

## **Ex-post-Bewertung**

**Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013**

**Implementationskostenanalyse der Umsetzungsstrukturen des EPLR Hessen**

**Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Karin Reiter**

Braunschweig, Juni 2014

Dipl.-Ing. Barbara Fährmann  
E-Mail: [barbara.faehrmann@thuenen.bund.de](mailto:barbara.faehrmann@thuenen.bund.de)

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski  
E-Mail: [regina.grajewski@thuenen.bund.de](mailto:regina.grajewski@thuenen.bund.de)

Dipl.-Ing. agr. Karin Reiter  
E-Mail: [karin.reiter@thuenen.bund.de](mailto:karin.reiter@thuenen.bund.de)

Thünen-Institut für Ländliche Räume  
Johann Heinrich von Thünen-Institut  
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Bundesallee 50  
38116 Braunschweig

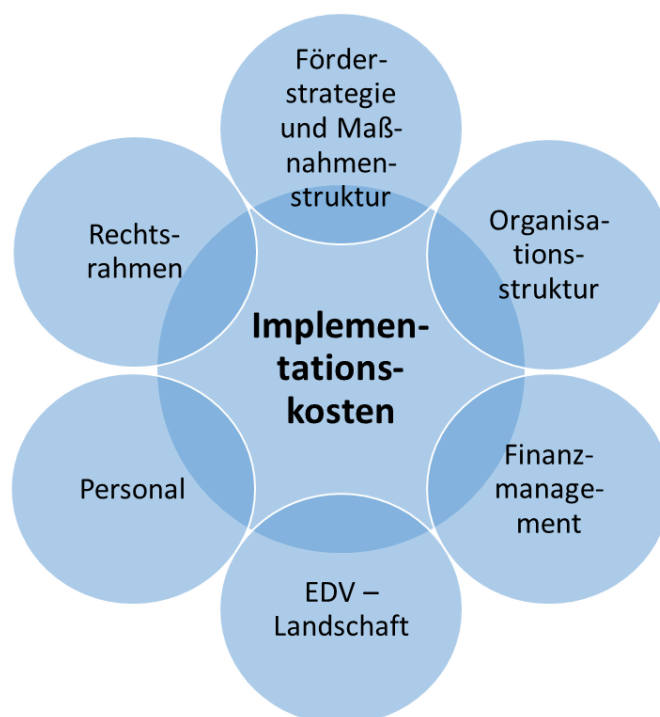
Tel.: 0531 596 5217

Fax: 0531 596 5599

# Ex-post-Bewertung EPLR Hessen 2007 bis 2013

## Modulbericht 10.2\_MB Implementationskostenanalyse

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Karin Reiter



Vom Thünen-Institut für Ländliche Räume



Im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz



Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Juni 2014





## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>VII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>IX</b>
<b>Kurzfassung</b>	<b>1</b>
Untersuchungsdesign	1
Quantitative Ergebnisse	1
Qualitative Ergebnisse	3
<b>1 Implementations(kosten)analyse im Kontext der 7-Länder-Evaluation</b>	<b>23</b>
<b>2 Untersuchungsdesign</b>	<b>24</b>
2.1 Analytischer Rahmen	24
2.2 Datenquellen	25
2.3 Berichtsaufbau	27
<b>3 Erhebung der Implementationskosten</b>	<b>28</b>
3.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	28
3.2 Einbezogene Institutionen und Aufgaben	30
3.3 Systematik der Kostenermittlung und Ergebnisdarstellung	32
3.4 Erfassung der Personalkosten	34
3.5 Erfassung der IT-Kosten	36
3.6 Maßnahmenspezifische Besonderheiten	39
3.6.1 Förderung von Aufgaben der Programm- und Maßnahmenumsetzung	39
3.6.2 Maßnahmenspezifische Vorgehensweise für die Kostenerfassung	41
<b>4 Ergebnisse der Erhebung</b>	<b>43</b>
4.1 Absolute Implementationskosten	43
4.1.1 Kostenträger und -stellen des Programms	43
4.1.2 Verwaltungsaufwand 2011 im Vergleich zum Förderzeitraum 2007 bis 2010	48

