um subjektive Einschätzungen der Befragten, die trotzdem eine weitergehende Interpretation der Befunde der quantitativen Analyse erlauben. Alle Befragten schätzen den Aufwand zur Umsetzung EU-kofinanzierter Maßnahmen höher als bei rein nationaler Finanzierung. Ursächlich sind v. a. die erhöhten Anforderungen an die Prüf-, Kontroll- und Dokumentationspflichten. Die Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung ist in SH aufgrund des

zweistufigen Verwaltungsaufbaus sehr schlank und daher ein wesentlicher Grund für die vergleichsweise niedrigen Implementationskostenanteile von ZAL. Eine wichtige Bedeutung kam den ÄLR zu, in deren Zuständigkeitsbereich viele Maßnahmen gebündelt umgesetzt wurden. Trotzdem wurde von einigen Befragten eine weitere Zentralisierung von Zahlstellenfunktionen angeregt. Maßnahmenspezifisch lagen Gründe für die unterschiedlich hohen Implementationskostenanteile der Maßnahmen aus Sicht der Befragten v. a. in den absolut zur Verfügung stehenden Mitteln, der Zahl der Zuwendungsempfänger und dem sich daraus ergebenden durchschnittlichen Zuwendungsbetrag je Teilnehmer. Des Weiteren wurde bei den Naturschutzmaßnahmen ein hoher Betreuungsaufwand angeführt, wobei gerade diese intensive Betreuung ein wesentlicher Grund für Landwirte ist, langfristig an Maßnahmen teilzunehmen und auch eine hohe Wirksamkeit garantiert. Die technische Ausstattung in der Programmumsetzung wurde v. a. aus Programmsicht kritisch gesehen. Daher wird für das Zukunftsprogramm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 (ZPLR) an der Einführung eines Datenhaltungs- und Zahlungssystems einschließlich eines Monitoringmoduls gearbeitet. Die mit Abstand wichtigste „Investition“ zur Senkung von Implementationskosten war aus Sicht der Befragten die Kontinuität von Strukturen und Personal.

Ein weiterer Baustein der qualitativen Analyse war die Ermittlung der Zufriedenheit der Letztempfänger, die maßnahmenseitig zu verschiedenen Phasen im Evaluationszyklus durchgeführt wurde. 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 lagen die Unverständlichkeit und der Umfang der Unterlagen.

Mit der Kosten-Wirkungs-Synopse wurde das Verhältnis der Gesamtkostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel zu den erzielten Wirkungen betrachtet. Zwischen den Implementationskostenanteilen und den erreichten Wirkungen wurde kein Zusammenhang festgestellt. Es gab bei den Maßnahmen der höchsten Wirkungsstufe sowohl Maßnahmen mit niedrigen (wie beispielsweise die Dorferneuerung) und hohen Implementationskostenanteilen (Vertragsnaturschutz). Rund 39 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 41 % der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen hatten eher geringe Wirkungen. Hierzu gehörten v. a. einzelbetriebliche Investitionsmaßnahmen und kompensatorische Maßnahmen. Bei diesen Maßnahmen kommt es zukünftig v. a. darauf an, durch eine stärkere Fokussierung eine höhere Wirksamkeit zu erzielen. Die Aussichten, eine weitere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 für eher unrealistisch gehalten. Dies wird mit den höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und die Durchführung von Kontrollen begründet.

1 Hintergrund und Zielstellung

Die Bewertung der Fördereffizienz von ZAL und der einzelnen Maßnahmen auch im Verhältnis zueinander war u. a. Gegenstand der Ex-post-Bewertung. Dabei wurden die erzielten Wirkungen in das Verhältnis zu den entstandenen Kosten gesetzt.

Zwei Fragen standen im Vordergrund:

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

Unter eingesetzten öffentlichen Mitteln werden im Rahmen von Evaluationen häufig ausschließlich die eingesetzten öffentlichen Fördermittel verstanden. Kosten, die für die Implementation (Konzeption, Einführung und Umsetzung) von Förderprogrammen wie ZAL entstehen, werden bei Evaluationen 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 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 (FAL et al., 2003; FAL et al., 2005).

Die tatsächlichen Umsetzungskosten von ZAL und der einzelnen Maßnahmen wurden bisher aber nicht erfasst. Generell wird die Erfassung von Implementationskosten im Zusammenhang mit Evaluationen verschiedener politischer Instrumente eher vernachlässigt. Diese Kosten sind kein systematisches Problem, wohl aber ihre mangelnde Transparenz (Falconer und Whitby, 1999). Der OECD-Bericht spricht daher von „need to identify and track policy-related transaction costs with a view of controlling costs and making better use of public funds (OECD, 2007, S. 13). 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 formuliert (EU-KOM, 1999a, S. 9 und S. 37; EU-KOM, 2006). Die Bewertungsleitlinien der EU-KOM spezifizieren allerdings keinen methodischen Ansatz für die Kostenerfassung. So enthalten die vorhandenen Bewertungsberichte keine systematische Einschätzung von Implementationskosten, sondern liefern nur sporadische und qualitative Hinweise. Ihre systematische Erfassung im Rahmen der Evaluation von ZAL soll einen Beitrag zur besseren Transparenz von Implementationskosten verschiedener Maßnahmen und zur Präzisierung der notwendigen Diskussionen leisten.

Eine Betrachtung der Implementationskosten ergibt jedoch nur Sinn, wenn sie im Zusammenhang mit den erzielten Wirkungen erfolgt. 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 Implementationskosten an Fördermitteln an sich gut und ein hoher Anteil an sich fragwürdig sei.

Die Betrachtung 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 liegen darin, Fördermittel für wirksame, zielorientierte Maßnahmen zu verausgaben und dabei die Implementationskosten nicht aus den Au-

gen zu verlieren. Daher müssen Implementationskosten bei der Beurteilung der Effektivität und Effizienz von Maßnahmen berücksichtigt werden.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind

- die Entwicklung einer Methode zur Erfassung der Implementationskosten im Rahmen von Evaluationen,
- die Schaffung von Transparenz bezüglich der Implementationskosten von ZAL,
- die Ermittlung von Bestimmungsfaktoren der Implementationskosten und möglichen Ansätzen zur Verbesserung der verwaltungstechnischen Abwicklung oder Ausgestaltung von Fördermaßnahmen;
- die Diskussion der Implementationskosten und der verausgabten öffentlichen Mittel der Maßnahmen vor dem Hintergrund ihrer Wirkungen. Im Mittelpunkt steht hierbei die Diskussion der Verhältnismäßigkeit zwischen Kosten und Wirkungen.

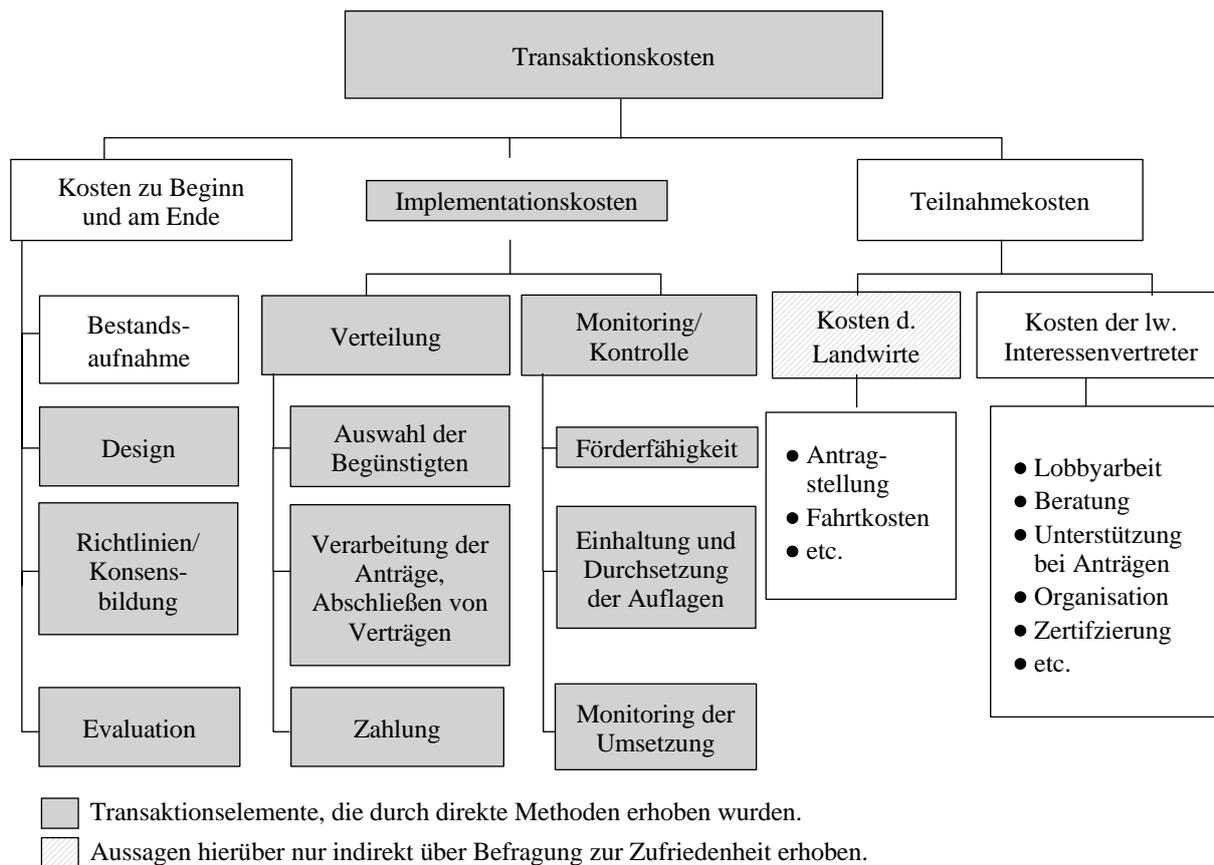
2 Terminologie – Transaktionskosten oder Implementationskosten

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 (vgl. hierzu auch Literaturrecherche in OECD, 2007). Hinter dem Begriff der Transaktionskosten stehen 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 als „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 übertragen (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 Implementationskosten 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 von ZAL berücksichtigt.

Tabelle 1: Berücksichtigte Bestandteile der Implementationskosten

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

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

Die Implementationskosten werden definiert als Kosten für den Personaleinsatz aller mit den oben genannten Aufgaben befassten Dienststellen, öffentlichen Körperschaften und beauftragten Einrichtungen des Landes im Zusammenhang mit ZAL. Hierbei werden auch die Kosten Dritter berücksichtigt, an die Teilaufgaben vergeben wurden.

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 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 Schleswig-Holstein, das innerhalb des vorgegebenen Rechtsrahmens über die Gestaltung von Angebot und Ablauf der Förderung entscheidet.

Bedeutung der privaten Transaktionskosten und ihre Berücksichtigung in dieser Studie

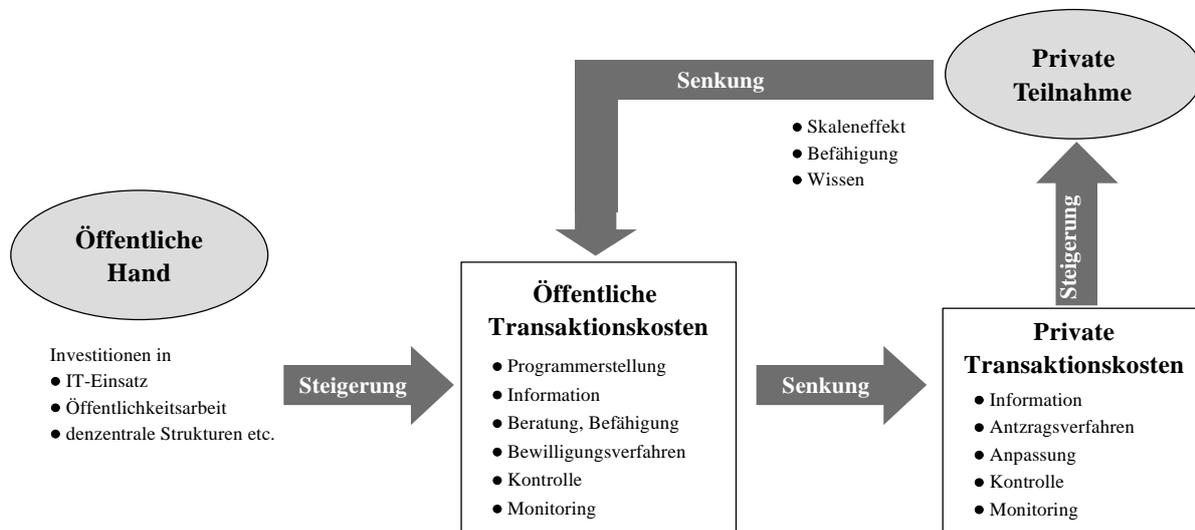
Wie in Abbildung 1 dargestellt, gehören zu den privaten Transaktionskosten sogenannte „Ex-ante-Transaktionskosten“ wie Informations- und Managementkosten zur Vorbereitung einer Teilnahme an Fördermaßnahmen, die Kosten für das Antragsverfahren und die Erstellung von Verwendungsnachweisen. Die Teilnahme an bestimmten Maßnahmen selber ist mit Anpassungskosten, Kosten für ein laufendes Monitoring und entsprechende Dokumentation und Kontrollen verbunden.

Auf Seiten des Empfängers verringern die o. g. Kosten die Nettoförderung und damit den Anreiz zur Teilnahme an Fördermaßnahmen. Dieser Teil der Transaktionskosten unterliegt einer „privaten“ Kosten-Nutzen-Abwägung, reguliert die Teilnahme und mittelbar den Erfolg angebotener Maßnahmen sowie die Wirksamkeit der Mittel. Ergebnisse aus dem ITAES-Projekt¹ 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 2 verdeutlicht vereinfacht diesen Zusammenhang der positiven Rückkopplung. Die Aufwendungen der öffentlichen Hand im Rahmen der Implementation, die langfristig zu einer Verringerung von Kosten führen, können als investive Implementationskosten bezeichnet werden.

¹ Hierbei handelt es sich um das europäische Forschungsvorhaben: Integrated Tools to design and implement Agro-Environmental Schemes innerhalb des 6. Forschungsrahmenprogramms der EU.

Abbildung 2: 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. Sie 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 Methoden (siehe hierzu Mann, 2003, S. 113). Für die Agrarumweltmaßnahmen wurden im Rahmen des ITAES Projektes hierzu neue methodische Ansätze entwickelt, die für die begleitende Evaluation 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 Letzt-empfängern, Multiplikatoren und Experten zur Zufriedenheit mit dem Förderverfahren und zum Aufwand der Antragstellung etc, die v. a. im Rahmen der Halbzeitbewertung maßnahmen-spezifisch durchgeführt wurden, mit einfließen.

3 Untersuchungsaufbau und Elemente der qualitativen Kosten-Wirkungs-Synopse

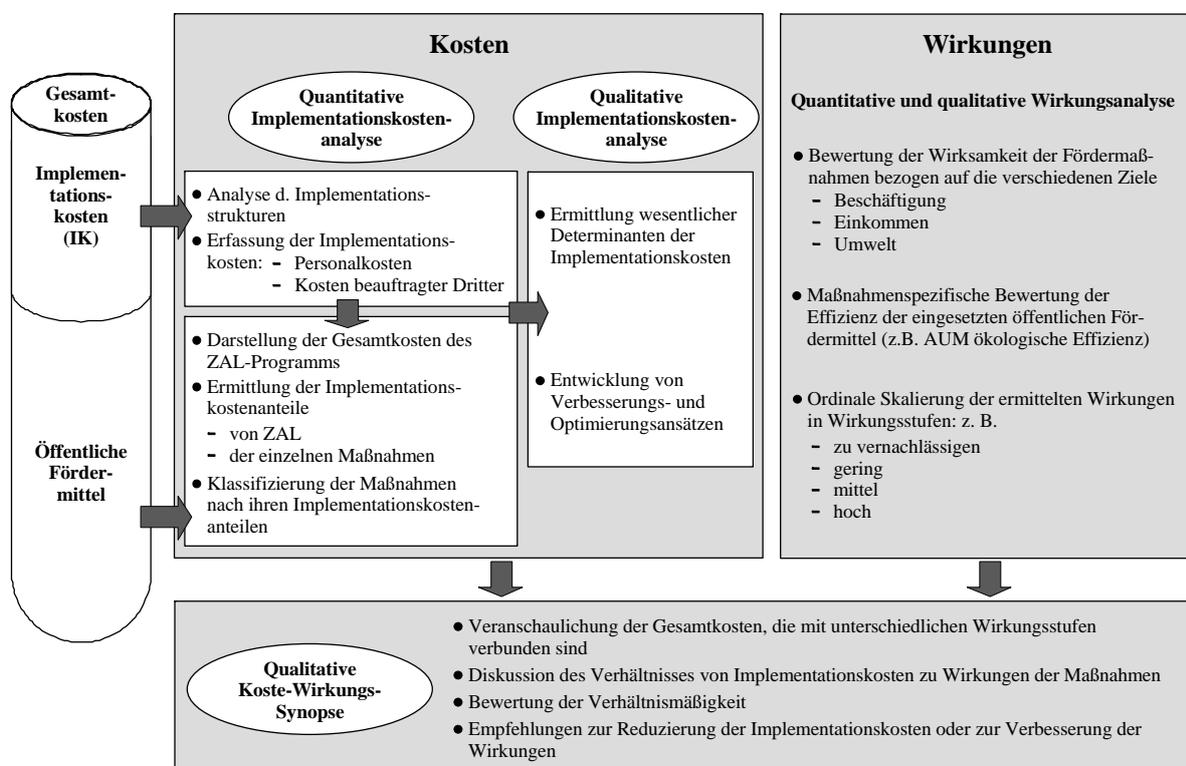
Die adäquate Methodik zur Bewertung der Fördereffizienz wäre die quantitative Kosten-Wirksamkeits-Analyse, wie sie in den MEANS-Handbüchern der EU-KOM dargelegt wird (EU-KOM, 1999b). Dieser Ansatz ist für die Bewertung auf Programmebene nicht mög-

lich. 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, 2005).

Abbildung 3 gibt einen schematischen Überblick über die Arbeitsschritte und Bausteine auf Programmebene, die in den folgenden Kapiteln des Berichtes näher beschrieben werden.

Abbildung 3: 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:
 - a) 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 von ZAL mit allen Kostenträgern und Kostenstellen ermittelt². Ergebnis ist eine Klassifizierung der Maßnahmen nach der Höhe ihres Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnisses in drei Stufen: hoch, mittel und gering.
 - b) In der qualitativen Analyse werden die wesentlichen Bestimmungsfaktoren auf die Höhe der Implementationskosten 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 Expertenbefragung (Fachreferate, Vertreter der Bescheinigenden Stelle, der Zahlstelle und der Programmkoordination) identifiziert.
- (2) In den Baustein „Wirkungen“ fließen die Ergebnisse der **maßnahmenbezogenen Wirkungsanalysen** ein. In Abhängigkeit von den in diesem Rahmen verwendeten bzw. verfügbaren Daten und methodischen Ansätzen 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 CO₂-Ausstoß in kg), bleiben jedoch häufig auf dem Niveau qualitativer Einschätzungen stehen (positiver Einfluss auf die Beschäftigung, weniger CO₂-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 Tabellen und Dokumente zu Kapitel 10) 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 Mittel wurden für geringe oder keine bzw. mittlere oder starke Wirkungen eingesetzt? Durch die Gegenüberstellung von Wir-

² Kostenträger: betriebliche Leistung, der Kosten zugeschrieben werden können, wie z. B. Bewilligung, Vor-Ort-Kontrolle etc. Kostenstellen: betrieblicher Teilbereich der Verwaltung, der kostenrechnerisch selbstständig abgerechnet wird (z. B. Ämter für den ländlichen Raum) (Krems, 2007).

kungsstufe und Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis 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 zur Verbesserung der Wirkungen einzelner Maßnahmen, letzteres nicht, ohne die Implikationen für die Umsetzungskosten im Auge zu behalten.

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 möglich³. 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 hingegen den Umsetzungsprozess in verschiedene Teilaktivitäten, für die jeweils Kosten über **direkte Schätzungen** der entsprechenden Personalstellen 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 Schätzmethode, 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 Überbeanspruchung.

³ 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.

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 Evaluationszwecke nutzbar gemacht werden. Durch dieses Vorgehen sollten zum einen die Schätzfehler reduziert und zum anderen Evaluation besser mit bereits vorliegenden Daten verzahnt werden.

4.1.2 Angewandter Methodenmix und Datengrundlagen

Aufgrund der Gegebenheiten in der schleswig-holsteinischen 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 Aufbau der KLR in Schleswig Holstein macht direkte Erhebungen erforderlich

Wie in den anderen Bundesländern sollte in Schleswig-Holstein auf die Daten der Kostenleistungsrechnungen (KLR) der entsprechenden Dienststellen zurückgegriffen werden. Für eine rein auf Controllingdaten gestützte Untersuchung hätten zumindest für einen bestimmten Referenzzeitraum alle Kostenentstehungsorte von ZAL (vom MLUR bis zu den ÄLR) über KLR-Systeme mit auf das Fördergeschäft zugeschnittenen Kostenträgerstrukturen und vergleichbaren Kostenarten verfügen müssen.

Entsprechende KLR-Systeme befinden sich in Schleswig-Holstein erst im Aufbau, bzw. sind in ihrer Struktur nicht auf Förderinstrumente, sondern auf komplexe Handlungsfelder und Ziele ausgerichtet. Aus diesem Grund wurde auf eine Erhebungsmethode zurückgegriffen, die das Land SH bereits für die Erfassung von Kontrollkosten im Zusammenhang mit EAGFL-Mitteln (vgl. hierzu EU-Com, 2007) entwickelt hatte. Abgefragt wurde für die verschiedenen Tätigkeiten innerhalb des Fördergeschäftes der zeitliche Arbeitsaufwand, differenziert nach Laufbahnen und tatsächlichen Vergütungs- bzw. Besoldungsgruppen. Mit den jeweiligen in den KLR-Systemen hinterlegten Stundensätzen der einzelnen Mitarbeiter wurden auf diese Weise die Personalkosten ermittelt. Für die Kosten der Dienststellen mit Querschnittsaufgaben (Zahlstelle, Interner Revisionsdienst etc.) konnten die Daten direkt aus der KLR entnommen werden. Entsprechend den Personalkostentabellen des Finanzministeriums wurde auf die ermittelten Personalkosten ein Gemeinkostenanteil von 30 % addiert.

Tabellen 2 und 3 geben einen Überblick über alle zu diesem Zeitpunkt an der Programmumsetzung beteiligten Stellen, die bei der Analyse berücksichtigt werden konnten, sowie deren Hauptaufgaben und Struktur.

Tabelle 2: Struktur und Aufgaben der Dienststellen für die Implementation von ZAL in 2005

Dienststelle/Einrichtung	Überwiegende Aufgaben	An der Umsetzung beteiligte Organisationseinheiten
Behörden des Landes		
MLUR	Fachliche Richtlinienkompetenz, Konzeption der Fördermaßnahmen, Koordination, Weiterentwicklung, Zahlstelle Für die Maßnahmen Berufsbildung und teilweise für Fremdenverkehrsförderung (s2) und Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen (t2) sowie LSEn (r1) Bewilligungsfunktion.	– Acht Referate einer Abteilung sind in die fachliche und organisatorische Steuerung involviert
MWWV	Fachliche Richtlinienkompetenz und komplette Abwicklung der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (g)	– Referat 23 der Abteilung VII
Ämter für Ländliche Räume	Antragsannahme bis Vor-Ort Kontrolle für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung und der landwirtschaftlichen Fördermaßnahmen (a, e, f1, f3, k, n1, o1, o2, p, r2, s1, u)	– Drei Ämter und drei Außenstellen mit den jeweiligen Abteilungen Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung
Staatliche Umweltämter	Abwicklung der Maßnahme Abwasserbehandlungsanlagen (o3) Vor-Ort-Kontrollen bei bestimmten Vertragsnaturschutzmaßnahmen (Anlage von Blänken etc.) und der Maßnahme Naturnahe Fließgewässergestaltung (t1)	– Drei Ämter mit einer Außenstelle
Landesamt für Natur und Umwelt (LANU)	Beteiligt bei Vor-Ort Kontrollen im Bereich des Vertragsnaturschutzes und der Abwicklung von Flächenankäufen (t-Maßnahmen)	– Abteilungen 3 und 4: Naturschutz und Landschaftspflege
Beauftragte Einrichtungen		
Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein	Abwicklung der forstlichen Fördermaßnahmen (h und i)	– Sitz in Bad Segeberg, Abteilung 9 Forstwirtschaft – 15 Bezirksförstereien
Landgesellschaft Schleswig-Holstein	Abwicklung des Vertragsnaturschutzes (f2)	– Dienstleistungsunternehmen mit Sitz in Kiel
I-Bank Schleswig Holstein	Abwicklung der Maßnahme Biomasse und Energie (n2)	– Hauptsitz in Kiel mit zahlreichen angegliederten Beratungsbüros im Land

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei den beauftragten Einrichtungen des Landes (s. o.) und anderen beauftragten Dritten (IT-Dienstleister etc.) wurden die hierfür verausgabten Mittel des Landes mitberücksichtigt und auf die entsprechenden Maßnahmen verteilt.

Tabelle 3: Berücksichtigte Leistungen und Vollzugsebenen für die Maßnahmen des ZAL Programms und der Querschnittsaufgaben

In die Analyse einbezogene Leistungen und Vollzugsebenen zur Umsetzung von ZAL					
Maßnahmenbezogene Aufgaben	Konzeption/ Steuerung	Antragsannahme (Bewilligung und Auszahlung) mit Verwaltungskontrolle	Bewilligung	Vor-Ort- Kontrolle	Ausführung/ Verbuchung der Zahlungen
a1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	MLUR/ÄLR	ÄLR	ÄLR	ÄLR
c1	Berufsbildung für Landwirte	MLUR, V 12	MLUR	MLUR	MLUR
g1/g2	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung	MWWV, VII 23	MWWV	MWWV	MWWV
k1	Flurbereinigung	MLUR, V 21	ÄLR	ÄLR	ÄLR
n1	DE: Dienstleistungseinrichtungen	MLUR, V 21	ÄLR	ÄLR	ÄLR
n2	Biomasse und Energie	MLUR, V 60	I-Bank SH	I-Bank SH	I-Bank SH
o1	Dorferneuerung	MLUR, V 21	ÄLR	ÄLR	ÄLR
o2	Landesmaßnahme Dorferneuerung	MLUR, V 21	ÄLR	ÄLR	ÄLR
o3	Abwasserbeseitigung	MLUR, V 21	StUÄ	StUÄ	StUÄ
p1	DE: Diversifizierung	MLUR, V 21	ÄLR	ÄLR	ÄLR
p2	Landesmaßnahme DE: Diversifizierung	MLUR, V 21	ÄLR	ÄLR	ÄLR
r1	DE - AEP und LSE	MLUR, V 21	MLUR	MLUR	MLUR
r2	Ländlicher Wegebau	MLUR, V 21	ÄLR	ÄLR	ÄLR
s1	DE: Fremdenverkehrliche Maßnahmen	MLUR, V 21	ÄLR	ÄLR	ÄLR
s2	Förderung des ländlichen Fremdenverkehrs	MLUR, V 21	MLUR/ÄLR	MLUR/ÄLR	MLUR/ÄLR
u	Küstenschutz und Hochwasserschutz	MLUR, V 40 und V 45	ALR Husum, Kiel, STUA	ALR Husum, Kiel, STUA	ALR Husum, Kiel
e1	Ausgleichszahlung nach Artikel 16	MLUR, V 50	ÄLR	ÄLR	ÄLR
e2	Ausgleichszulage	MLUR, V 24	ÄLR	ÄLR	ÄLR
f1	MSL+Modulation	MLUR, V 24	ÄLR	ÄLR	ÄLR
f2	Vertragsnaturschutz	MLUR, V 50	LGSH	LGSH	LGSH, STUA, ÄLR
f3	Halligprogramm	MLUR, V 50	ALR Husum	ALR Husum	ALR Husum
h1	Aufforstungsprogramm				
h2	Aufforstung (durch Behörden)		LWK, Abteilung Forstwirtschaft	LWK, Abteilung Forstwirtschaft	LWK, Abteilung Forstwirtschaft
i1	Waldhilfsprogramm	MLUR, V 54	Bezirksförstereien	Forstwirtschaft	Bezirksförstereien
i2	Ökol. Stabilisierung der Wälder				
t1	Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern	MLUR/LANU	StUA	StUA / LANU	StUA
t2	Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen	MLUR / LANU	ÄLR / MLUR	ÄLR / MLUR / LANU	StUA
Querschnittsaufgaben					
	Programmkoordination	MLUR; Referat V11			
	Interner Revisionsdienst	MLUR; Referat V10			
	Bescheinigende Stelle	MF			
	Zahlstelle	MLUR; Referat V18			
	Evaluation	Extern			

Leitung der Zahlstelle im MLUR

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Erhebungen der Implementationskosten beziehen sich auf das Jahr 2005 und die zu diesem Zeitpunkt gültige Organisationsstruktur der Programmumsetzung.

Aufgrund der schlechten Datenlage und zur Reduzierung des Aufwandes wurde ein einjähriger Referenzzeitraum für die Erhebung festgelegt. Hierfür wurde das Jahr 2005 gewählt. Es ist davon auszugehen, dass in diesem vorletzten Jahr der Förderung die Verfahrensab-

läufe bereits gut etabliert waren und eher die „Regelkosten“ ermittelt werden konnten als die Set-up-Kosten (Lernkosten), die mit der Einführung neuer Maßnahmen bzw. neuer Regularien verbunden sind. Dies reduziert auch einen möglichen verzerrenden Effekt, der zwischen Maßnahmen mit einer unterschiedlichen Förderhistorie auftreten könnte⁴. So wurden einige ZAL-Maßnahmen erst im Jahr 2000 eingeführt, andere verfügten bereits über eine lange „Fördertradition“.

Ein Nachteil dieses kurzen Referenzzeitraums 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. 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.

Die Ermittlung des Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnisses der Maßnahmen und des Gesamtprogramms erfolgt anhand der 2005 verausgabten öffentlichen Mittel inklusive der Modulationsmittel. Hierfür wurden die entsprechenden Daten von der Zahlstelle auf der Ebene der 24 Untermaßnahmen des Programms zur Verfügung gestellt (MLUR, 2007a). Andere Daten standen in diesem Detaillierungsgrad nicht zur Verfügung, auch wenn man investiven Maßnahmen mit einem z. T. diskontinuierlichen Maßnahmenverlauf vielleicht mit auf die gesamte Förderperiode bezogenen durchschnittlichen öffentlichen Aufwendungen gerechter geworden wäre.

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 sogenannte „Sowiesokosten“ von Förderung sind oder mit Besonderheiten des EU-Prozedere (insbesondere Dokumentations- und Kontrollpflichten) verbunden sind.

⁴ Nach Untersuchungen von Mann (2003) ist ein wesentlicher Aspekt zur Erklärung von Transaktionskosten (oder Implementationskosten) die Stabilität von Rahmenbedingungen. In die ökonomische Theorie übersetzt, bedeutet dies eine starke Pfadabhängigkeit der Transaktionskosten. Jede neue politische Maßnahme führt kurzfristig zu einer starken Erhöhung der Transaktionskosten, sogenannte „Transaktionsinvestitionen“.

Für die Diskussion der Gesamtkosten ist eine Differenzierung der Kosten ohnehin weniger relevant. Im Bereich der qualitativen Implementationskostenanalyse wurde jedoch das Verhältnis der beiden Regelkreise - Umsetzung in einem nationalen Rahmen versus Umsetzung innerhalb der EU-Regularien - hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Implementationskosten näher beleuchtet.

Schwächen der Methodik

Da die vom Ministerium konzipierte Abfrage bei den Dienststellen auf einer offiziellen EU-Untersuchung zur Erfassung der mit der Abwicklung der EAGFL-Zahlungen verbundenen Kosten aufbaut, wurde auch deren Bagatellgrenze von Stellenanteilen kleiner 5 % angewandt. Entweder wurden diese gar nicht erfasst oder anderen Kostenträgern zugeordnet. So sind die Kostenanteile des LANU oder der STUÄ nicht explizit erkennbar und insgesamt Unschärfen möglich (MLUR, 2007b; MLUR, 2007a).

In einigen Positionen sind die Zahlen nicht ganz nachvollziehbar, da sie vom Ministerium in stark aggregierter Form geliefert wurden. Dies bezieht sich in erster Linie auf die Kosten für beauftragte Dritte. Hierunter wurden auch Mittel für die EDV-Entwicklung und Fernerkundung der unter InVeKoS fallenden flächenbezogenen Maßnahmen gefasst. Dass die Teile der Kosten, die hauptsächlich im Zusammenhang mit der Abwicklung der Direktzahlungen aus der ersten Säule entstehen, den entsprechenden ZAL-Maßnahmen angerechnet werden, ist sachgerecht⁵. Für die Aufteilung dieser Kosten auf die einzelnen Maßnahmen wurde aber kein aufwandbezogener Relativwert verwendet (z. B. Anzahl der Antragsteller). Alle Maßnahmen wurden gleichermaßen belastet. So wurden auf das Halligprogramm, den Vertragsnaturschutz und die Ausgleichszahlung und -zulage die gleichen Kostenanteile aufgeschlagen wie auf die MSL-Maßnahmen.

An den grundsätzlichen Aussagen und Ergebnissen würde eine andere Berechnungsweise zwar nichts ändern⁶, wohl aber an den Dimensionen des Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnisses. Für das Halligprogramm und die Ausgleichszulage machen diese Kosten Dritter mehr als 30 % der ermittelten Implementationskosten aus.

⁵ In den anderen Bundesländern wurden diese Kostenanteile ebenfalls berücksichtigt.

⁶ So würde sich beispielsweise an der weiter unten vorgenommenen Klassifizierung der Maßnahmen nach der Höhe des Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnisses nichts ändern.

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. Entgegen den Angaben des Ministeriums werden diese beiden Bereiche getrennt dargestellt, da es aus unserer Sicht keinen plausiblen Relativwert gibt, nach dem die querschnittsbezogenen Kosten den einzelnen Maßnahmen zugeteilt werden könnten. Eine vorgesehene arithmetische Verteilung auf die Maßnahmen stellt gerade für kleine Maßnahmen eine unverhältnismäßige Belastung dar (siehe Tabelle 6). Tabelle 4 gibt einen Überblick über die ermittelten Kosten für die Implementation von ZAL für das Jahr 2005. Zur Ermittlung des ungefähren Stellenumfangs für die einzelnen Maßnahmen und das gesamte Programm wurden die Kosten anhand einer Pauschale in (fiktive) AK umgerechnet.

Insgesamt waren in 2005 mit der Umsetzung Kosten von rund 6,6 Mio. Euro verbunden und umgerechnet rund 93 volle Stellen innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Einrichtungen beschäftigt. Auf die querschnittsbezogenen Implementationsaufgaben, den sogenannten Programm-Overhead, entfallen mit mehr als 1 Mio. Euro knapp 16 % der Implementationskosten.

Aufgrund der zweistufigen Struktur der Landesverwaltung, der Bündelungsfunktion der ÄLR und des Verzichts Schleswig-Holsteins auf die Kommunalisierung von Aufgaben des Fördergeschäftes (im Gegensatz zu NRW oder Hessen) zeichnet sich die Umstrukturierung durch eine relativ geringe Anzahl beteiligter Stellen aus.