4.1.3	Anteile der Aufgabenbereiche und EU-spezifischer Anforderungen an den Implementationskosten	50
4.2	Relative Implementationskosten des Hessischen EPLR	56
4.2.1	Vorgehensweise	56
4.2.2	Relative Implementationskosten des Gesamtprogramms, des Programmoverheads und der Maßnahmen	58
4.2.3	Relative IK nach Maßnahmengruppen und Teilmaßnahmen	61
4.3	Kostenstrukturen auf Programm- und Maßnahmenebene im Ländervergleich	65
4.3.1	Programmebene: Quantitative Ergebnisse im Ländervergleich	66
4.3.2	Flächenbezogene Maßnahmen (ELER-InVeKoS): Quantitative Ergebnisse im Ländervergleich	69
4.3.3	Investive Maßnahmen (ELER-Investiv): Quantitative Ergebnisse im Ländervergleich	70
4.3.4	Forstliche Förderung: Quantitative Ergebnisse im Ländervergleich	71
<b>5</b>	<b>Qualitative Implementations(kosten)analyse</b>	<b>72</b>
5.1	Förderstrategie, Maßnahmenstruktur und Selbstverständnis der Verwaltung	73
5.1.1	Eckpunkte auf Programmebene	73
5.1.2	Eckpunkte der Maßnahmenausgestaltung und -umsetzung	80
5.1.3	Förderstrategie und Maßnahmenstruktur: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen für 2014	99
5.2	Rechtsrahmen – EU, Bund, Land	105
5.2.1	Programmebene: Grundsätzliche Anforderungen und Herausforderungen	106
5.2.2	ELER-Investiv	117
5.2.3	ELER-InVeKoS	120
5.2.4	Rechtsrahmen: Fazit und Handlungsempfehlungen	122
5.3	Organisationsstruktur	123
5.3.1	Anforderungen an die Organisationsstruktur EU-kofinanzierter Förderprogramme	124
5.3.2	Organisationsstrukturen im Ländervergleich	125
5.3.3	Organisationsstruktur in Hessen – Ausgangslage und wesentliche Merkmale	127
5.3.4	Heterogenität der Organisationsstruktur: Folgen und Erfordernisse	131
5.3.5	Auslagerung der Zahlstellenfunktion	138
5.3.6	Anzahl der Bewilligungsstellen und strukturelle Ineffizienz	155
5.3.7	Kommunalisierung der Bewilligungsfunktion	159
5.3.8	Zusammenspiel von LEADER-Geschäftsstellen und Bewilligungsstellen	162
5.3.9	Organisationsstruktur: Fazit und Handlungsempfehlungen	163
5.4	Finanzmanagement	167
5.4.1	Allgemeine Anforderungen	167
5.4.2	Generelle Problemkonstellation	168
5.4.3	Situation in Hessen	169

5.4.4	Finanzmanagement: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen	177
5.5	EDV – Landschaft und Funktionalität	178
5.5.1	IT-Landschaft in Hessen: Funktionalität, Nutzerfreundlichkeit und Nutzerorientierung	179
5.5.2	EDV: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen	187
5.6	Personelle Ressourcen	188
5.6.1	Programmsteuerungsebene	189
5.6.2	Bewilligungsstellen	190
5.6.3	Personal: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen	193
5.7	Organisation und Abwicklung der forstlichen Förderung	194
5.7.1	Allgemeine Rahmenbedingungen der forstlichen Förderung und Kosten- und Umsetzungsstrukturen im Ländervergleich	194
5.7.2	Hessenspezifische Ausgestaltung der forstlichen Förderung	196
5.7.3	Forst: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen für 2014	201
<b>6</b>	<b>Was beeinflusst die Implementationskosten? – Ein modellgestützter Erklärungsversuch</b>	<b>203</b>
6.1	Variablen und Ausgangshypothesen	203
6.2	Modellspezifikationen	211
6.3	Ergebnisse	212
6.3.1	Fixkosten- und Skaleneffekte	214
6.3.2	Inhaltliche Programmgestaltung	214
6.3.3	Gestaltungs- und Umsetzungseffekte	214
6.3.4	Organisationseffekte	215
<b>7</b>	<b>Implementationskosten und Wirkung der Fördermaßnahmen</b>	<b>216</b>
7.1	Relevanz der Gegenüberstellung	216
7.2	Vorgehen und Ergebnisse am Beispiel der Biodiversität	218
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>223</b>

<b>ANHANG</b>	<b>231</b>
<b>A 1 Maßnahmen- und querschnittsbezogene Aufgabenkataloge</b>	<b>233</b>
<b>A 2 Beispiel Erhebungsbögen zur Erfassung des Personalaufwandes</b>	<b>237</b>
A 2.1 Landratsverwaltungen für die Maßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung	237
A 2.2 Fachreferat für die Maßnahmen der forstlichen Förderung	247
<b>A 3 Qualitative Erhebungsphase</b>	<b>255</b>
A 3.1 Liste der Verwaltungseinheiten für die qualitativen Erhebungen in HE, NRW, SH und NI/HB	255
A 3.2 Leitfaden: Telefoninterviews mit Bewilligungsstellen (HE, NRW, SH, NI)	259



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Verwendete Datenquellen	26
Tabelle 2:	Berücksichtigte Tätigkeitsfelder im Rahmen der Implementationskostenanalyse	29
Tabelle 3:	Verwendete Pauschalen zur Ermittlung der Personalkosten	35
Tabelle 4:	ELER-spezifische IT-Kosten	38
Tabelle 5:	Personaleinsatz und -kosten des Landes und Kosten Dritter zur Implementation des EPLR Hessen 2011	44
Tabelle 6:	Eingesetzte MAK der WIBank 2011 nach Gruppen und Maßnahmen	46
Tabelle 7:	Maßnahmen nach der Höhe ihrer absoluten IK sowie deren Anteile an den IK und Fördermitteln des Jahres 2011	47
Tabelle 8:	Anteil von Grundaufwand, Förderabwicklung und VOK/Ex-post-Kontrolle an den maßnahmenbezogenen IK und den AK	50
Tabelle 9:	Relative IK des Hessischen EPLR bezogen auf das Jahr 2011 bzw. den Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012	58
Tabelle 10:	Entwicklung ausgewählter Maßnahmen und Aufgabenbereiche im Programmoverhead gegenüber der Erhebung 2005	60
Tabelle 11:	Relative IK des Hessischen EPLR 2011 nach Maßnahmengruppen	61
Tabelle 12:	Relative IK der AGZ und Agrarumweltmaßnahmen (inkl. Teilmaßnahmen)	63
Tabelle 13:	Relative IK auf Ebene der Teilmaßnahmen der forstlichen Förderung	65
Tabelle 14:	Programmstruktur im Ländervergleich	74
Tabelle 15:	Anteil der Artikel-89-Mittel an den Programmmitteln 2007 bis 2012	77
Tabelle 16:	Kennziffern ausgewählter investiver Maßnahmen im Ländervergleich	83
Tabelle 17:	Bagatellgrenzen der Förderung im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung im Vergleich der vier untersuchten Bundesländer	85
Tabelle 18:	Anteil der Förderfälle der Dorf- und Regionalentwicklung mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von unter 10.000 Euro in Hessen	86
Tabelle 19:	Höchstgrenzen der Förderung im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung im Vergleich der vier untersuchten Bundesländer	88
Tabelle 20:	Kenngrößen der Umsetzung ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen im Vergleich der vier untersuchten Bundesländer	91
Tabelle 21:	Bagatellgrenzen im Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer	93
Tabelle 22:	ELER-Investiv: Effekte von Bagatell- und Förderhöchstgrenzen	102

Tabelle 23:	Beispiele unterschiedlicher rechtlicher Regelungen von EU, Bund und Land	115
Tabelle 24:	Organisationsstrukturen der Programmumsetzung im Ländervergleich	126
Tabelle 25:	Wesentliche Größen des Aneignungsprozesses (abstrakter) Regelungen für die eigene institutionelle Praxis	134
Tabelle 26:	Anzahl abgeschlossener Förderfälle der Jahre 2007 bis 2011 „Gründung oder Erweiterung von Kleinstunternehmen“ (Projektbereich der Maßnahme 312) pro Bewilligungsstelle	159
Tabelle 27:	Auswirkungen auf zentrale Performanzdimensionen der Verwaltung durch Kommunalisierung/Dezentralisierung am Beispiel der Umweltverwaltung	160
Tabelle 28:	Zuständigkeiten für Aufgaben im Bereich der Finanzsteuerung	170
Tabelle 29:	Bagatellgrenzen für die forstlichen Fördermaßnahmen im Ländervergleich	197
Tabelle 30:	Kostenstruktur der forstlichen Fördermaßnahmen in Hessen und Niedersachsen	198
Tabelle 31:	Getestete Variablen	204
Tabelle 32:	Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen des Themas Fixkosten und Skaleneffekte und den IK	205
Tabelle 33:	Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen des Themas Inhaltliche Programmausrichtung und den IK	206
Tabelle 34:	Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen des Themas Gestaltungs- und Umsetzungseffekte und den IK	208
Tabelle 35:	Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen des Themas Organisationseffekte und den IK	211
Tabelle 36:	Erklärungsgründe für die Höhe von relativen und absoluten IK	213
Tabelle 37:	Wirkungsintensitäten und Kosten der Fördermaßnahmen im Wirkungsfeld Biodiversität	219