Tabelle 4: Personaleinsatz und Personalkosten des Landes und Kosten Dritter zur Implementation von ZAL 2005

Schwerpunkte und Maßnahmen		Implementations-	Berechnete	
		kosten ¹⁾	volle Stellen ³⁾	
		Euro	AK	
A	a1	Agrarinvestitionsförderung	465.127	6,64
	c1	Berufsbildung für Landwirte	11.710	0,17
	g1+2	Verarbeitung und Vermarktung	81.277	1,16
B	k1	Flurbereinigung	422.251	6,03
	n1	DE-Dienstleistungseinrichtungen	209.219	2,99
	n2	Biomasse und Energie ⁴⁾	119.794	1,71
	o1	Dorferneuerung	491.214	7,02
	o2	Landesmaßnahme Dorfentwicklung	37.614	0,54
	o3	Abwasserbeseitigung	33.049	0,47
	p1	DE Diversifizierung	31.684	0,45
	p2	Landesmaßnahme Diversifizierung	20.564	0,29
	r1	DE - AEP und LSE	20.564	0,29
	r2	Ländlicher Wegebau	56.811	0,81
	s1	DE- Fremdenverkehrliche Maßnahmen	29.786	0,43
	s2	Landesmaßnahme Fremdenverkehr	137.479	1,96
	t1	Naturnahe Entw. v. Fließgewässern	41.746	0,60
	t2	Naturschutz und Landschaftspflege	427.601	6,11
	u1	Küstenschutz	25.214	0,36
u2	Hochwasserschutz	34.300	0,49	
C	e1	Ausgleichszahlung nach Artikel 16	100.819	1,44
	e2	Ausgleichszulage	272.238	3,89
	f1	MSL + Modulation	1.050.622	15,01
	f2	Vertragsnaturschutz	971.354	13,88
	f3	Halligprogramm	136.204	1,95
	h1	Aufforst. landw. Flächen (Behörden)	97.590	1,39
	h2	Aufforstungsprogramm	40.708	0,58
	i1	Waldhilfsprogramm	194.652	2,78
	i2	Ökol. Stabilisierung der Wälder	37.436	0,53
	GESAMTSUMME Maßnahmenbezogene Kosten		5.598.628	79,98
Querschnittsaufgaben				
	Bescheinigende Stelle ¹⁾	163.333	2,33	
	Zahlstelle ²⁾	480.037	6,86	
	Programmkoordination ²⁾	142.510	2,04	
	Interner Revisionsdienst ²⁾	111.583	1,59	
	Evaluation	147.044	k.A.	
GESAMTSUMME Querschnittsaufgaben		1.044.507	12,82	
GESAMTSUMME Programmimplementation		6.643.135	92,80	

1) Ermittelt durch Erfassung von Arbeitszeitanteilen in den verschiedenen Dienststellen und den Kosten beauftragter Dritter; Personalkosten inkl. 30 % für Gemeinkosten.

2) Ermittelt durch die Auswertung von KLR Daten.

3) Zugrunde gelegt wurde eine Personalkostenpauschale von 70.000 Euro.

4) Ein Teil der Maßnahme wird auch über das Wirtschaftsministerium (MWV) gefördert und ebenfalls über die I-Bank-SH abgewickelt.

In diese Studie fließen aber nur der Anteil der Implementationskosten der beteiligten Stellen sowie der Anteil der öffentlichen Fördergelder ein, die über das MLUR im Rahmen von ZAL abgewickelt werden.

Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2007a).

4.2.1.2 Struktur der Implementationskosten und Gesamtkosten von ZAL

Für die Ermittlung der Gesamtkosten wurden die im Jahr 2005 ausgezahlten öffentlichen Mittel inklusive der Modulationsmittel und die Implementationskosten addiert.

Tabelle 5: Gesamtkosten von ZAL 2005 und Anteil der Maßnahmen an den Implementationskosten sowie an den verausgabten öffentlichen Mitteln

Maßnahmen nach der Höhe der Implementationskosten	Implementationskosten ¹⁾	Öffentliche Fördergelder ³⁾	Gesamtkosten ZAL	Anteil an der Summe der		Proportionalität [3]/[4]
				Implementationskosten ⁴⁾	öffentlichen Fördergeldern	
	Angaben in Euro			Angaben in %		
	[1]	[2]	[1]+[2]	[3]	[4]	[3]/[4]
c1 Berufsbildung für Landwirte	11.710	133.844	145.553	0,21	0,16	1,3
p2 Landesmaßnahme Diversifizierung	20.564	962.541	983.106	0,37	1,16	0,3
r1 DE - AEP und LSE	20.564	372.346	392.910	0,37	0,45	0,8
u1 Küstenschutz	25.214	12.406.000	12.431.214	0,45	14,94	0,0
s1 DE- Fremdenverkehrl. Maßnahmen	29.786	297.425	327.212	0,53	0,36	1,5
p1 DE Diversifizierung	31.684	1.108.258	1.139.942	0,57	1,33	0,4
o3 Abwasserbeseitigung	33.049	1.666.708	1.699.757	0,59	2,01	0,3
u2 Hochwasserschutz	34.300	950.320	984.620	0,61	1,14	0,5
i2 Ökol. Stabilisierung der Wälder	37.436	202.740	240.176	0,67	0,24	2,7
o2 Landesmaßnahme Dorfentwicklung	37.614	506.250	543.864	0,67	0,61	1,1
t1 Naturnahe Entw. v. Fließgewässern	41.746	1.804.969	1.846.715	0,75	2,17	0,3
r2 Ländlicher Wegebau	56.811	1.530.175	1.586.987	1,01	1,84	0,6
g1+2 Verarbeitung und Vermarktung	81.277	3.145.872	3.227.149	1,45	3,79	0,4
e1 Ausgleichszahlung nach Artikel 16	100.819	262.413	363.232	1,80	0,32	5,7
n2 Biomasse und Energie	119.794	1.802.022	1.921.816	2,14	2,17	1,0
f3 Halligprogramm	136.204	235.974	372.178	2,43	0,28	8,6
s2 Landesmaßnahme Fremdenverkehr	137.479	1.845.470	1.982.949	2,46	2,22	1,1
h1/h2 Aufforstung	138.298	1.406.644	1.544.942	2,47	1,69	1,5
i1 Waldhilfsprogramm	194.652	1.580.875	1.775.527	3,48	1,90	1,8
n1 DE - Dienstleistungseinrichtungen	209.219	6.566.996	6.776.215	3,74	7,91	0,5
e2 Ausgleichszulage	272.238	1.604.213	1.876.451	4,86	1,93	2,5
k1 Flurbereinigung	422.251	2.453.478	2.875.729	7,54	2,96	2,6
t2 Naturschutz und Landschaftspflege	427.601	2.151.629	2.579.231	7,64	2,59	2,9
a1 Agrarinvestitionsförderung	465.127	7.241.246	7.706.373	8,31	8,72	1,0
o1 Dorferneuerung	491.214	16.746.163	17.237.376	8,77	20,17	0,4
f2 Vertragsnaturschutz	971.354	2.808.273	3.779.627	17,35	3,38	5,1
fl MSL + Modulation	1.050.622	11.232.825	12.283.447	18,77	13,53	1,4
Summe maßnahmenbezogene Kosten	5.598.628	83.025.667	88.624.295	100,00	100,00	
Querschnittsaufgaben						
Bescheinigende Stelle ¹⁾	163.333	83.025.667			2,92	
Zahlstelle ²⁾	480.037	83.025.667			8,57	
Programmkoordination ²⁾	142.510	83.025.667			2,55	
Interner Revisionsdienst ²⁾	111.583	83.025.667			1,99	
Evaluation	147.044	83.025.667			2,63	
Summe Querschnittsaufgaben	1.044.507	83.025.667			18,66	
Gesamtsumme Programmumsetzung	6.643.135	83.025.667	89.668.803			

1) Ermittelt durch Erfassung von Arbeitszeitanteilen in den verschiedenen Dienststellen und den Kosten beauftragter Dritter; Personalkosten inkl. 30 % für Gemeinkosten.

2) Ermittelt durch die Auswertung von KLR Daten.

3) Angaben nach MLUR 2007; inklusive Modulationsmittel von 6,8 Mio. Euro

4) Bezogen auf die maßnahmenbezogenen Implementationskosten.

fett: Unterproportionaler Anteil an Implementationskosten im Verhältnis zum Anteil an den Fördermitteln. Quotient aus [3]/[4] ist <1.

Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2007a).

Wie Tabelle 5 zeigt, lagen die Gesamtkosten von ZAL 2005 bei rund 90 Mio. Euro. Knapp 70 % der maßnahmenbezogenen Implementationskosten entfallen dabei auf sechs der 29 Maßnahmen: MSL, Vertragsnaturschutz, Naturschutz und Landschaftspflege, die Dorferneuerung sowie das AFP und die Flurbereinigung (insgesamt) mit rund 50 % des Fördermittelvolumens.

Bei der in Tabelle 5 vorgenommenen Sortierung der Maßnahmen nach der Höhe der Implementationskosten fällt auf, dass tendenziell die Höhe der Implementationskosten mit der Höhe des Anteils an verausgabten Fördermitteln korreliert. Das Proportionalitätsmaß zwischen dem Anteil an der Summe der maßnahmenbezogenen Implementationskosten und dem Anteil an Fördermitteln verdeutlicht aber, dass es sowohl Maßnahmen mit einem deutlich überproportionalen als auch unterproportionalen Anteil an den Implementationskosten gibt. Letztere sind in Tabelle 5 durch Fettdruck gekennzeichnet. Hierzu gehören in starkem Maße der Küstenschutz, fast alle Maßnahmen im Zusammenhang mit LSEn (o, p, n), der Wegebau, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung sowie die Teilmaßnahme t1 zur Entwicklung naturnaher Gewässer. Bezogen auf die LSE-Maßnahmen ist dieses Proportionalitätsmaß v. a. auf die ausschließliche Förderung öffentlicher Projekte mit hohen durchschnittlichen Zuwendungsbeträgen zurückzuführen.

Stark überproportionale Anteile an den Implementationskosten in Bezug auf die Anteile an den öffentlichen Fördermitteln haben alle flächenbezogenen Maßnahmen. Dies trifft insbesondere auf das Halligprogramm, den Vertragsnaturschutz, die Ausgleichszahlung und die Ausgleichszulage zu. Bei den investiven Maßnahmen gehören die Flurbereinigung und die Teilmaßnahme t2 zu dieser Gruppe.

Bei den Maßnahmen AFP und Biomasseenergie ist das Verhältnis aus Anteilen an den Implementationskosten und den öffentlichen Fördermitteln ausgeglichen.

4.2.2. Implementationskosten der einzelnen Maßnahmen, bezogen auf eingesetzten Fördermittel

Die ermittelten maßnahmenbezogenen Implementationskosten werden in das Verhältnis zu den verausgabten öffentlichen Fördermitteln im Durchschnitt der Jahre 2005 gesetzt⁷. Zur Illustration, dass die arithmetische Verteilung der Kosten für Querschnittsaufgaben auf die einzelnen Maßnahmen zu einer Verzerrung der Ergebnisse für kleinere Programmmaßnahmen führt, sind diese in Tabelle 6 enthalten. Im Folgenden werden aber nur die rein maßnahmenbezogenen Kosten weiterverwendet.

⁷ Dieses Verhältnis kann auch als Implementationskostenanteil bezeichnet werden (siehe z. B.LRH, 2002).

Tabelle 6: Implementationskosten, bezogen auf die verausgabten Fördermittel 2005

Schwerpunkte und Maßnahmen	Angaben in Euro	Implementationskosten ¹⁾	Öffentliche Fördermittel ³⁾	Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis in %	
				ohne	mit
				Anteilen an Querschnittsaufgaben	
A	a1 Agrarinvestitionsförderung	465.127	7.241.246	6,42	6,94
	c1 Berufsbildung für Landwirte	11.710	133.844	8,75	36,62
	g1+2 Verarbeitung und Vermarktung	81.277	3.145.872	2,58	3,77
Summe Schwerpunkt A		558.114	10.520.961	5,30	5,66
B	k1 Flurbereinigung	422.251	2.453.478	17,21	18,73
	n1 DE-Dienstleistungseinrichtungen	209.219	6.566.996	3,19	3,75
	n2 Biomasse und Energie	119.794	1.802.022	6,65	8,72
	o1 Dorferneuerung	491.214	16.746.163	2,93	3,16
	o2 Landesmaßnahme Dorfentwicklung	37.614	506.250	7,43	14,80
	o3 Abwasserbeseitigung	33.049	1.666.708	1,98	4,22
	p1 DE Diversifizierung	31.684	1.108.258	2,86	6,22
	p2 Landesmaßnahme Diversifizierung	20.564	962.541	2,14	6,01
	r1 DE - AEP und LSE	20.564	372.346	5,52	15,54
	r2 Ländlicher Wegebau	56.811	1.530.175	3,71	6,15
	s1 DE- Fremdenverkehrliche Maßnahmen	29.786	297.425	10,01	22,56
	s2 Landesmaßnahme Fremdenverkehr	137.479	1.845.470	7,45	9,47
	t1 Naturnahe Entw. v. Fließgewässern	41.746	1.804.969	2,31	4,38
	t2 Naturschutz und Landschaftspflege	427.601	2.151.629	19,87	21,61
u1 Küstenschutz	25.214	12.406.000	0,20	0,50	
u2 Hochwasserschutz	34.300	950.320	3,61	7,53	
Summe Schwerpunkt B		2.138.892	53.170.750	4,02	4,09
C	e1 Ausgleichszahlung nach Artikel 16	100.819	262.413	38,42	52,64
	e2 Ausgleichszulage	272.238	1.604.213	16,97	19,30
	f1 MSL + Modulation	1.050.622	11.232.825	9,35	9,69
	f2 Vertragsnaturschutz	971.354	2.808.273	34,59	35,92
	f3 Halligprogramm	136.204	235.974	57,72	73,53
	h1/h2 Aufforstung	138.298	1.406.644	9,83	15,14
	i1 Aufforst. landw. Flächen durch Behörde	194.652	1.580.875	12,31	14,67
i2 Ökol. Stabilisierung der Wälder	37.436	202.740	18,46	36,86	
Summe Schwerpunkt C		2.901.622	19.333.956	15,01	15,20
GESAMTSUMME Maßnahmenbezogene Kosten		5.598.628	83.025.667	6,77	8,00
Querschnittsaufgaben					
	Bescheinigende Stelle ¹⁾	163.333	83.025.667	0,20	
	Zahlstelle ²⁾	480.037	83.025.667	0,58	
	Programmkoordination ²⁾	142.510	83.025.667	0,17	
	Interner Revisionsdienst ²⁾	111.583	83.025.667	0,13	
	Evaluation	147.044	83.025.667	0,18	
GESAMTSUMME Querschnittsaufgaben		1.044.507	83.025.667	1,26	
GESAMTSUMME Programmumsetzung 2005		6.643.135	83.025.667	8,00	

1) Ermittelt durch die Erfassung von Arbeitszeiteinheiten in den verschiedenen Dienststellen und den Kosten beauftragter Dritter; Personalkosten inkl. 30 % für Gemeinkosten.

2) Ermittelt durch die Auswertung von KLR-Daten.

3) Inklusive fakultative Modulationsmittel von 6,8 Mio. Euro.

Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2007a).

Das durchschnittliche Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis der Maßnahmen lag bei 6,8 % und das von dem gesamten ZAL einschließlich der querschnittsbezogenen Aufgaben bei 8 %. Die Varianz zwischen den einzelnen Maßnahmen und Schwerpunkten war dabei sehr groß. Sie reichte von 0,2% beim Küstenschutz bis 57 % beim Halligprogramm.

Das relativ niedrige durchschnittliche Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis wurde wesentlich vom Küstenschutz (u1) beeinflusst, der von seinem Abwicklungsmodus und seinen Projektumfängen her mit keiner anderen ZAL-Maßnahme vergleichbar ist. Ohne den Küstenschutz läge das Verhältnis bei den maßnahmenbezogenen Kosten bei knapp 8 % und bezogen auf ZAL insgesamt einschließlich Programmoverhead bei 9,5 %.

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 7 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 angesehen werden und Kosten von mehr als 20 % generell als hoch bzw. sehr hoch gelten.

Eine überschlägige gemeinsame Auswertung der Ergebnisse der quantitativen Implementationskostenanalyse im Rahmen der Ex-post-Bewertung der fünf Bundesländer⁸ 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.

Auf dieser Grundlage haben wir die folgenden Implementationskostenklassen 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.

⁸ Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Hamburg und Schleswig-Holstein.

Tabelle 7: 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 EAGF –Garantie 2005	Begrenzt, da alle Kontrollkosten ¹⁾ berücksichtigt werden, aber nicht Konzeption, Bewilligung und Beratung etc.; auch Mittel der 1. Säule fließen mit ein.
Ermittlung der Kosten der Förderverfahren der rheinland-pfälzischen Agrarverwaltung (LRH, 2002)	Im Durchschnitt aller Förderprogramme liegen die Kosten bei 6,7 % der öffentlichen Ausgaben. ²⁾ 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 %. ³⁾	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.

¹⁾ Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Kontrolle durch die internen Kontrolldienste und die Bescheinigenden Stellen etc.

²⁾ 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.

³⁾ Berücksichtigt wurden ausschließlich Agrarumweltmaßnahmen und Artikel-16-Ausgleichszahlungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

In Tabelle 8 sind die empirischen Ergebnisse entsprechend gruppiert.