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Analytischer Rahmen und Untersuchungsfelder	25
Abbildung 2:	Umfang der quantitativen und qualitativen Primärdatenerhebung	27
Abbildung 3:	Strukturlandkarte der in die IKA einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen (Stand: Oktober 2011)	31
Abbildung 4:	Einschätzung des Aufwandes 2011 gegenüber dem Mittel der Jahre 2007 bis 2010 in % der Nennungen	48
Abbildung 5:	Absolute und relative IK in vier Bundesländern sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012*	67
Abbildung 6:	Relative IK ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern	69
Abbildung 7:	IK je Hektar ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern	70
Abbildung 8:	Relative IK ausgewählter investiver Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern	71
Abbildung 9:	Relative IK und ausgezahlte öffentliche Mittel des forstlichen Wegebaus (125) und des Waldumbaus (227) in den vier untersuchten Bundesländern	72
Abbildung 10:	Aufwand für Vorhaben nationaler Förderung gegenüber EU-kofinanzierten Vorhaben der Dorferneuerung in Niedersachsen und Hessen	78
Abbildung 11:	Median der Auszahlungsbeträge	84
Abbildung 12:	Durchschnittliche geförderte Fläche pro gefördertem Betrieb ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern	92
Abbildung 13:	Durchschnittliche IK ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen pro Förderantrag* in den vier untersuchten Bundesländern	93
Abbildung 14:	Förderstrategische Rahmenbedingungen/Ausgangslage des Hessischen EPLR	100
Abbildung 15:	Kritische Bereiche der heterogenen Organisationsstruktur in Hessen	130
Abbildung 16:	Spannungsfeld der Handlungslogiken und Organisationsziele wesentlicher Implementationsakteure des Hessischen EPLR	135
Abbildung 17:	Wesentliche Organisationseinheiten der WIBank Hessen im Zusammenhang mit der Abwicklung des Hessischen EPLR (vereinfachte Darstellung)	139

Abbildung 18:	Anzahl antragsannehmender Stellen und Bewilligungsstellen ausgewählter Maßnahmen in den vier Bundesländern	156
Abbildung 19:	Zahl der Vorgänge und „umgesetzte“ öffentliche Mittel mit EU-Kofinanzierung im Zahlstellensystem (*) je kommunaler Bewilligungsstelle	158
Abbildung 20:	Rahmenbedingungen der forstlichen Förderung im Kontext der EU-Förderung bezogen auf die Maßnahmen Waldumbau (Teilmaßnahme ELER Code 227)	195
Abbildung 21:	Zusammenhang zwischen der Zahl der AntragstellerInnen und den relativen IK	205
Abbildung 22:	Relative IK nach Förderziel und Maßnahmentyp	207
Abbildung 23:	Unteres Quartil der Buchungsbeträge nach EPLR-Gesamt, InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	208
Abbildung 24:	Median der Buchungsbeträge nach EPLR-Gesamt, InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen	209
Abbildung 25:	Zusammenhang zwischen der Zahl der administrativen Einheiten und den relativen IK der Teilmaßnahmen in den untersuchten Ländern	210

## Abkürzungsverzeichnis

<b>A</b>	
AfB	Amt für Bodenmanagement
ÄfB	Ämter für Bodenmanagement
AGZ	Ausgleichszulage
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AUM	Agrarumweltmaßnahme
<b>B</b>	
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesfinanzministerium
BS	Bescheinigende Stelle
<b>C</b>	
CC	Cross Compliance
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework
<b>D</b>	
DE	Dorferneuerung
<b>E</b>	
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFP	Einzelbetriebliches Investitionsförderungsprogramm
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
<b>F</b>	
FA	Förderabwicklung
FD	Fachdienststelle
FID	Förderung von Investitionen zur Diversifizierung
FFH	Fauna Flora Habitat (-Richtlinie) (Richtlinie 92/43/EWG des Europäischen Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen)
FID	Förderung von Investitionen zur Diversifizierung
FIG	FIS-InVeKoS-GIS: Fachinformationssystem Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem Geoinformationssystem
Flik	Flächenidentifikator
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
<b>G</b>	
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes'
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GD	Gehobener Dienst
GW	Grundaufwand
<b>H</b>	
HB	Hansestadt Bremen
HC	Health Check
HD	Höherer Dienst

HE	Hessen
HEKUL	Hessisches Kultur- und Landschaftsprogramm
HELER	Hessische-ELER-Regionen
HELP	Hessisches Landschaftspflegeprogramm
HIAP	Hessisches Integriertes Agrarumweltprogramm
HIT	Herkunfts- und Informationssystem für Tiere
HLBG	Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation
HMDf	Hessisches Ministerium der Finanzen
HMUELV	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HMULV	Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz
HMWVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
HNV	High Nature Value
HRH	Hessischer Landesrechnungshof
HZB	Halbzeitbewertung
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung

**I**

IBH	Investitionsbank Hessen
IK	Implementationskosten
IKA	Implementationskostenanalyse
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IR	Interner Revisionsdienst
IT	Informationstechnologie

**K**

KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KOM	Europäische Kommission

**L**

LE	Ländliche Entwicklung
LEADER	frz. : Liaison entre actions de développement de l'économie rurale, dt. : Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft
LGLN	Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LK	Landkreis
LLH	Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen
LLUR	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig Holstein
LR	Thünen-Institut für Ländliche Räume

**M**

MAK	Mitarbeiterkapazität
MBW	Mittelbewirtschaftungssystem (IT)
MD	Mittlerer Dienst
MDM-Verfahren	Mulch- oder Direktsaat- bzw. Mulchpflanzverfahren

MELUR	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein
MKUNLV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW
ML	Niedersächsisches Landwirtschaftsministerium
MU	Niedersächsisches Umweltministerium d

**N**

NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSL	Naturschutzfachliche Sonderleistung(en)

**P**

PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
--------	--

**R**

RAK	Regionale Agrarumweltkonzepte
RE	Regionalentwicklung
RF	Regionalforum/Regionalforen
RL	Richtlinie
RM	Regionalmanagement oder RegionalmanagerInnen
RP	Regierungspräsidium, Regierungspräsidien

**S**

SEStERZ	Software für die Einkommens- und Strukturförderung im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft
SFC2007	Structural Funds Common Database- IT System für das Fondmanagement in der EU 2007 - 2013
SH	Schleswig-Holstein

**T**

TH	Technische Hilfe
TPD	Technischer Prüfdienst
TVöD	Tarifvertrag öffentlicher Dienst

**U**

ULB	Untere Landschaftsbehörde
UNB	Untere Naturschutzbehörde

**V**

VB	Verwaltungsbehörde
VE	Verpflichtungsermächtigung
VN	Vertragsnaturschutz
VO	Verordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

**W**

WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
WiSo-Partner	Wirtschafts- und Sozialpartner

**Z**

---

ZBLV	Zwischenbehördliche Leistungsverrechnung
ZS	Zahlstelle



## Kurzfassung

### Untersuchungsdesign

Bislang werden Implementationskosten (IK) im Rahmen von Evaluationsstudien und Politikberatung zumeist vernachlässigt. Fokussiert wird, wenn überhaupt, nur auf die Kosten, die bei den Begünstigten für die Inanspruchnahme von Fördermaßnahmen entstehen. Die Verwaltungskapazitäten sind aber ein wesentlicher Engpassfaktor für die Umsetzung von Förderprogrammen. Je ambitionierter und je weniger standardisiert ein Programm ist, desto stärker sind auskömmliche und qualifizierte Verwaltungskapazitäten gefragt.

Daher wurde im Rahmen der begleitenden Evaluierung des hessischen EPLR 2007 bis 2013 – aufbauend auf den Erfahrungen der Ex-post-Bewertung des Vorgängerprogramms – erneut eine Implementations(kosten)analyse (IKA) durchgeführt. Im Zentrum stehen die Erhebung der Kosten der öffentlichen Hand für die Umsetzung des hessischen EPLR sowie die Analyse der Implementationsstrukturen. Die IK-Analyse zielte darauf ab, Transparenz über die mit der Förderung verbundenen Kosten und Belastungen der Förderverwaltung zu schaffen und Ursachen für die Kosten des Programms und der Maßnahmen zu ergründen. Diese Ursachenanalyse erfolgte im Wesentlichen auf der Grundlage von Expertengesprächen mit Verwaltungsvertreterinnen und Dokumentenanalysen. Insgesamt wurden 55 leitfadengestützte Interviews in den untersuchten Bundesländern, davon zwölf in Hessen ausgewertet. Befragt wurden Bewilligungsstellen, Einrichtungen auf Programmebene sowie Fachreferate. Länderübergreifend wurde darüber hinaus mit Hilfe eine Regressionsschätzung untersucht, ob die Faktoren, die in den qualitativen Analysen als relevant erscheinen, auch durch ein Modell gestützt werden. Die ermittelten Kosten wurden abschließend exemplarisch für das Themenfeld der Biodiversität den Wirkungen gegenübergestellt, um isolierte Kostenbetrachtungen zu vermeiden.