Tabelle 8: Gruppierung der ZAL-Maßnahmen nach ihrem Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis

Maßnahmenklassifizierungen nach der Höhe des Implementationskosten / Fördermittel -Verhältnis			Implementationskosten ¹⁾	Öffentliche Fördermittel ²⁾	Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis	Anteil an den öffentlichen Fördermitteln
Kostenklassen	Maßnahmen	Angaben in Euro		Angaben in %		
0-5 % gering	u1	Küstenschutz	25.214	12.406.000	0,20	14,94
	o3	Abwasserbeseitigung	33.049	1.666.708	1,98	2,01
	p2	Landesmaßnahme DE Diversifizierung	20.564	962.541	2,14	1,16
	t1	Naturnahe Entw. v. Fließgewässern	41.746	1.804.969	2,31	2,17
	g1+2	Verarbeitung und Vermarktung	81.277	3.145.872	2,58	3,79
	p1	DE Diversifizierung	31.684	1.108.258	2,86	1,33
	o1	Dorferneuerung	491.214	16.746.163	2,93	20,17
	n1	DE - Dienstleistungseinrichtungen	209.219	6.566.996	3,19	7,91
	u2	Hochwasserschutz	34.300	950.320	3,61	1,14
	r2	Ländlicher Wegebau	56.811	1.530.175	3,71	1,84
Summe 0 - 5 %			1.025.078	46.888.001	2,19	56,47
>5-20 % mittel	r1	DE - AEP und LSE	20.564	372.346	5,52	0,45
	a1	Agrarinvestitionsförderung	465.127	7.241.246	6,42	8,72
	n2	Biomasse und Energie	119.794	1.802.022	6,65	2,17
	o2	Landesmaßnahme Dorfentwicklung	37.614	506.250	7,43	0,61
	s2	Landesmaßnahme Fremdenverkehr	137.479	1.845.470	7,45	2,22
	c1	Berufsbildung für Landwirte	11.710	133.844	8,75	0,16
	f1	MSL + Modulation	1.050.622	11.232.825	9,35	13,53
	h1/h2	Aufforstung	138.298	1.406.644	9,83	1,69
	s1	DE- Fremdenverkehrliche Maßnahmen	29.786	297.425	10,01	0,36
	i1	Waldhilfsprogramm	194.652	1.580.875	12,31	1,90
	e2	Ausgleichszulage	272.238	1.604.213	16,97	1,93
	k1	Flurbereinigung	422.251	2.453.478	17,21	2,96
	i2	Ökol. Stabilisierung der Wälder	37.436	202.740	18,46	0,24
t2	Naturschutz und Landschaftspflege	427.601	2.151.629	19,87	2,59	
Summe 5,1 - 20 %			3.365.173	32.831.007	10,25	39,54
>20 % hoch	f2	Vertragsnaturschutz	971.354	2.808.273	34,59	3,38
	e1	Ausgleichszahlung nach Artikel 16	100.819	262.413	38,42	0,32
	f3	Halligprogramm	136.204	235.974	57,72	0,28
Summe > 20 %			1.208.376	3.306.660	36,54	3,98
Summe maßnahmenbezogene Kosten			5.598.628	83.025.667	6,77	

1) Ermittelt durch Erfassung von Arbeitszeitanteilen in den verschiedenen Dienststellen und den Kosten beauftragter Dritter; Personalkosten inkl. 30% für Gemeinkosten.

2) Inklusive Modulationsmittel von 6,8 Mio. Euro.

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit einem Kostenanteil von sieben Cent (ohne Kosten für Querschnittsaufgaben) pro verausgabtem Euro an Fördermitteln erreichten die Kosten für die Umsetzung von ZAL insgesamt eine mittlere Größenordnung. Klammert man den Küstenschutz als „Sondermaß-

nahme“ aus der Betrachtung aus, so ergibt sich ein Implementationskostenanteil von 8,4 Cent je Euro Fördermittel.

Elf der insgesamt 29 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. rund 57 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Nur drei Maßnahmen mit rund 4 % der öffentlichen Fördermittel lagen im Bereich hoher Implementationskostenanteile. Insgesamt lagen 15 Maßnahmen (rund 40 % der öffentlichen Fördermittel) im Bereich mittlerer Implementationskostenanteile.

4.3 Zusammenfassung

Die ursprüngliche Planung, im Rahmen der Erfassung der Implementationskosten von ZAL auf die Daten der Kosten-Leistungsrechnung (KLR) zurückzugreifen, konnte nur z. T. realisiert werden. Die KLR befand sich z. T. noch im Aufbau bzw. war in ihrer Struktur nicht auf einzelne Förderinstrumente, sondern auf komplexe Handlungsfelder und Ziele ausgerichtet. Aus diesem Grund wurde auf eine Erhebungsmethode zurückgegriffen, die das Land SH bereits für die Erfassung von Kontrollkosten im Zusammenhang mit EAGFL-Mitteln entwickelt hatte. Die Kosten für die Dienststellen mit Querschnittsaufgaben wurden gesondert dargestellt. Bezugsjahr war 2005; für dieses Jahr wurden auch die Auszahlungen nach Teilmaßnahmen aufbereitet.

Die Umsetzungsstruktur von ZAL war relativ schlank. Es waren nur wenige Dienststellen im Land beteiligt. Z. T. wurden einige Maßnahmen sogar auf Ministeriumsebene direkt abgewickelt.

Auf die drei Schwerpunkte von ZAL bezogen, lagen die absoluten Implementationskosten des Schwerpunktes C mit rund 1,9 Mio. Euro am höchsten. Es folgte der Schwerpunkt B mit einem Umfang von 2,1 Mio. Euro und mit einem weiten Abstand der Schwerpunkt A mit 0,6 Mio. Euro. Dahinter verbergen sich allerdings unterschiedliche Volumina an verausgabten Fördermitteln. So lag das Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis beim Förderschwerpunkt C mit 15 % am höchsten und beim Förderschwerpunkt A mit 4 % am niedrigsten.

Mit Implementationskosten von sieben Cent (ohne Kosten für Querschnittsaufgaben) pro verausgabtem Euro an Fördermitteln erreichten die Kosten für die Umsetzung von ZAL insgesamt eine mittlere Größenordnung. Klammert man den Küstenschutz als „Sondermaßnahme“ aus der Betrachtung aus, so ergibt sich ein Implementationskostenanteil von 8,4 Cent je eingesetztem Euro Fördermittel.

Rund 4 % der Fördermittel flossen 2005 in Maßnahmen, die einen hohen Implementationskostenanteil von durchschnittlich 37 % hatten (Vertragsnaturschutz, Ausgleichszahlung und Halligprogramm). Auf Maßnahmen mit geringen Implementationskostenanteilen hingegen entfielen rund 57 % aller Fördermittel des Jahres 2005 mit einem durchschnittlichen Implementationskostenanteil von 2 %. Hier kam dem Küstenschutz eine alles dominierende Rolle zu, zum einen aufgrund der hohen Förderbeträge (15 % der öffentlichen Mittel 2005 von ZAL) und zum anderen aufgrund der sehr niedrigen absoluten Implementationskosten.

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 waren:

- 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.
- 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 und des Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnisses aus Sicht der Verwaltung

Grundlage für die folgenden Ausführungen ist eine schriftliche Befragung, die mit den Ergebnissen der quantitativen Implementationskostenanalyse durch die Programmkoordination an die relevanten Stellen weitergeleitet wurde (Erhebungsbogen siehe Anhang Dokumente A1 und A2). Ausgewertet wurden 16 Fragebögen⁹ 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 der Implementationskosten,
- Wesentliche „Investitionen“ zur Senkung des Investitionskostenanteils,
- Höhe der Implementationskosten in der Förderperiode 2007 bis 2013.

Die Darstellung der quantitativen Analyse deckt sich nur teilweise mit den subjektiven Einschätzungen der Befragten. Sieben der 16 befragten Maßnahmenverantwortlichen gaben an, dass sich die Ergebnisse in etwa mit ihren Einschätzungen decken. Fünf Befragte gingen von höheren Kosten aus, vier von geringeren Kosten als von uns dargestellt. Für die Maßnahme Flurbereinigung wurde angemerkt, dass die hohen Implementationskosten auf eine unsaubere Trennung zwischen Implementationskosten ZAL und allgemeinen Verfahrenskosten zurückzuführen seien. Die Programmkoordination sah die Kosten für ihren Bereich als nachvollziehbar an. Die Bescheinigende Stelle geht für alle Maßnahmen und Querschnittsaufgaben von höheren Kosten als im Bericht dargestellt aus. Die Zahlstelle sieht die Kosten für den internen Revisionsdienst als zu niedrig angesetzt an, während die Kosten für die Leitung der Zahlstelle (Maßnahmen und Querschnittsaufgaben) zu hoch dargestellt würden. Die subjektive Einschätzung der Befragten ist insofern überraschend, als dass die Datenabfrage auf der Grundlage einer von der Zahlstelle SH angewandten Methode beruhte. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit einer transparenten Kostenmessung für das laufende Programm 2007 bis 2013.

⁹ Obwohl sich die Implementationskostenanalyse auf Maßnahmen und Teilmaßnahmen bezog, erfolgten die Antworten der Fachreferate teilweise als Sammelrückmeldungen vor dem Hintergrund von gebündelten Zuständigkeiten. So gab es nur jeweils eine Rückmeldung für die Teilmaßnahmen k, n1, o1, o2, p1, p2, r1, r2, s1 und s2 sowie für die Maßnahmen o3, t1 und u2.

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.

Mit Ausnahme einer Maßnahme wären nach Ansicht der Fachreferate alle anderen ohne EU-Kofinanzierung bzw. EU-spezifische Regelungen kostengünstiger umzusetzen. Der Umfang des Kostenvorteils schwankt zwischen 1 % und 75 %. Der Mittelwert lag bei etwa 30 % Kostenreduktion.

Die Rückmeldung der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen geht in die gleiche Richtung. Aus Sicht der Programmkoordination wären v. a. die Integrierten Ländlichen Entwicklungsmaßnahmen kostengünstiger umzusetzen. Die Bescheinigende Stelle und die Zahlstelle sehen eine Kostenreduktion bei rein nationaler Umsetzung für alle Maßnahmen und Querschnittsaufgaben.

Bei dem Vergleich zwischen EU-Förderung und rein nationaler Förderung stellt sich allerdings immer die Frage nach der Referenzsituation. Bildet das „normale“ Verwaltungsverfahren die Referenz oder die „buchstabengetreue“ Umsetzung der rechtlich/administrativen Rahmenbedingungen? Würden tatsächlich die Vorgaben der Landeshaushaltsordnung und des Verwaltungsverfahrensgesetzes systematisch umgesetzt werden, verringerten sich u. E. die Mehrbelastungen durch die EU-Regularien.

5.2.2 Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung

Schleswig-Holstein mit seinem zweistufigen Verwaltungsaufbau und der Entscheidung, die Förderabwicklung nicht auf die kommunale Ebene zu übertragen, verfügte grundsätzlich über eine schlanke Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung. Im Land waren relativ wenige Dienststellen in die Förderung einbezogen, zum Teil erfolgte auch eine zentrale Abwicklung auf Ministeriumsebene. Einige Funktionen waren zusätzlich an Dritte ausgelagert, beispielsweise an die Investitionsbank.

Trotz dieser im Vergleich zu anderen Bundesländern schlanken Verwaltungsstruktur, die auch der Größe des Landes geschuldet ist, sehen die Bescheinigende Stelle und die Zahlstelle in der dezentralen Aufgabenwahrnehmung einen wesentlichen Grund für hohe Im-

plementationskostensanteile in allen Maßnahmen und Querschnittsbereichen und schlagen daher eine Zentralisierung aller Zahlstellenbereiche vor.

Die Antworten der Fachreferate gingen differenzierter auf die mit der Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung liegenden Gründe für unterschiedlich hohe Implementationskosten ein (siehe Tabelle 9). Die Zentralität der Bewilligungsfunktion und die Kompetenzbündelung waren wichtige Gründe für niedrige Implementationskosten. Die Maßnahmen Verarbeitung und Vermarktung und die Berufsbildung wurden zentral auf Ministeriumsebene, die Maßnahme Biomasse und Energie zentral gebündelt bei der Investitionsbank, umgesetzt, so dass die Implementationskostenanteile trotz der z. T. wenig standardisierten Maßnahmen relativ niedrig waren. Die Berufsbildung wurde mit einem jährlichen Antrag und Bescheid umgesetzt, was allerdings auch eine starke inhaltliche Konzentration zur Folge hatte. Die Ämter für ländliche Räume waren sowohl für die Antragsannahme als auch für die Vor-Ort Kontrolle für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung und der landwirtschaftlichen Fördermaßnahmen (a, e, f1, f3, k, n1, o1, o2, p, r2, s1, u) zuständig, so dass eine große Fachkompetenz in den Dienststellen gebündelt ist. Auch diese Maßnahmen waren, mit Ausnahme einzelner kleinerer Maßnahmen, von vergleichsweise geringen Implementationskostenanteilen gekennzeichnet.

Tabelle 9: Gründe zur Erklärung des Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnisses, die in der Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung zu finden sind

Maßnahmen/ Teilmaßnahmen	Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis															
	niedrig				mittel								hoch			
	u1	o3, t1 u. 2 1)	g	LSE 2)	a	n2	c	fl	h	i1	e2	i2	t2	f2	e1	f3
Integrierte Umsetzung, d. h. große Erfahrung der Dienststellen	X			X	X											
Klare Dienstanweisungen	X			X									X			
Personelle Trennung von Aufgaben im Rahmen der Zahlungsabwicklung		X														
Geringer Koordinationsbedarf wegen zentraler Bewilligung			X			X	X									
Anzahl lokal/regional agierender Anlaufstellen und damit hoher Koordinierungsbedarf					X								X	X		
Aufbau und Ablauforganisation etabliert, geringes Einsparungspotential								X	X		X					
Kontinuität in der Verwaltungsstruktur/im Personal						X										
Nur zwei Personen in die Abwicklung involviert							X									
Nur ein Antrag/ein Bescheid							X									
Unverzichtbare Einbeziehung mehrerer Dienststellen														X		

1) Teilmaßnahmen zusammen betrachtet haben ein durchschnittliches Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis von 2,5 %.

2) umfasst die Teilmaßnahmen k1, n1, o1, o2, p1, p2, r1, r2, s1, s2 mit einem durchschnittlichen Implementationskostenanteil von 4,5 %.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Für die naturschutzfachlich ausgerichteten investiven und flächenbezogenen Maßnahmen war die Einbeziehung mehrerer Dienststellen unverzichtbar. Verbunden mit der größeren Anzahl lokal/regional agierender Anlaufstellen, ergab sich ein hoher Koordinierungsaufwand.

5.2.3 Maßnahmenspezifische Faktoren

Aus Sicht der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen sind folgende maßnahmenspezifische Gründe für hohe Implementationskostenanteile wesentlich:

- komplexe Fördertatbestände, die einen entsprechend hohen Verwaltungs-, Kontroll- und Dokumentationsaufwand bei allen beteiligten Stellen bedingen.
- hohe Anzahl an Maßnahmen.

Die Komplexität der Fördertatbestände wurde auch für die flächenbezogenen Maßnahmen als wesentlicher Faktor für die Höhe der Implementationskosten gesehen. MSL-Maßnahmen mit einer standardisierten Abwicklung (Massenverfahren) waren deutlich kostengünstiger umzusetzen im Vergleich zu den Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die in Form von individuellen Verträgen umgesetzt werden.

Des Weiteren verringert sich der Implementationskostenanteil, je höher die Zuwendung pro Zahlungsempfänger ist, in Abhängigkeit vom Kostenumfang der Maßnahmen. Maßnahmen mit niedrigen Implementationskostenanteilen waren zumeist von hohen durchschnittlichen Zuwendungen gekennzeichnet. Dazu hatte auch die Entscheidung bei Erstellung von ZAL beigetragen, in der ländlichen Dorf- und Regionalentwicklung ausschließlich öffentliche Zuwendungsempfänger zu fördern und die privaten Projekte aus rein nationalen Mitteln zu finanzieren. In der Förderperiode ab 2007 wurde im Bereich der ländlichen Entwicklung allerdings die Konzentration im Bereich der EU-Finanzierung auf öffentliche Projekte aufgegeben. Auch private Projekte werden zukünftig mit EU-Mitteln kofinanziert (MLUR, 2008a).

Die drei Naturschutzmaßnahmen, die alle von hohen Implementationskostenanteilen gekennzeichnet waren, zeichneten sich durch ein geringes Finanzvolumen sowie einen sehr hohen Aufwand für Beratung und Betreuung aus, der nicht vom Fördergeschäft getrennt werden kann.

Tabelle 10: Maßnahmen-spezifische Faktoren mit positiven oder negativem Einfluss auf die Höhe der Implementationskosten

Maßnahmen/ Teilmaßnahmen	Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis														
	niedrig			mittel						hoch					
	u1	o3, t1 u. 2 1)	g LSE 2)	a	n2	c	f1	h	i1	e2	i2	t2	f2	e1	f3
Individuelle Bearbeitung (inklusive Beratung) ist erforderlich – kein Massenverfahren möglich			X	X	X										
Hoher Aufwand für Dokumentation	X	X		X	X			X	X	X	X				
Kontrollaufwand hoch	X	X		X	X			X	X	X	X	X	X	X	X
Umfang der Antragsunterlagen										X					
Sehr hoher Aufwand für Beratung/Betreuung, der nicht vom „Fördergeschäft“ getrennt werden kann													X	X	X
Geringes Finanzvolumen der Maßnahme (im Vergleich zu anderen „Massenförderungen“)													X	X	X
Vergleichsweise niedrige Zahlungen je Zuwendungsempfänger								X	X	X	X		X	X	
Prüfung Prosperitätsschwelle											X				
Hohe Anzahl von Zuwendungsempfängern								X		X	X				
Komplexität der Förderinhalte								X							
Große Zahl unterschiedlicher Zuwendungsempfänger				X											
Überqualifiziertes Personal für Kontroll-/Prüfungsaufgaben wirkt kostensteigernd			X												
Niedrige Schwellen für Bagatellgrenzen									X						
Neue Maßnahme, mit der die Verwaltung erst Erfahrungen sammeln muss														X	

1) Teilmaßnahmen zusammen betrachtet haben einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von 2,5 %.