### Quantitative Ergebnisse

Die Implementationskosten (IK) der Programmumsetzung wurden anhand einer fragebogengestützten Vollerhebung bei allen relevanten Verwaltungsstellen einschließlich WIBank auf Maßnahmenebene und auf Ebene des Programmoverheads erfasst. Die Kostenermittlung umfasst Personal-, Sach- und IT-Kosten. Der Kalkulation der Personalkosten liegen Schätzungen von Arbeitszeitanteilen und Personalkostenpauschalen zugrunde. Zentrale Kennziffer der Auswertungen sind die relativen IK. Diese sind definiert als Prozentwert, der je ausgezahltem Euro Förderung an Implementationskosten aufzuwenden ist. Bei der Analyse der IK werden drei Maßnahmengruppen unterschieden: die flächenbezogenen land-

**Hintergrund, Ziel und Methodik der Implementationskostenanalyse**

**Fragebogengestützte Vollerhebung bei allen relevanten Verwaltungsstellen auf Maßnahmen- und Programmebene**

wirtschaftlichen Maßnahmen (ELER-InVeKoS), die investiven Maßnahmen (ELER-Investiv) und die forstliche Förderung. Nach wie vor schwierig bleibt die Erfassung der IT-Kosten, obgleich diese Kosten einen großen Anteil an den Umsetzungskosten ausmachen. Dies liegt v. a. an der schwierigen Trennung der IT-Kosten der Direktzahlungen und der Flächenförderung der 2. Säule sowie an mehrere IT-Systemwechseln in Hessen.

Die erfassten IK des Hessischen EPLR für das Jahr 2011 belaufen sich auf knapp 26 Mio. Euro. Rund die Hälfte entfallen auf die landrätlichen Verwaltungen. Die WIBank (inkl. Prüfdienst Zahlstelle) folgt mit einem Kostenanteil von 31 %. Im Vergleich aller im Rahmen der Implementationskostenanalyse untersuchten Bundesländer weist Hessen mit rund 30 % deutlich die höchsten relativen IK auf.

**Im Ländervergleich hat Hessen die höchsten relativen IK**

Insgesamt hat sich das Niveau der relativen IK gegenüber 2005<sup>1</sup> erhöht, da zum einen der Aufwand absolut (AK-Anzahl) leicht gestiegen und zum anderen das Fördervolumen zurückgegangen ist. Dies gilt für alle Maßnahmen des Hessischen EPLR und für weite Teile der Organisationseinheiten mit Querschnittsfunktionen (Programmoverhead). Ursachen liegen unter anderem in Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. eine intensiviertere Prüfungstiefe), aber in erster Linie in der gewählten Organisationsstruktur der Programmumsetzung.

**Programmumsetzung ist gegenüber der Förderperiode 2000 bis 2006 teurer geworden**

Die größten Kostenträger (absolute IK) sind die Dorferneuerung (DE), der Maßnahmenkomplex der integrierten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen (LEADER/HELER), die HIAP-Teilmaßnahme standortgerechte Grünlandextensivierung sowie die AGZ und die Agrarinvestitionsförderung. Diese fünf Maßnahmen machen 70 % der IK des Jahres 2011 aus und umfassen gut 73 % der ausgezahlten Fördermittel. Der Rest der IK verteilt sich auf weitere elf Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen. Die kleinsten Kostenträger sind die Maßnahmen Forstlicher Wegebau, Weinbau in Steillagen, Biorohstoffe und Winterbegrünung. Sie machen insgesamt 5 % der Kosten aus und binden rund 1 % der 2011 ausgezahlten Fördermittel.

**Größte Kostenträger DE, LEADER/HELER, standortgerechte Grünlandextensivierung, AGZ und EFP**

**Kleine Maßnahmen mit überproportionalem IK-Anteil**

Bei den flächenbezogenen Maßnahmen streuen die relativen IK zwischen 10 % bei der AGZ und dem Ökolandbau bis zu über 800 % bei der Winterbegrünung. Die Grünlandextensivierung, inklusive der Naturschutzfachlichen Sonderleistungen (NSL), liegt bei 35 %. Damit liegt Hessen im Niveau zwar über den Ergebnissen der anderen Bundesländer. Die Abstufungen zwischen den flächengebundenen (Teil)-Maßnahmen untereinander sind aber vergleichbar. Im investiven Bereich liegen die relativen IK zwischen 17 % bei der Flurneuordnung und 135 % bei

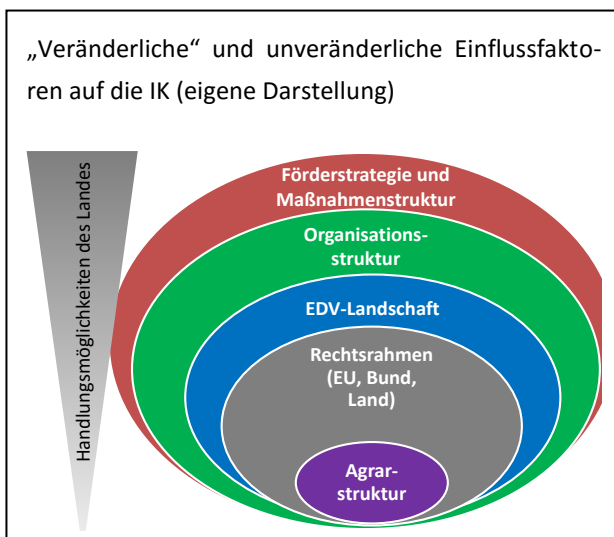
**Deutliche Unterschiede zwischen den relativen IK der Maßnahmen.**