2) umfasst die Teilmaßnahmen k1, n1, o1, o2, p1, p2, r1, r2, s1, s2 mit einem durchschnittlichen Implementationskostenanteil von 4,5 %

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

5.2.4 Technische Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung und Monitoring

Ein wesentlicher Grund seitens der Programmkoordination für hohe Implementationskosten in dieser Querschnittsaufgabe lag in der manuellen Zusammenführung des EU-Monitoring. Dies führte zu einem hohen Zeitaufwand und war sehr fehleranfällig. Es war zwar mit dem Programm ZALIS zu Beginn der Förderperiode der Versuch einer DV-technischen Lösung unternommen worden. Aufgrund von vielfältigen Problemen und den ständigen Anpassungen der Monitoring-Vorgaben durch die EU in der Anfangsphase wurde das Datenbanksystem aufgegeben (Fährmann und Grajewski, 2003). Für die neue Förderperiode soll PROFIL/ELER als Datenhaltungs- und Zahlungssystem Abhilfe schaffen. Dieses Programm PROFIL/ELER würde auch die z. T. noch manuelle Antragsbearbeitung ersetzen bzw., wie vom LSE-Fachreferat angemerkt wurde, die Möglichkeit einer landesweiten Steuerung des Finanzmitteleinsatzes unabhängig von den Finanzierungsquellen erlauben.

Tabelle 11: Gründe für die Höhe des Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnisses, die in der technischen Ausstattung und Abwicklung von Bewilligung, Auszahlung und Monitoring liegen

Maßnahmen/ Teilmaßnahmen	Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis															
	niedrig				mittel								hoch			
	u1	o3, t1 u. 2 1)	g	LSE 2)	a	n2	c	fl	h	il	e2	i2	t2	f2	e1	f3
Einsatz eines speziellen EDV-Programms wird erst mit dem ZPLR eingeführt													X			
Ausreichender Einsatz von EDV (kostensenkend)	X				X											
Einsparreserven durch Verbesserung des EDV-Einsatzes								X	X	X						
EDV-Aufwand im internen Bereich normal, bei Berichterstattung (Monitoring, Evaluation) erhöhter Aufwand			X													
Keine landesweite Datenbank für die Finanzsteuerung und Statistik unter Einbeziehung aller Mittelarten (EU/Bund/Land)				X												
Art der Datenhaltung/Programm kompatibel mit anderen Dienststellen							X									

1) Teilmaßnahmen zusammen betrachtet haben einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von 2,5 %.

2) umfasst die Teilmaßnahmen k1, n1, o1, o2, p1, p2, r1, r2, s1, s2 mit einem durchschnittlichen Implementationskostenanteil von 4,5 %.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Von den Fachreferaten gab es zum Themenbereich technische Ausstattung nur wenige Rückmeldungen. Es gibt allerdings durchaus Hinweise auf Kosteneinsparungspotential durch verbesserten EDV-Einsatz. Die Verarbeitung und Vermarktung sah einen erhöhten Aufwand für Monitoring und Evaluierung, was v. a. auf den in diesem Förderbereich zum Einsatz gekommenen Erhebungsbogen zurückzuführen ist, der von den Zuwendungsempfängern auszufüllen und von der Bewilligungsstelle auf Plausibilität zu prüfen war (siehe Kapitel 7 des Textbandes).

5.2.5 Zeitliche Steuerung und Anzahl der Stichtage

Arbeitsspitzen und personelle Engpässe, die ggf. zu höheren Implementationskosten führen würden, wurden nicht als Problem benannt. Jeweils vor Ende der Haushaltsjahre (EU-Haushaltsjahr 14. Oktober und GAK-Haushaltsjahr 31. Dezember) konnte es zu Arbeitsspitzen und Engpässen kommen, die aber bewältigt wurden.

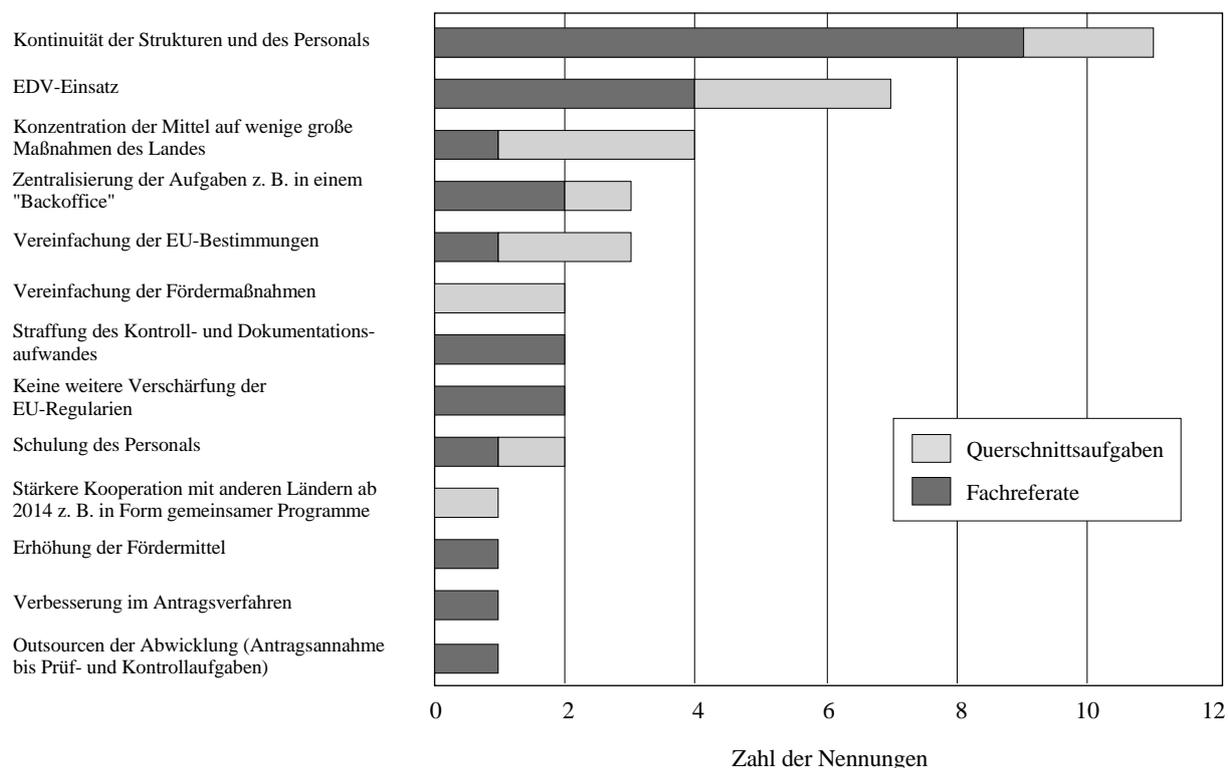
5.2.6 Wesentliche „Investitionen“ zur Senkung der Implementationskosten

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 (z. B. zweistufiger oder dreistufiger Verwaltungsaufbau) in großem Maße für die Umstellungsstrukturen 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. Trotzdem wurden in der Befragung die Vereinfachung der EU-Bestimmungen bzw. der Verzicht auf eine weitere Verschärfung als wichtige „Investition“ genannt, um Implementationskosten zu senken (siehe Abbildung 4).

Die mit Abstand wichtigste „Investition“ ist aus Sicht der Befragten die Kontinuität der Strukturen und des Personals. Die Einarbeitung in die komplexe EU-Materie ist mit hohen Lernkosten verbunden, so dass Personalwechsel und strukturelle Veränderungen kostensteigernd wirken können. Des Weiteren zeugt diese Gewichtung von einer gewissen „Reformmüdigkeit“ seitens der MitarbeiterInnen der Landesverwaltung, die in den letzten Jahren auf Ministeriumsebene häufige Umstrukturierungen erfahren haben. Des Weiteren wird seit mehreren Jahren über die Umstrukturierung des nachgeordneten Bereichs diskutiert, wobei anscheinend eine weitgehende Kommunalisierung nicht mehr verfolgt wird (MLUR, 2008b).

Der EDV-Einsatz steht an zweiter Stelle der Investitionen. Mit PROFIL/ELER wird ein Datenbanksystem eingeführt, das die Antragsbearbeitung von der Prüfung über die Bewilligung, die Verwaltungskontrollen und die Verwendungsnachweisprüfung bis zur Auszahlung ermöglichen soll. Ein zusätzliches Modul soll die Erfassung und Auswertung der Monitoringdaten sicherstellen.

Abbildung 4: 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.

Eine Konzentration der EU-Mittel auf wenige große Maßnahmen des Landes Schleswig-Holstein ist ein Vorschlag, der auch schon in der Phase der Erstellung des ZPLR diskutiert wurde. Die konkrete Umsetzung dürfte allerdings an der Frage der Kofinanzierungsmittel scheitern, deren Bereitstellung z. T. an gewisse Maßnahmeninhalte gebunden ist.

Aus Sicht der Bescheinigenden Stellen wäre zu prüfen, ob eine Zusammenfassung von Tätigkeiten aller EU-Förderprogramme nicht zu einer Kostendegression führen kann (z. B. Vereinheitlichung von Bewilligungsverfahren, einheitliche EDV-Anwendungen, Zusammenlegung von BS und Prüfbehörde). Die Diskussion in SH über kostenreduzierende „Investitionen“ geht stark in die Richtung einer Zentralisierung und Zusammenfassung verschiedener Aufgaben in der Abwicklung.

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 Evaluation eine Befragung der Zuwendungsempfänger¹⁰ 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.

Ergebnisse zu den einzelnen Maßnahmen

Die Information der potenziellen Antragsteller über die Fördermöglichkeiten im Rahmen des **Agrarinvestitionsförderung** (a) war überwiegend gut. Die Betriebsleiterbefragung im Rahmen der Ex-post-Bewertung (n=105) bestätigt dies; lediglich 16,3 % der befragten Betriebsleiter waren mit der Informationspraxis zum AFP unzufrieden oder sehr unzufrieden. Das Förderverfahren und die für die Antragstellung notwendigen Daten und Informationen wurden als relativ umfangreich und mitunter schwer verständlich eingestuft, so dass die Antragstellung und Abwicklung der Förderung einschließlich Erstellung des Verwendungsnachweises in der Regel ohne professionelle Hilfe nicht durchgeführt werden konnte. In diesem Punkt war auch das Urteil der Betriebsleiter entsprechend negativ; ein Drittel der befragten Betriebsleiter bemängelte den Aufwand im Zusammenhang mit der Antragstellung. Ähnlich negativ beurteilten die Betriebsleiter die ihrer Meinung nach langen Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung; hierzu gaben 35 % der Befragten ein negatives Urteil ab. Im Förderzeitraum 2000 bis 2006 war die Nachfrage nach Förder-

¹⁰ Es wurden ausschließlich Zuwendungsempfänger befragt. Bei vielen Maßnahmen fehlten Angaben über die Grundgesamtheit aller potentiellen 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.

mitteln nicht immer durch Haushaltsmittel gedeckt, so dass nennenswerte Wartezeiten entstehen konnten bzw. investitionswillige Betriebsleiter ohne Förderung investieren mussten.

Die Umsetzung der Maßnahme **Berufsbildung** (c1) wurde vom Evaluator aufgrund der Abwicklung von Beantragung und Verwendungsnachweisprüfung in einem pauschalen Antrag für beide Seiten, Träger und Bewilligungsstelle, als sehr effektiv bewertet (Eberhardt, 2003; Eberhardt, 2005). Die vereinfachte Abrechnungsform (wenige Sammelanträge pro Jahr mit jeweils größerer Kursanzahl) reduzierte den Verwaltungsaufwand, vermied unnötige Kosten und zeitliche Verzögerungen für die Begünstigten. Dieser Eindruck wurde durch die positiven und zufriedenen Wertungen der Träger in den Befragungen 2003 und 2005 unterstrichen. Hier wurden keine Änderungswünsche zum Verwaltungsablauf geäußert. Der Verwaltungsaufwand wird jedoch als „höher als bei rein mit Landesmitteln finanzierten Maßnahmen“ eingeschätzt. Als sehr vorteilhaft stellte sich die Flaschenhalsfunktion des Trägers dar: Die Abrechnung und Auszahlung der Förderung über den Bildungsträger anstatt an jeden einzelnen Teilnehmer erleichterte die Durchführung der Maßnahme sehr deutlich.

Mit Ausnahme von zwei Kriterien (Lesbarkeit/Verständlichkeit und Umfang der Verwaltungsunterlagen) wurden die im Rahmen der Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2003) abgefragten Aspekte zum Verwaltungsablauf der **Agrarumweltmaßnahmen** (Grünlandextensivierung, f2, f3) von rund drei Viertel der an den AUM teilnehmenden Landwirte als sehr zufriedenstellend oder zufriedenstellend bezeichnet. Die Aspekte Lesbarkeit/Verständlichkeit und Umfang der Verwaltungsunterlagen wurden als einzige Kriterien von mehr als 10 % der an Grünlandextensivierung und von mehr als 25 % der an ökologischen Anbauverfahren teilnehmenden Landwirte negativ beurteilt. Mit den Antragsunterlagen war nur etwa die Hälfte der Landwirte zufrieden, die an Vertragsnaturschutzmaßnahmen oder dem Halligprogramm teilnahmen. Verknüpft mit der Frage nach einer langfristigen Teilnahme am Vertragsnaturschutz bei gleichbleibenden Bedingungen zeigte sich die Bedeutung des persönlichen Kontakts: Landwirte, die bei den zuständigen Behörden einen Ansprechpartner haben, der ihnen auch persönlich oder telefonisch bekannt ist, sprachen sich dreimal häufiger für die langfristige Teilnahme am Vertragsnaturschutz aus als diejenigen ohne eine solche Betreuung.

Speziell für die **MSL Maßnahmen** (f1) wurde abgefragt, inwieweit die Unzufriedenheit mit dem Verwaltungsablauf sich auf eine zukünftige (Nicht)-Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen auswirken könnte. Von den ohnehin nur 30 „negativ“ eingestellten Befragten, gab nur ein Landwirt an, zukünftig nicht mehr an Agrarumweltmaßnahmen teilzunehmen, da er den Verwaltungsaufwand als zu hoch einschätzte.

Im Zusammenhang mit der **forstlichen Förderung** (i) wurde von den betreuenden Stellen kritisiert, dass aufgrund der komplizierten Antragsformulare eine Antragstellung nur mit professioneller Hilfe möglich sei. Kritisiert wurde von allen Gruppen der hohe Verwaltungs- und Kontrollaufwand, der vor allem den EU-Vorschriften angelastet wird. Die überwiegende Mehrheit der betreuenden Stellen und Zuwendungsempfänger sprach sich für den Erhalt der Förderung generell, und im Besonderen für die Förderung mit Landesmitteln aus. Mit der Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid bzw. bis zur Auszahlung war die überwiegende Mehrheit der Zuwendungsempfänger zufrieden bis sehr zufrieden (69 % bzw. 65 %).

Für die **Erstaufforstung** (h) wurde das - nach Landesrecht notwendige - Genehmigungsverfahren als aufwendig, das Bewilligungsverfahren dagegen von der deutlichen Mehrheit weder als bürokratisch noch als hinderlich empfunden. Ausnahme ist hier die relativ negative Beurteilung der Erstaufforstungsprämie. Mit der Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid bzw. bis zur Auszahlung waren etwa 38 % bzw. 50 % der Befragten unzufrieden bis sehr unzufrieden. Eine Besonderheit ist, dass ein Viertel der im Rahmen der Halbzeitbewertung Befragten mit der Erreichbarkeit der Ansprechpartner unzufrieden war. Dieser Aspekt wurde bei keiner anderen Maßnahme so stark bemängelt.

Im Rahmen der schriftlichen Befragung der ausschließlich öffentlichen Zuwendungsempfänger der Maßnahmen zur **Dorf- und Regionalentwicklung** (n, r1, o, p, s) wurde für die Aktualisierung der Halbzeitbewertung gefragt, wie zufrieden diese mit der Abwicklung der Förderung waren (n=78). Die Zufriedenheit der öffentlichen Projektträger war grundsätzlich sehr hoch. Dabei ist die Zufriedenheit mit den Aspekten, die mit dem ALR direkt in Zusammenhang stehen (Beratung, Kontaktaufnahme), am höchsten. Kritische Aspekte waren auch hier die Auszahlungsmodalitäten und die Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid (unzufrieden waren hier 10 bis 15 % der Befragten). Wurde kein vorzeitiger Maßnahmenbeginn erteilt, musste der Baubeginn bis zum Erhalt des Bewilligungsbescheids hinausgeschoben werden. Dies konnte für die Gemeinden ggf. bedeuten, dass die Maßnahme nicht in der für Bauarbeiten günstigen Jahreszeit umgesetzt werden konnte (Eberhardt et al., 2005).

Auch im Zusammenhang mit dem **Wegebau** (r2) wurden hohe Zufriedenheitswerte mit der administrativen Umsetzung erreicht (sowohl bei der Halbzeitbewertung als auch bei deren Aktualisierung). Eine geringere Zufriedenheit bestand zu beiden Zeitpunkten mit der Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid und den terminlichen Vorgaben für die Endabrechnung. In Folge der späten Bewilligung und der Pflicht, den Bauauftrag ordnungsgemäß auszuschreiben, verblieb nur sehr wenig Zeit von der Vergabe des Auftrags bis zur termingerechten Endabrechnung. Es waren aus Sicht der Befragten überwiegend finanzielle Gründe (eigene Finanzkraft, ausgeschöpftes Budget des ALR),

und nicht Mängel der administrativen Umsetzung, die sie an einer stärkeren Inanspruchnahme des Förderprogramms gehindert haben.