---

<sup>1</sup> Jahr der Erhebung für die IK-Analyse in der Ex-post-Bewertung 2008.

der Diversifizierung (FID). Insgesamt ist das Niveau der relativen IK (mit Ausnahme der Flurbereinigung) deutlich über dem der anderen Bundesländer. Die forstliche Förderung setzt sich aus verschiedenen in Bezug auf den Förderumfang kleinen Maßnahmen zusammen. Die relativen IK der forstlichen Fördermaßnahmen liegen in allen Bundesländern über dem Programmdurchschnitt. In Hessen fallen sie mit gut 45 % nochmals höher aus.

## Qualitative Ergebnisse



Die qualitative Erhebungsphase diente der Verifizierung der quantitativen Ergebnisse, der Identifizierung von Erklärungsgründen für die Höhe der IK sowie von Stärken, Schwächen und Optimierungsmöglichkeiten der Implementationsstrukturen und Rahmenbedingungen. Nebenstehende Abbildung gibt einen Überblick über

**Faktorenkomplexe zur Erklärung der Implementationskosten und der Umsetzungseffizienz.**

die Faktorenkomplexe, die den Hessischen EPLR insgesamt vergleichsweise teuer in der Umsetzung machen. Zwischen diesen Faktoren treten hinsichtlich ihres Einflusses auf die IK gegenseitige Wechselwirkungen auf. Von außen nach innen betrachtet, nehmen die Gestaltungsmöglichkeiten des Landes bzw. der Verantwortlichen für den ELER ab. Die folgende Zusammenfassung der qualitativen Ergebnisse folgt den dargestellten Einflussfaktoren in dieser Reihenfolge und Farbgebung.

### Förderstrategie und Maßnahmenstruktur

**Bei der Programmgestaltung haben die Bundesländer große Spielräume, die auch als Determinanten von Implementationskosten gesehen werden können. Welche Maßnahmen nehmen sie in ein Programm auf, wie werden die Maßnahmen im Detail ausgestaltet, auf welche Arten von Zuwendungsempfängern fokussiert das Programm und wie ist das Zahlungsregime gestaltet?**

**Generelle Bedeutung**

Der Hessische EPLR weist ein breites Spektrum von Maßnahmen und Teilmaßnahmenspektrum auf. Charakteristisch sind wenige große, finanzstarke Maßnahmen neben einer Vielzahl von Kleinmaßnahmen. Investive Maßnahmen sind überwiegend mit hohen Förderauflagen verbunden. Auch das Agrarinvestitionsförderungsprogramm, das in anderen Bundesländern größtenteils nachfra-

**Breites Maßnahmenpektrum, eine Vielzahl von Kleinmaßnahmen und hohes Niveau an Förderauflagen**

georientiert abgewickelt wird, wird in Hessen mit einem hohen Beratungseinsatz der Bewilligungsstellen umgesetzt. Hessen weist viele Maßnahmen mit Kleinstauszahlungsbeträgen auf. Bedingt ist dies durch die kleinteilige Agrarstruktur, die beispielweise in der AGZ und den AUM viele kleine, und zudem weniger professionelle (weil im Nebenerwerb tätige) AntragstellerInnen aufweist.

Aufgrund des förderstrategischen Ansatzes, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln möglichst viele Vorhaben anzustoßen, setzt Hessen im investiven Bereich in der EU-Kofinanzierung überwiegend auf private AntragstellerInnen mit kleinen Projekten. Zudem ist das förderfähige Investitionsvolumen gedeckelt und es werden niedrige Bagatellgrenzen auch für kommunale ZuwendungsempfängerInnen gesetzt. Sehr kleinteilige Maßnahmen sind mit hohen Fixkosten belastet.