Allgemeine Aspekte

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

Die Umsetzung von ZAL 2000 bis 2006 war von finanziellen Engpässen des Landes geprägt. Hierzu zählten die Haushaltssperre des Landes, Kürzungen der nationalen Kofinanzierungsmittel oder die späte Verabschiedung des Landeshaushaltes. Diese Aspekte verschärfen die Schwierigkeiten, die ohnehin mit der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre von EU und Bund/Land und dem Jährlichkeitsprinzip gerade für investive Maßnahmen mit einer längeren planerischen Vorlaufzeit verbunden sind. In diesem Zusammenhang wurde eine eingeschränkte Planungssicherheit bemängelt (AFP, Forst, Dorf- und Regionalentwicklung).

5.4 Zusammenfassung

Ziel der qualitativen Implementationskostenanalyse war eine weitergehende Interpretation der Ergebnisse der quantitativen Analyse hinsichtlich wesentlicher Bestimmungsfaktoren und möglicher Ansatzpunkte zur Reduzierung von Implementationskosten.

Grundlage für die qualitative Implementationskostenanalyse war zum einen die Befragung der Fachreferate und der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen nach ihrer Einschätzung zu den Ergebnissen der quantitativen Analyse und zum anderen eine Zusammenfassung der Ergebnisse der durchgeführten Befragungen zur Zufriedenheit der ZuwendungsempfängerInnen mit dem Verwaltungsverfahren.

Alle Befragten schätzen den Aufwand zur Umsetzung EU-kofinanzierter Maßnahmen höher als bei rein nationaler Finanzierung. Die Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung ist in SH aufgrund des zweistufigen Verwaltungsaufbaus sehr schlank. Insgesamt waren nur wenige Stellen mit der Umsetzung von ZAL betraut. Herausragende Bedeutung kam den ALR zu, in deren Zuständigkeitsbereich viele Maßnahmen gebündelt umgesetzt wurden. Eine weitere Zentralisierung v. a. von Zahlstellenfunktionen könnte aus Sicht einzelner Befragter zu einer weiteren Reduzierung der Implementationskosten beitragen.

Maßnahmenspezifisch wurden v. a. finanzielle Gründe für unterschiedlich hohe Implementationskosten angeführt. Vom Finanzvolumen her kleine Maßnahmen mit einer hohen Zahl an Zuwendungsempfängern und niedrigen Förderbeträgen je Zuwendungsempfänger sind tendenziell von höheren Implementationskostenanteilen geprägt. Des Weiteren wurde bei den Naturschutzmaßnahmen ein hoher Betreuungsaufwand angeführt, wobei gerade diese intensive Betreuung ein wesentlicher Grund für Landwirte ist, langfristig an Maßnahmen teilzunehmen und auch zu einer hohen Wirksamkeit beiträgt. Die technische Ausstattung in der Programmumsetzung wurde v. a. aus Programmsicht kritisch gesehen. Daher wird für das ZPLR an der Einführung eines Datenhaltungs- und Zahlungssystems einschließlich Monitoringmoduls gearbeitet. Die mit Abstand wichtigste „Investition“ zur Senkung von Implementationskosten war aus Sicht der Befragten die Kontinuität von Strukturen und Personal, was auch von einer gewissen „Reformmüdigkeit“ zeugt.

Ein weiterer Baustein der qualitativen Analyse war die Ermittlung der Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit dem Verwaltungsverfahren. In der Regel waren die ZuwendungsempfängerInnen zufrieden mit dem Ablauf der Förderung. Insbesondere mit den „Beratungs- und Kommunikationsleistungen“ der ÄLR. Das kann u. a. an der großen Anzahl öffentlicher Zuwendungsempfänger im Rahmen von ZAL liegen, da die Bewertungen der EPLR anderer Bundesländern gezeigt haben, dass öffentliche Zuwendungsempfänger im Vergleich zu privaten tendenziell zufriedener waren. 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 darauf zurückzuführen, dass Haushaltsmittel gewöhnlich erst spät im Jahr zur Verfügung stehen und sich somit Bewilligungen und Auszahlungen verzögern. An zweiter Stelle in Bezug auf Mängel lagen die Unverständlichkeit und der Umfang der Unterlagen. Da dies zu erhöhtem Beratungsbedarf durch die antraganehmenden 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 haben, konnten auf der Basis der vorliegenden Untersuchungen nicht gefunden werden. Hervorzuheben ist jedoch der Aspekt der Planungssicherheit und des Vertrauens in den Fortbestand von Fördermaßnahmen, da angebotene Förderprogramme durch finanzielle Engpässe leicht in Misskredit gelangen können. In diesem Sinne ist das Vertrauen der Letztempfänger und potentiellen Antragsteller in die Kontinuität und Glaubwürdigkeit von Fördermaßnahmen ein mindestens ebenso wesentlicher Aspekt wie die Zufriedenheit mit dem Verfahren.

6 Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse

6.1 Einleitung

Das Zielsystem, in dem sich die Förderung des ländlichen Raums bewegt, ist von drei Eckwerten bestimmt, die gemeinsam zu optimieren sind:

- Zufriedenheit der Kunden, da eine Förderung ohne Teilnehmer nicht funktioniert,
- Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel und
- Implementationskosten.

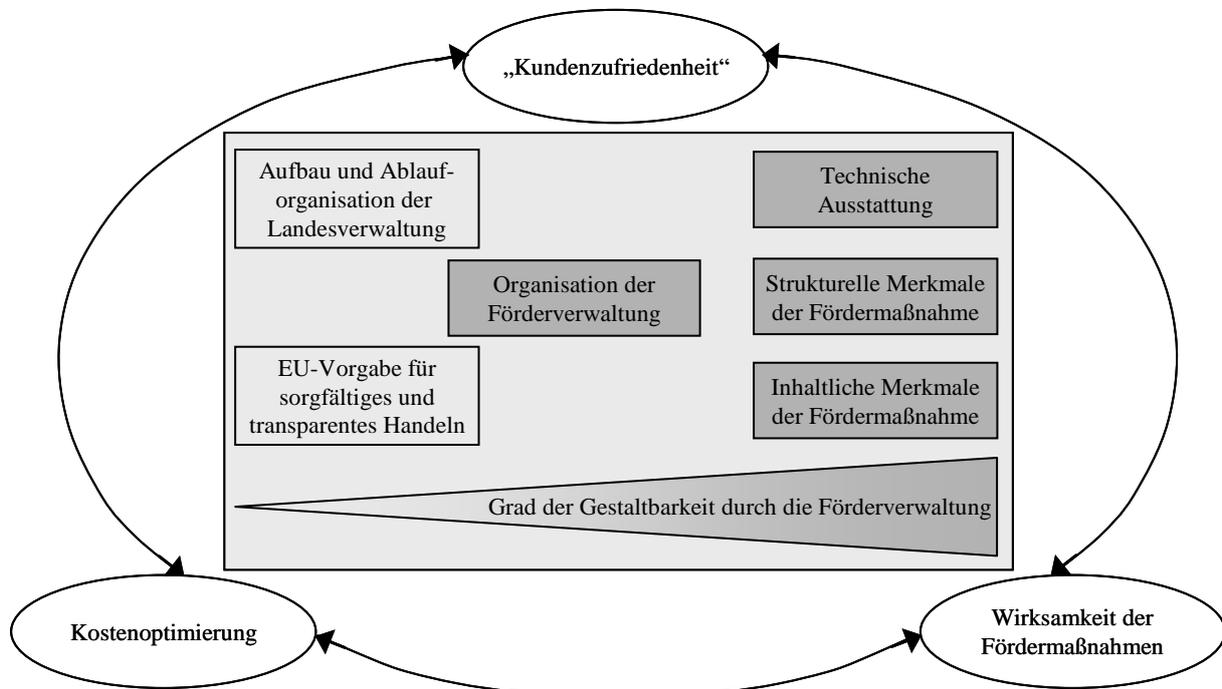
Das große Spannungsfeld liegt zwischen den Zielen, die Implementationskosten zu minimieren und eine hohe Wirksamkeit der eingesetzten Mittel sicherzustellen (Fördereffizienz). Abbildung 5 stellt in diesem Spannungsfeld die relevanten Einflussfaktoren auf die Höhe der Implementationskosten dar.

Von Mann (2000) wurden 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 Implementationskosten entstehen, wenn die Verwendungseffizienz der Programme erhöht und damit eine aufwendigere Förderpolitik betrieben wird. In diesem Sinne können hohe Implementationskosten als Indiz für eine hohe Programmeffizienz angesehen werden.

Zwischen diesen beiden Alternativen muss die Realität eingeordnet werden (Mann, 2000). Inwieweit sich die Implementationskosten der Maßnahmen von ZAL durch eine hohe Wirksamkeit erklären und notwendig sind, wird in der abschließenden Kosten-Wirkungs-Synopse beurteilt.

Abbildung 5: Programmumsetzung zwischen Kundenzufriedenheit, Wirksamkeit und Kostenoptimierung



Quelle: Eigene Darstellung.

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). Darüber hinaus wird eine Betrachtung der Gesamtkosten von ZAL und seiner Maßnahmen im Verhältnis zu den erzielten Wirkungen vorgenommen.

Die Wirkungen der Maßnahmen von ZAL in den fünf auf Programmebene relevanten Themenbereichen (Fragen 1 bis 5¹¹) wurden auf der Grundlage der maßnahmenbezogenen Bewertungsergebnisse in Wirkungsstufen eingeordnet (zur genauen Methodik siehe MB Dokumente Dokument 1). Durch dieses Vorgehen wurde versucht, die ermittelten Wirkungen in die verschiedenen Wirkungsstufen mit einem „normierten“ Vorgehen einzustufen. Dies gilt insbesondere für die Berücksichtigung der Mitnahmeeffekte. Trotzdem ist ein direkter Vergleich der Maßnahmen untereinander bezüglich ihrer Wirkungsgrößen mit diesem Verfahren nicht zulässig und nicht beabsichtigt, da der Wirkungseinstufung kein vergleichbarer Maßstab zugrunde liegt.

¹¹ Frage 1 – Bevölkerung, Frage 2 – Beschäftigung, Frage 3 – Einkommen, Frage 4 – Marktposition, Frage 5 – Umwelt.

6.2 Implementationskosten und Programmwirkungen

6.2.1 Gesamtbetrachtung

Tabelle 12 ordnet den einzelnen ZAL-Maßnahmen Wirkungen zu. Gruppiert sind die Maßnahmen nach drei Implementationskostenklassen. Grundlage für die Wirkungseinschätzung bildete die Wirkungspfadanalyse. Wirkungseinschätzungen wurden von den Maßnahmenevaluatoren dann vorgenommen, wenn durch ZAL bzw. im Rahmen des Zielabgleichs in der Halbzeitbewertung Haupt- und Nebenziele formuliert wurden. Darüber hinaus wurden wesentliche „unbeabsichtigte“ Nebenwirkungen dargestellt.

Tabelle 12: Wirkungseinstufung der ZAL-Maßnahmen nach Implementationskostenklassen

Maßnahmen nach Kostenklassen bezogen auf das Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis und Ihre Wirkungen	Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis in %	Bevölkerung	Beschäftigung	Einkommen	Marktposition	Umwelt				
		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 Umwelteinwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Wasserschutz	Klimaschutz
u1/u2 Küsten- und Hochwasserschutz	0,45	Ziele und Wirkungen der Maßnahmen werden von programmbezogenen Querschnittsfragen und deren Indikatoren nicht erfasst, daher keine Bewertung auf Programmebene								
0-5 % gering										
o3 Abwasserbeseitigung	1,98	(+)					++		++	
t1 Naturnahe Entw. v. Fließgewässern	2,31	(+)					+++	+	+++	+
p1/p2 Landesmaßnahme Diversifizierung	2,52		k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	++			++
g1/g2 Verarbeitung und Vermarktung	2,58		k.A.	0	k.A.	0	+	+	0	(+)
o1/o2 Dorferneuerung	3,07	(+++)		+		+	(+)		(+)	(+)
n1 DE - Dienstleistungseinrichtungen	3,19	(++)	0	++		++	(+)		(+)	(+)
r2 Ländlicher Wegebau	3,71	(+)			+		+			
r1 DE - AEP und LSE	5,52	Die LSEn zielen auf die Entwicklung endogener Potenziale ab und sind die Grundlage für die Umsetzungsinstrumente (o, p, n etc.). Die Wirkungen werden aufgrund der indirekten Interventionslogik nicht von den Querschnittsfragen und Indikatoren erfasst.								
a1 Agrarinvestitionsförderung	6,42		0		0		+	0	0	0
n2 Biomasse und Energie	6,65		k. A.	k. A.	k. A.	k. A.		++		++
s1/s2 DE- Fremdenverkehrl. Maßnahmen	7,81	(++)	0	+		+				
>5-20 % mittel										
c1 Berufsbildung für Landwirte	8,75		0		0		+			
f1 MSL + Modulation	9,35	(+)	+		+			++	++	++
h1/h2 Aufforstung	9,83	0	+		0			+++	++	+++
i1/i2 Waldhilfsprogramm/ökologische Stabilität der Wälder	13,00	0	+		0		0	+++	+++	+++
e2 Ausgleichszulage	16,97		0		+			(+)	(+)	(+)
k1 Flurbereinigung	17,21	(+)			+		+	++	+	+
t2 Naturschutz und Landschaftspflege	19,87	(+)						+++	+	++
>20 % hoch										
f2 Vertragsnaturschutz	34,59	(+)						+++	+++	++
e1 Ausgleichszahlung nach Artikel 16	38,42	(+)			+			(+)	(+)	(+)
f3 Halligprogramm	57,72	(+)			0			++	++	++

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = zu vernachlässigen trotz Zielsetzung, () Wirkungen vorhanden, aber nicht quantifizierbar, k. A. keine Angaben (siehe Te...

Quelle: Eigene Darstellung.

In allen drei Implementationskostenklassen finden sich Maßnahmen mit mittleren bis hohen Wirkungen in mindestens einem der fünf thematischen Wirkungsbereiche.

Es wird deutlich, dass ein Schwerpunkt der Maßnahmenwirkungen im Bereich des Erhalts und der Verbesserung der Umwelt lag. Mit einer spezifischen Umweltzielsetzung wurden in SH auch viele Teilmaßnahmen angeboten, wobei der finanzielle Umfang dieser Maßnahmen nicht hoch war (siehe auch Tabelle 10.3 im Textband). Mittlere bis hohe Wirkungen im Umweltbereich entstanden sowohl aus investiven als auch aus flächenbezogenen Maßnahmen.

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 fanden in erster Linie die Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung Berücksichtigung, aber auch Maßnahmen mit einer Wirkung für die Verbesserung der Landschaft (inkl. der besseren Erreichbarkeit) (Kriterium 5.4) wurden hierfür übernommen.

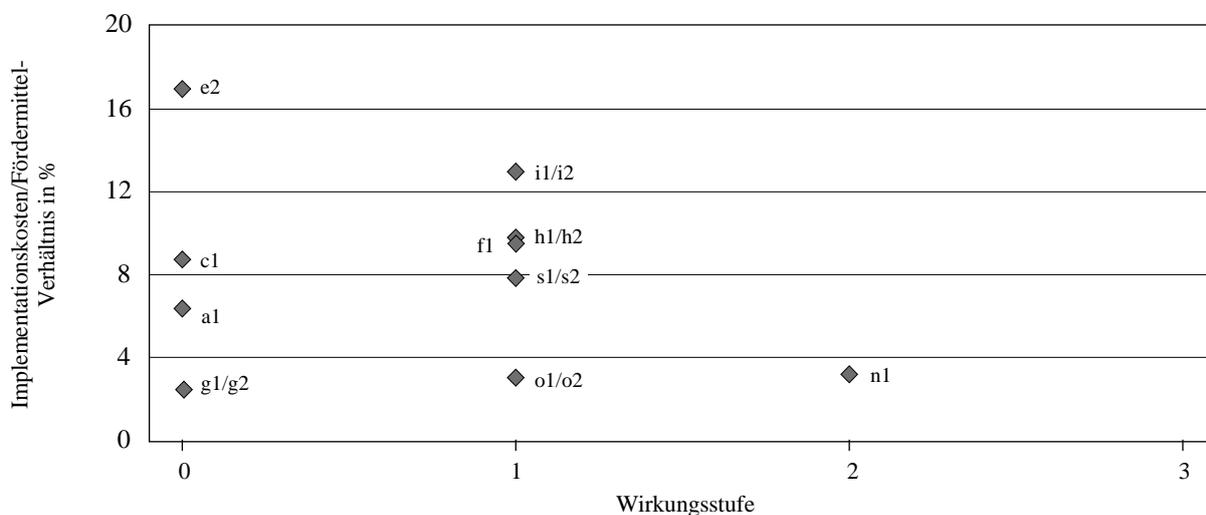
Die sozioökonomischen Wirkungen waren insgesamt gering ausgeprägt. Hohe Wirkungen hatten nur einige kleinere Maßnahmen, die allesamt mit vergleichsweise niedrigen Implementationskostenanteilen verbunden waren. Die Maßnahmen zur Biomasseförderung n2 und p waren aus verschiedenen Gründen hinsichtlich ihrer sozioökonomischen Wirkungen nicht bewertbar. Diese konnten nur abgeschätzt werden, da die Betriebe ihrer Verpflichtung zur Bereitstellung betriebswirtschaftlicher Auswertungen überwiegend nicht nachkamen (zu den weiteren Einschätzungen siehe Kapitel 10 und Materialband zu Kapitel 9).

Im Folgenden wird näher auf ausgewählte Wirkungsbereiche eingegangen.

6.2.2 Sozioökonomische Wirkungen (Beschäftigung und Einkommen)

Die sozioökonomischen Wirkungen beinhalten die beiden Aspekte Beschäftigung und Einkommen innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft. Die beiden Abbildungen 6 und 7 stellen jeweils den Zusammenhang zwischen dem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis zu den Beschäftigungs- respektive Einkommenswirkungen her.

Abbildung 6: Maßnahmen nach ihrem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis und erreichten Wirkungsstufen - Beschäftigung

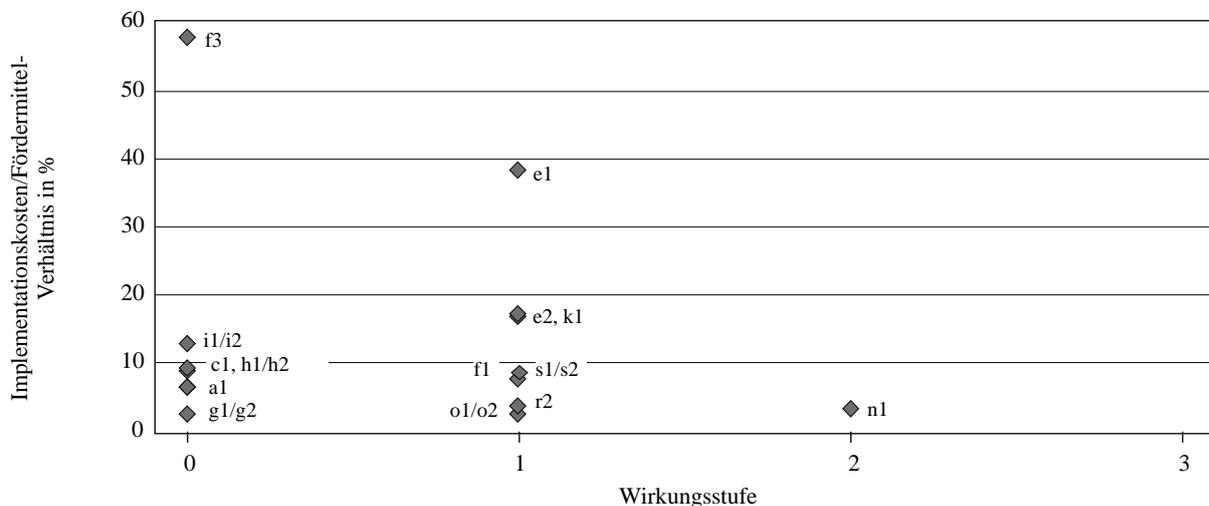


Quelle: Eigene Darstellung.

Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum war ein zentrales Ziel auf Programmebene und auf der Ebene einzelner Maßnahmen. Durch ZAL wurden vorrangig Arbeitsplätze außerhalb des primären Sektors geschaffen und gesichert. In der Landwirtschaft selbst ging eine positive Beschäftigungswirkung v. a. vom Ökolandbau aus, dem im Vergleich zu anderen Bundesländern eine relativ hohe Bedeutung bei den MSL-Maßnahmen (f1) zukam. Die außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungswirkungen waren maßgeblich auf die Projekte der **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung** (o, s, n1) zurückzuführen. Gemessen am eingesetzten Mittelvolumen sind durch die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n1) die meisten Arbeitsplätze entstanden und gesichert worden. Daher wurde n1 auch der Wirkungsstufe ++ zugeordnet. Der Implementationskostenanteil lag bei der Dorferneuerung am niedrigsten, gefolgt von den Dienstleistungseinrichtungen. Einige Maßnahmen waren mit einer zu vernachlässigenden Wirkung (trotz Ziel) verbunden. Für die Dauer der Förderung anhaltende Beschäftigungseffekte entstanden im Zuge der Leistungserstellung für **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i). Hier lagen die Implementationskostenanteile im schleswig-holsteinischen Kontext vergleichsweise hoch¹².

¹² Dies könnte u. a. darauf zurückzuführen sein, dass die Kosten Dritter (Landwirtschaftskammer) als Vollkosten in die Berechnung eingeflossen sind.

Abbildung 7: Maßnahmen nach ihrem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis und erreichten Wirkungsstufen – Einkommen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die dauerhaften Einkommenswirkungen von ZAL entfielen primär auf den außerlandwirtschaftlichen Bereich. Zu nennen sind hier insbesondere die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n1). Innerhalb des primären Sektors war es die Förderung der **Flurbereinigung** (k) und des **Wegebbaus** (r2), die zu dauerhaften Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben führte. Vorübergehende Einkommenswirkungen entstanden durch die **Ausgleichszahlung** (e1) und die **Ausgleichszulage** (e2). Mit Ausnahme der Dienstleistungseinrichtungen lagen alle anderen Maßnahmen in der Wirkungsstufe + bzw. 0 (zu vernachlässigen). Die Implementationskostenanteile der Maßnahmen mit geringen bis mittleren positiven Wirkungen bewegten sich in der geringen bis mittleren Implementationskostenklasse. Die Förderung ausgewählter Maßnahmen (**Agrarinvestitionsförderung** (a), **Verarbeitung und Vermarktung** (g), **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i), **Agrarumweltmaßnahmen** (f)) führte einzelbetrieblich teilweise zu positiven Einkommenseffekten. Bezogen auf den Sektor und unter Berücksichtigung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten ist die Einkommenswirkung dieser Maßnahmen mit Ausnahme des Ökolandbaus als Teilmaßnahme von f1 jedoch zu vernachlässigen.

6.2.3 Umweltwirkungen

Auf die Erhaltung und Verbesserung der Umweltsituation wirkten v. a. die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen, die investiven Naturschutz- und Gewässermaßnahmen sowie die forstliche Förderung. Sowohl der Ausgleichszahlung als auch der Ausgleichszulage kamen aufgrund des geringen Auflagenniveaus nur eine geringe Wirkung zu; sehr wohl leisten diese Maßnahmen einen wichtigen Beitrag zum Grünlanderhalt, v. a. in Natura-

2000-Gebieten. Maßnahmen wie das AFP, die Verarbeitung und Vermarktung oder die Dorferneuerung hatten entweder nur wenige Projekte mit expliziten Umweltwirkungen oder erhielten aufgrund ihrer Mitnahmeeffekte deutliche Abschläge bei der Ermittlung der Nettowirkungen.

Die hochwirksamen Maßnahmen (+++) lagen hinsichtlich ihres Implementationskostenanteils überwiegend in der geringen bis mittleren Kostenklasse, also unter 20 % Implementationskostenanteil. Damit unterscheiden sich die Ergebnisse deutlich von denen anderer Bundesländer.

Direkte Wirkungen auf eine umweltfreundliche Bodennutzung waren vor allem mit den Maßnahmen der **Haushaltslinien e, f, h, und i** verbunden. Diese umfassten im Jahr 2006 nach Abzug möglicher Überschneidungen der Förderflächen rund 178.300 ha der LF. Waldflächen wurden im Umfang von 8.000 ha im Zeitraum 2000 bis 2006 gefördert. Damit erreichten die Maßnahmen rund 18 % der LF und 5 % der Waldfläche Schleswig-Holsteins.

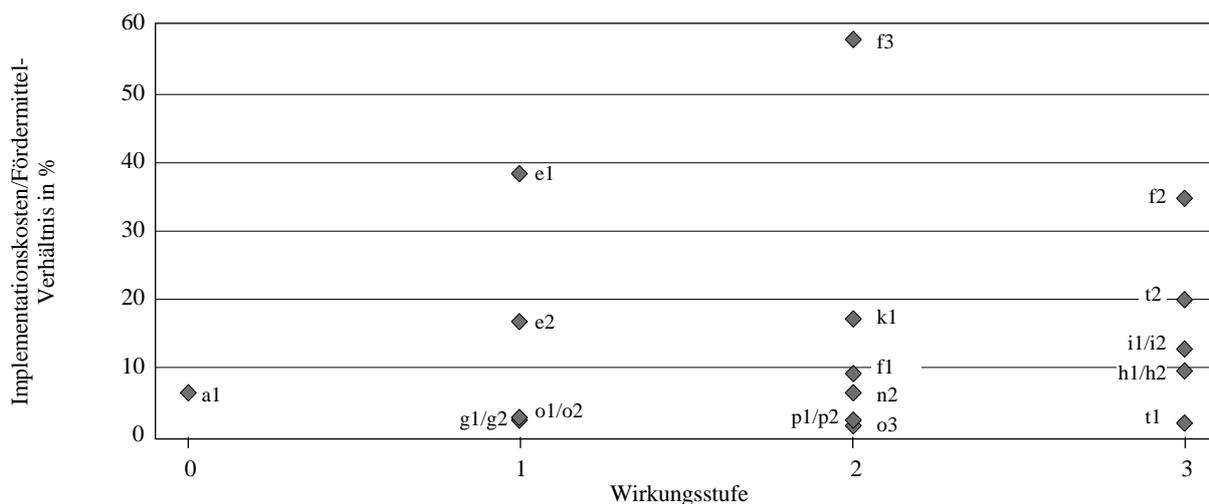
Zentral für die Umweltwirkungen war neben der Umsetzung von Naturschutzziele über investive Maßnahmen und den Vertragsnaturschutz der Wasserschutz. Fast alle Agrarumweltmaßnahmen trugen zum vorbeugenden Wasserschutz bei. Die durchschnittliche Treffgenauigkeit der Maßnahmen lag für den Grundwasserschutz bei 60 % (nitrat- auswaschunggefährdete Flächen) bzw. bei 54 % (Zielflächen der WRRL). Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen zum Schutz der Oberflächengewässer war insgesamt höher, was vor allem durch die Vertragsnaturschutzmaßnahmen hervorgerufen wurde. Keiner der wasserschutzorientierten Maßnahmen lag eine Kulisse in den relevanten Gebieten zugrunde. Für die Fließgewässerqualität wurden über die Verbesserung der Fließgewässerstrukturen (Längs- und Querdurchgängigkeit) auf 47 km durch die **Maßnahmen t1 und k** sowie über die Gewässerqualität durch die Maßnahmen zur **Abwasserbeseitigung** (knapp 60 Projekte 03, 01/2) zahlreiche Defizite behoben. Die verbesserte Streckenlänge entspricht 0,2 % der Fließgewässerstrecke in Schleswig-Holstein mit strukturellen Defiziten (siehe oben) – eine Relation, die die Größenordnung der Herausforderungen durch die WRRL verdeutlicht.

Haupteffekte für den Klimaschutz waren auf die Förderung der **Maßnahmen f, n, p, sowie a und h** zurückzuführen. Die näherungsweise quantifizierbaren Einsparungen von 0,2 Mio. t CO₂-Emissionen pro Jahr entsprachen rund 1 % der Gesamtemissionen von Schleswig-Holstein aus dem Jahr 2002. Diese waren vor allem mit der Förderung der Biogasanlagen durch das AFP (a), der Maßnahme Biomasse und Energie (p, n) und der Zunahme extensiver Landnutzungsformen wie dem Ökolandbau verbunden.

Stärkste Wirkungen auf den Landschaftserhalt waren mit den Agrarumweltmaßnahmen, den forstlichen Maßnahmen und den t-Maßnahmen verbunden. Insgesamt konnten auf

knapp 12 % der LF und rund 5 % der Waldfläche landschaftsverbessernde bzw. -erhaltende Maßnahmen durchgeführt werden, wobei die rein erhaltenden Maßnahmen flächenmäßig dominierten.

Abbildung 8: Maßnahmen nach ihrem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis und erreichten Wirkungsstufen - Umwelt



Quelle: Eigene Darstellung.

6.3 Gesamtbetrachtung der Kosten und Wirkungen

Die Summe der Implementationskosten und verausgabten öffentlichen Mittel im Jahr 2005 ergibt die Gesamtkosten für die Umsetzung von ZAL.

Rund 39 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen in mindestens einem der fünf untersuchten Wirkungsbereiche. Rund 20 % der Gesamtkosten wurden Maßnahmen mit ausschließlich geringen Wirkungen eingesetzt. Vergleicht man das Verhältnis der öffentlichen Fördermittel zu den Implementationskosten, wird deutlich, dass es keinen deutlichen Zusammenhang zwischen Implementationskostenklassen und Wirkungsstufen gibt. Maßnahmen mit geringer Wirkung hatten einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von sieben Prozent, während Maßnahmen der höchsten Wirkungsstufe über einen Anteil der Implementationskosten an den öffentlichen Fördermitteln von neun Prozent verfügen. Die Streuung der maßnahmenbezogenen Implementationskostenanteile in den einzelnen Wirkungsstufen war beträchtlich.

Tabelle 13: Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen

Wirkungsstufen	Implementationskosten		Öffentliche Fördermittel		Gesamtkosten		Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis
	in Mio. Euro	%	in Mio. Euro	%	in Mio. Euro	%	
ZAL-Programmwirkung insgesamt ¹⁾							
Summe +	0,99	17,9	13,92	20,1	14,91	19,9	7
Summe ++	2,19	39,7	28,17	40,7	30,36	40,6	8
Summe +++	2,34	42,4	27,21	39,3	29,55	39,5	9
Insgesamt	5,52	100,0	69,30	100,0	74,82	100,0	8
Maßnahmen mit sozioökonomischer Zielausrichtung bzw. sozioökonomischen Wirkungen							
Summe 0	0,69	17,8	10,76	18,9	11,45	18,8	6
Summe +	2,97	76,8	39,67	69,6	42,64	70,1	7
Summe ++	0,21	5,4	6,57	11,5	6,78	11,1	3
Summe +++	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0
Insgesamt	3,87	100,0	56,99	100,0	60,86	100,0	7
Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkungen im Umweltschutz							
Summe 0	0,47	9,2	7,24	12,3	7,71	12,0	6
Summe +	0,98	19,4	22,26	37,8	23,25	36,3	4
Summe ++	1,81	35,8	19,46	33,0	21,28	33,2	9
Summe +++	1,81	35,7	9,96	16,9	11,77	18,4	18
Insgesamt	5,07	100,0	58,92	100,0	64,00	100,0	9

1) Ohne die Maßnahmen Küsten- und Hochwasserschutz (u1/u2) und LSEn (r1).

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Gesamtkosten von Maßnahmen mit sozioökonomischen Wirkungen lagen zu 70 % in der geringen Wirkungsstufe. In der höchsten Wirkungsstufe gab es keine Maßnahmen. Rund 19 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen, die zwar ein Beschäftigungs- oder Einkommensziel hatten, für die aber keine Wirkungen nachgewiesen werden konnten. Der Implementationskostenanteil der Maßnahmen mit sozioökonomischer Wirkung bzw. Zielausrichtung war sehr unterschiedlich. Er lag allerdings in der mittleren Wirkungsstufe mit drei Prozent niedriger als in der geringen Wirkungsstufe mit sieben Prozent.

Bei den Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkung im Umweltschutz entfielen rund 52 % der Gesamtkosten auf die mittlere und hohe Wirkungsstufe. Hier stiegen die Implementationskostenanteile mit den Wirkungsstufen an, von vier auf 18 %. D. h., dass höhere Umweltwirkungen tendenziell mit höheren Implementationskostenanteilen „erkaufte“ wurden. Allerdings waren in der höchsten Wirkungsstufe die Implementationskosten sehr heterogen; sie lagen zwischen 2,3 % bei der naturnahen Entwicklung von Fließgewässern (t1) und dem Vertragsnaturschutz (f2) mit rund 35 %.

Tabelle 14 stellt die Gesamtkosten (siehe Tabelle 13) von ZAL (öffentliche Mittel und Implementationskosten) nach Implementationskostenklassen und Wirkungsstufen zusammen. Dargestellt sind die prozentualen Anteile an den Gesamtkosten der einzelnen Maßnahmen, die in die jeweilige Kombination fallen.

Tabelle 14: Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen (in Klammern Maßnahmen)

Angaben in % der Gesamtkosten		Implementationskostenklassen		
		gering	mittel	hoch
Wirkungsstufen	+	6,7 (g1/g2, r2)	13,0 (a1, c1, e2)	0,4 (e1)
	++	14,9 (o3, p1/p2, n1)	25,4 (f1, n2, s1/s2, k1)	0,3 (f3)
	+++	27,5 (t1, o1/o2)	7,7 (h1/h2, i1/i2, t2)	4,1 (f2)

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht der Fördereffizienz ist die Kombination von hohen Wirkungen mit geringen Implementationskostenanteilen anzustreben. Mit allen Einschränkungen bei der Interpretation der gelieferten Daten für die Implementationskostenanalyse und den subjektiven Einflüssen unterliegenden Einschätzungen der KapitelbewerterInnen bei der Wirkungseinstufung lagen bei ZAL rund Dreiviertel der Gesamtkosten in diesem „gewünschten“ Bereich (grau hinterlegt in Tabelle 14).

Wie schon in der qualitativen Implementationskostenanalyse dargestellt, gibt es maßnahmenimmanente Gründe, die zu hohen Implementationskostenanteilen führen, nämlich immer dann, wenn Maßnahmen sehr individuell ausgestaltet sind und seitens der Verwaltung eine intensive Beratung und Betreuung der potentiellen Zuwendungsempfänger erfolgt. Hier stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltungsumsetzung verändert werden kann, ohne den Maßnahmenerfolg zu gefährden. Rund 4 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 fielen in diese Kategorie. Dazu gehörte der Vertragsnaturschutz, der sehr individuell auf Vertragsbasis ausgestaltet ist und eine intensive Beratung und Betreuung der Zuwendungsempfänger beansprucht. Hier wäre die Frage, ob die Wirksamkeit des Vertragsnaturschutzes bei Anpassung des Umsetzungsverfahrens verringert werden würde.

Bei Maßnahmen mit geringen Wirkungen sollte versucht werden, die Wirkungen zu erhöhen respektive die Mitnahmeeffekte über die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahme zu verringern. Hierzu gehört beispielsweise das AFP (a). In der Maßnahmenevaluation

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 ohnehin eine Reform der Ausgleichszulage, sei es in Form einer Neuabgrenzung der Gebietskulisse oder Neugestaltung der Beihilferegelungen, stattfinden, so dass ggf. eine stärkere Fokussierung auf bestimmte Regionen oder Betriebstypen erfolgen wird. Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung gilt das gleiche wie für das AFP. Einzelbetriebliche Förderung ist per se mit Mitnahmeeffekten verbunden, so dass hier v. a. die konzeptionelle Ausgestaltung zu verbessern wäre. Die Ausgleichszahlung in Natura-2000-Gebieten als ebenfalls ausschließlich kompensatorische Maßnahme war mit hohen Verwaltungskostenanteilen verbunden. Diese Maßnahme, die durchaus einen Beitrag zur Akzeptanzschaffung leisten kann, sollte intensiv auf Vereinfachungsmöglichkeiten abgeprüft werden, zumal es sich ja um relativ einfache Auflagen handelte und nicht wie in anderen Bundesländern um komplexe Punktwertssysteme zur Ermittlung des Ausgleichsbetrags.

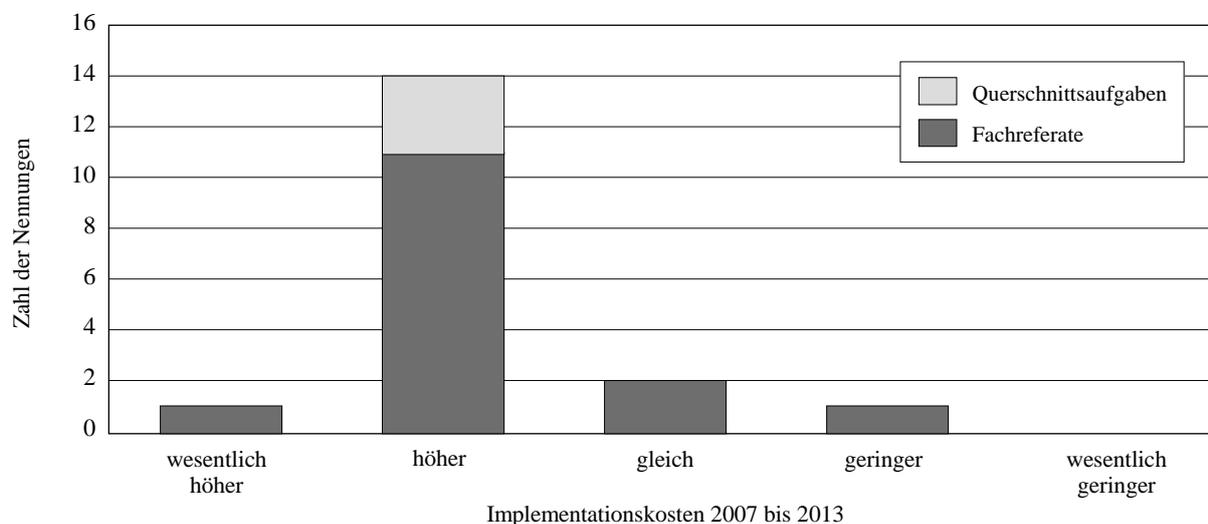
6.4 Ausblick 2007 bis 2013

Das Ziel einer Reduzierung der Verwaltungslasten, wie es im Aktionsplans der EU zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union (EU-KOM, 2008) bzw. von der Bundesregierung (Bürokratie und bessere Rechtssprechung) für die Unternehmen/Bürger definiert ist, sollte auch für die Verwaltungen selbst gelten, denn auch deren Kapazitäten sind begrenzt und gehen für andere wichtige Fach- und Steuerungsaufgaben verloren.

Hierfür wäre es sinnvoll, die festgelegten Ziele 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 wachstumshemmend, da die Zeit für unternehmerisches Handeln blockiert ist (EU-KOM, 2008).

Die Chancen für die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes wird von den im Rahmen der qualitativen Implementationskostenanalyse befragten Verwaltungen in Schleswig-Holstein allerdings nicht günstig gesehen. Die Befragten gehen in der Mehrheit von höheren Implementationskosten aus und führen dies in erster Linie auf die veränderten EU-Regulieren zurück.

Abbildung 9: 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.

Die Programmkoordination sieht höhere Kosten v. a. aufgrund der Zunahme von Maßnahmen im ZPLR gegenüber ZAL. Des Weiteren werden höhere Anforderungen an die Verwaltungsbehörde gestellt, z. B. die Geschäftsführung des regionalen Begleitausschusses.

Zahlstelle und Bescheinigende Stelle sehen erhöhte Kosten v. a. aufgrund der umfangreicheren Anforderungen beim Verwaltungs-, Kontroll-, Dokumentations- und Berichtsaufwand. Neue Berichtspflichten bestehen beispielsweise in der vierteljährlichen Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) (Artikel 26 Abs. 2 Buchst. e) VO (EG) Nr. 1975/2006). Der gestiegene Prüf- und Dokumentationsaufwand besteht beispielsweise in der Prüfung von Vergabe- und Umweltrecht, in neuen Publikationsvorschriften und in der Einführung der 3 %-Regel.¹³

Hinzu kommt, dass die stärker wirkungsbezogene inhaltliche Ausgestaltung der Fördermaßnahmen (sparsamer Mitteleinsatz) zu einer zurückgehenden Zahl von Anträgen pro Förderprogramm führt. Dies führt zu einem ungünstigeren Verhältnis von Implementationskosten zu Fördermitteleinsatz.

¹³ Wenn die Differenz zwischen dem Betrag des Zahlungsantrags und dem, der sich ergibt, wenn die Förderfähigkeit des Zahlungsantrags geprüft wurde, größer als 3 % ist, dann wird sanktioniert. (Artikel 31 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1975/2006).

Es ist es nach Ansicht der Befragten zudem nicht gelungen, die Fachabteilungen und Fachreferate von formalen Verwaltungsvorgaben und Überprüfungen zu entlasten. Stattdessen müssen vermehrt formale Anforderungen erfüllt werden (Kontrolle der Fachaufsicht, Vor-Ort-Kontrollen, Berichtspflichten, Mittelabflussschätzungen usw.)

Kostensenkungen erwarten sich Fachreferate von der neuen EDV (PROFIL C/S). So können zukünftig die Daten für das Monitoring schnell zusammengestellt werden und müssen nicht mehr bei den einzelnen Dienststellen abgefragt werden. Dieser Kostensenkung steht allerdings der erhöhte Aufwand für die Erfüllung der Dokumentations-, Berichts- und Kontrollpflichten gegenüber.

6.5 Zusammenfassung

Mit der Kosten-Wirkungs-Synopse wurde das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel (Gesamtkosten) zu den erzielten Wirkungen betrachtet. Rund 39 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 41% der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen hatten eher geringe Wirkungen. Zwischen den Implementationskostenanteilen und den erreichten Wirkungsstufen wurde kein Zusammenhang festgestellt. Die Aussichten, eine weitere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 für eher unrealistisch gehalten. Dies wird mit den höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und die Durchführung von Kontrollen begründet.

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 schwierig ist, diese zu messen. Die ursprüngliche Idee bei der Planung der Studie war, auf die Kosten-Leistungsrechnung zurückzugreifen, um die Implementationskosten von ZAL zu ermitteln. Die Kosten-Leistungsrechnung konnte in Schleswig-Holstein nicht genutzt werden. Daher musste auf Erhebungen der Zahlstelle zurückgegriffen werden, auch wenn deren Kalkulationsgrundlagen im Detail nicht immer nachvollziehbar waren. Dies betraf v. a. die Frage der Einbeziehung des Beratungs- und Betreuungsaufwandes und die Verteilung von zentral anfallenden Kosten (IT, Fernerkundung, Querschnittsaufgaben) auf die Maßnahmen.

- 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 KLR¹⁴ eingesetzt wird, die Produkte so definiert und abgegrenzt werden, dass die Kosten der Verwaltungsumsetzung für Teilmaßnahmen abgeleitet werden können. Falls dies nicht möglich ist, sollte bei künftigen Erhebungen auf die Nachvollziehbarkeit der Berechnungsmodi geachtet werden.

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.

- Für die Förderperiode 2007 bis 2013 sind im Evaluationsdesign verschiedene Vertiefungsthemen geplant, um die bisher vorrangig qualitativen Wirkungseinschätzungen durch quantitative Aussagen zu ergänzen.
- Da es bislang kaum geeignete Methoden gibt, um die heterogenen Ergebnisse der maßnahmenbezogenen Evaluationen auf Programmebene zu aggregieren, ist eine Hilfestellung durch das Evaluatorennetz auf EU-Ebene sinnvoll.

Aus der quantitativen und qualitativen Implementationskostenanalyse lassen sich verschiedene Empfehlungen ableiten:

- Alle Maßnahmen ließen sich in Schleswig-Holstein ohne EU-Kofinanzierung mit geringen Implementationskosten umsetzen. Bei den wirksamen Maßnahmen, für die ein erhebliches Kosteneinsparungspotential gesehen wurde, sollte überlegt werden, diese aus der EU-Kofinanzierung herauszunehmen. Allerdings sollte noch einmal kritisch geprüft werden, worauf sich dieses Einsparungspotential gründet.
- Eine weitere Zentralisierung der Zahlstellenaufgaben wurde vorgeschlagen. Für die reinen administrativen Aufgaben mag dies sinnvoll sein; die beratende und betreuende Funktion der Dienststellen und die Nähe zu „Kunden“ sollte aber weitestmöglich beibehalten werden, da dies gerade in der ländlichen Dorf- und Regionalentwicklung und

¹⁴ 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. Aus Sicht des Referats für ländliche Entwicklung würde eine noch kleinteiligere Erfassung für die KLR nur einen erhöhten Verwaltungsaufwand insbesondere in den ÄLR nach sich ziehen, ohne dass sich Qualität der Aussagen aus der KLR verbessern würden, so dass daraus folgend Kosten insgesamt verringert werden könnten (MLUR, 2008a).

den Vertragsnaturschutzmaßnahmen ein wichtiger Faktor für hohe Zufriedenheitswerte und auch die hohe Wirksamkeit ist.

- Maßnahmenbezogen wurden kaum Defizite im EDV-System als Grund für höhere Implementationskosten aufgeführt. Dies galt aber nicht für die Programmebene. Für das ZPLR 2007 bis 2013 wird ein gemeinsames Antragsbearbeitungs-, Bewilligungs- und Zahlungssystem eingeführt. Dieses soll auch die Monitoringdaten generieren. Angesichts der bisherigen manuellen Zusammenführung wäre dies ein deutlicher Fortschritt. Das neue System sollte auch zu einer besseren finanziellen und inhaltlichen Steuerung beitragen können.
- Bei Maßnahmen wie dem Vertragsnaturschutz, der wenig standardisiert umgesetzt wird, ist das Potential 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. Besondere fachliche Erfolge, wie sie beispielsweise mit dem Vertragsnaturschutz erzielt werden, können aber bei der diesbezüglichen Abwägung besonders gewichtet werden und den Ausschlag für die Fortführung der Maßnahme geben.
- Trotz der insgesamt festgestellten Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit dem Förderverfahren wurden Teilbereiche kritisiert. Sofern sich diese Kritikpunkte auf die finanzielle Steuerung bezogen, z. B. späte Mittelfreigabe, sollte hier nach Verbesserungsmöglichkeiten gesucht werden. Ob die n+2-Regelung hier tatsächlich Abhilfe schafft, bleibt abzuwarten.
- Die Kritikpunkte in den Letztempfängerbefragungen, die sich auf Auflagen/Nebenbestimmungen beziehen, sind zu berücksichtigen, soweit sie sich nicht auf Anforderungen an die Zuwendungsempfänger beziehen, die die ordnungsgemäße Mittelverwendung sicherstellen sollen. Einer Optimierung aus Sicht der Teilnehmer im Sinne geringen Aufwandes für die Antragstellung, Dokumentation, Kontrollen und Einhaltung von Förderauflagen sind Grenzen zu setzen. Der Erhalt öffentlicher Mittel verpflichtet zu präzisen und transparenten Angaben und Einhaltung von Formvorschriften.
- Da viele befragte LetztempfängerInnen auf eine mangelnde Verständlichkeit und Plausibilität der Antragsunterlagen hingewiesen haben, und dies auch eine Fehlerquelle darstellen kann und zu einem erhöhten Aufwand in der Verwaltungskontrolle führt, sollten die Antragsunterlagen hinsichtlich Verständlichkeit und Plausibilität auf den Prüfstand gestellt werden.

Die Kosten-Wirkungs-Synopse zeigte eine Verhältnismäßigkeit von Gesamtkosten und Wirkungen des Programms. Rund Dreiviertel der Programmkosten entfielen auf den „gewünschten“ Bereich mit geringen bis mittleren Implementationskostenanteilen und der mittleren bis hohen 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 und gleichzeitig hohe Implementationskostenanteile zugemessen wurden, ist zu überlegen, wie Implementationskosten durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahme zu verringern. Dies gilt beispielsweise für den Vertragsnaturschutz.

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 ein wirkungsorientiertes Controlling aber nicht ersetzen.

Literatur

- 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.
- 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.
- Böhm, E., Hillenbrand, T., Liebert, J., Schleich, J. und Walz, R. (2002): Kosten-Wirkungsanalyse 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.
- Eberhardt, W. (2005): Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL). Kapitel 4. Braunschweig.
- Eberhardt, W. (2003): Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL). Kapitel 4. Braunschweig.
- Eberhardt, W., Koch, B., Raue, P., Tietz, A., Bathke, M. und Dette, H. (2005): Materialband zu Kapitel 9. Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL). Braunschweig, Hannover.
- 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. 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. 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. Stand 2.10.2007.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): 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. Stand 2.10.2007.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst und Holzwirtschaft und TUB, Technische Universität Braunschweig (2003): Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035947.pdf. Stand 2.10.2007.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung, FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Betriebswirtschaft, Leichtweiß-Institut für Wasserbau und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst und Holzwirtschaft (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk037266.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.
- 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.
- Krems, B. (2007): Online-Verwaltungslexikon - Management und Reform der öffentlichen Verwaltung. <http://www.olev.de>. Stand 9.5.2007.
- 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. Stand 1.11.2006.
- 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.
- Mann, S. (2001): Zur Effizienz der deutschen Agrarverwaltung. Internetseite Deutsche Gesellschaft für Evaluation: <http://www.degeval.de/Speyer2001.htm>.
- 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.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007a): Daten zu den Verwaltungskosten und den öffentlichen Fördermitteln für die Umsetzung des ZAL Programm 2005, Stand 09.08.2007. E-mail vom 16.08.2007.

- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007b): Zusatzinformationen zu den Daten zu den Verwaltungskosten für die Umsetzung von ZAL 2005. Telefonat vom 30.07.2007.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008a): Stellungnahme zu Kapitel 10 und Studie 2 zu Kapitel 10 der Ex-post-Bewertung von ZAL. Email vom 19.11.2008.
- MLUR, Ministerium für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008b): Verwaltungsmodernisierung im Bereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume schreitet voran. Medien-Informationen 17. Juni 2008. Stand 4.8.2008b.
- 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. (2003): Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL), Kapitel 6, Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. S. 1-80.
- Sinabell, F. (1998): Exploring Administrative and Transaction Cost - Austrian results. STEWPOL Discussion Document. Department of Economics Politics and Law, Universität für Bodenkultur Wien.
- 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

A1 Fragebogen Fachreferate

A2 Fragebogen Querschnittsaufgaben

Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen – ZAL

JULI 2008

Bestimmungsgründe für die Implementationskosten bzw. Implementationskostenanteile einzelner Maßnahmen

Maßnahme: _____

Ansprechpartner: _____

Einleitung

Die beiliegende quantitative Analyse der Implementationskosten von ZAL ergab einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von rund 8 % 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.fehrmann@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 kostensenkender 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,

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fehrmann - 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.fehrmann@vti.bund.de

Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen – ZAL

JULI 2008

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

Themenfeld II: Maßnahmen-spezifische 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 (Massenverfahren) individueller Vertrag
- Kontrollaufwand
- Kontinuität / Diskontinuität in der Maßnahmen-gestaltung

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 Arbeitsspitzen

Themenfeld V: Sonstiges

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fehrmann - 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.fehrmann@vti.bund.de

Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen – ZAL

JULI 2008

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 Implementationskostensenkung ermittelte Wert unter oder über ihren Einschätzungen oder gleichauf?

Er liegt _____.

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann - 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.fahrmann@vti.bund.de

Maßnahmenbezogener Erhebungsbogen – ZAL

JULI 2008

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. Fährmann - 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.fahrmann@vti.bund.de

Bestimmungsgründe für die Implementationskosten bzw. Implementationskostenanteile einzelner Maßnahmen

Querschnittsaufgabe: _____

Ansprechpartner: _____

Einleitung

Die beiliegende quantitative Analyse der Implementationskosten von ZAL ergab einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von rund 8 % 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.fahrmann@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 von ZAL 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 Verwaltungsebenen 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,

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fahrmann - 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.fahrmann@vti.bund.de

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

Themenfeld II: Maßnahmen-spezifische 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 (Massenverfahren) individueller Vertrag
- Kontrollaufwand
- Kontinuität / Diskontinuität in der Maßnahmen-gestaltung

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: 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

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fahrmann - 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.fahrmann@vti.bund.de

Erhebungsbogen - Querschnittsaufgaben - ZAL

Juli 2008

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.				

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) -
 Institut für Ländliche Räume (ILR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig -
 Tel.: 0531 / 506-5247 - Fax: 0531 / 506-5509 - e-mail: barbara.fahrermann@viti.bund.de

Erhebungsbogen - Querschnittsaufgaben - ZAL

Juli 2008

Tabelle A2: Wesentliche Bestimmungsgründe für niedrige Implementationskostenanteile

	Themenfeld	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. Fährmann - Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) -
 Institut für Ländliche Räume (ILR) - Bundesallee 50 - 38116 Braunschweig -
 Tel.: 0531 / 506-5247 - Fax: 0531 / 506-5509 - e-mail: barbara.fahrermann@viti.bund.de

Erhebungsbogen - Querschnittsaufgaben - ZAL

Juli 2008

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?

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann - 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.fahrmann@vti.bund.de

Erhebungsbogen - Querschnittsaufgaben - ZAL

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!

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: B. Fährmann - 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.fahrmann@vti.bund.de