**Hoher Anteil privater AntragstellerInnen und kleiner Projekte**

Hessen setzt im Bereich des HIAP und der Dorferneuerung in großem Umfang zusätzliche nationale Mittel (Artikel-89-Maßnahmen) ein. Eklatant ist das Verhältnis bei der Dorferneuerung, bei der gemessen an den bis 2012 geflossenen öffentlichen Fördermitteln über 90 % außerhalb der EU-Förderung umgesetzt wurde. Die Förderabwicklung dieser nationalen Maßnahmen erfolgt anders als in anderen Bundesländern annähernd nach den aufwendigeren Anforderungen der EU-Förderung. Auch wird keine Lenkung bestimmter Projekt- oder Antragstertypen in die nationale Förderung vorgenommen. Aufgrund der Mehrwertsteuerproblematik werden überwiegend private AntragstellerInnen (kleine Vorhaben) mit EU-Geld gefördert. Dies erscheint vor dem Hintergrund des höheren Aufwandes für EU-Projekte im Zusammenhang mit der Sanktionsbewehrung und den Kontrollen verwaltungswirtschaftlich wenig sinnvoll. Im HIAP wurde entschieden, die relativ leicht umzusetzende Basisförderung der Grünlandextensivierungsmaßnahme mit rein nationalen Mitteln zu finanzieren und die sehr individuellen NSL als „Hütchen“ auf diesen Flächen mit EU-Förderung umzusetzen. Diese Entscheidung dient der Maximierung von Kofinanzierungsmitteln bei bestehenden Budgetrestriktionen der Finanzquellen (EU, Bund). Für den Verwaltungsaufwand ist diese Zuordnung nachteilig.

**Kein Nutzen von Artikel-89-Maßnahmen für förderrechtliche Vereinfachungen**

Im InVeKoS-Bereich erfolgt die Umsetzung der HIAP-Maßnahmen über Regionale Agrarumweltkonzepte (RAK), die teilschlaggenau im InVeKoS-GIS hinterlegt sind. Durch die z. T. hohen, fachlich begründeten Förderauflagen im HIAP, die durch die gezahlten Förderprämien nicht kompensiert werden, werden die geplanten Output-Ziele nicht erreicht. Neben einem höheren Beratungs- und Betreuungsaufwand führen die z. T. ambitionierten Maßnahmenkonzeptionen zusätzlich zu erhöhten IK, weil hohe Ansprüche an die Qualität der Projekte, hohe Auflagen, umfangreich beizubringende Unterlagen und mögliche Sanktionsrisiken zu einer hohen „Abbruchquote“ bzw. geringen Nachfrage der Maßnahmen führen (teilweise V&V und FID). Aus dem Blickwinkel der Fördermittelumsetzung entstehen folglich „Leerleistungen“ der Verwaltung. Darüber hinaus führen viele Nicht-

**Ambitionierte Förderauflagen erschweren das Erreichen von Output-Zielen und bedingen hohen Beratungsaufwand**

Standard-Projekte sowohl im Vorfeld als auch in der Abwicklung zu einem hohen Beratungs- und Kontrollaufwand.

Auf der Grundlage der Ergebnisse des Vertiefungsthemas Biodiversität<sup>2</sup> wird exemplarisch eine Zusammenschau von Wirkungen und Kosten vorgenommen und diskutiert. Aus den Ergebnissen lässt sich in der Tendenz eine positive Korrelation zwischen Höhe der IK und erzielten Wirkungsintensitäten von Maßnahmen erkennen. Das heißt hohen IK stehen eine Reduzierung von Mitnahmeeffekten, eine höhere Treffsicherheit durch eine zielgerichtete Förderung und damit im Ergebnis geringere Zielverfehlungskosten der eingesetzten Fördermittel gegenüber. Insgesamt sind vier Teilmaßnahmen im Hessischen EPLR mit bedeutenden Wirkungen für den Schutz und die Verbesserung der Biodiversität verbunden: die Natura-2000-Förderung, zwei Teilmaßnahmen im Bereich des HIAP (Teilmaßnahmen Blühflächen/Schonstreifen und Grünlandextensivierung) und der Waldumbau unter der Maßnahme 227. Alle genannten Maßnahmen gehören, bezogen auf die IK im Verhältnis zu den Fördermitteln (relative IK), zu den Maßnahmen im oberen Bereich. Eine Ausnahme von dem positiven Zusammenhang zwischen hohen IK und Hoher Wirksamkeit stellt die Förderung des Steillagenweinbaus dar. Sie weist das ungünstigste Kosten-Wirkungsverhältnis auf. Trotz einer ausdrücklichen Zielsetzung im Bereich der Biodiversität erreicht diese Maßnahme nur eine geringe Wirkungsintensität (+) bei gleichzeitig sehr hohen Förder- und Implementationskosten pro Hektar.

**Hohe Wirkungsintensitäten durch höhere Treffsicherheit zielgerichteter Förderung**

### **Empfehlungen zu Förderstrategie und Maßnahmenkonzeption**

- **Weniger ist mehr: (1)** Konzentration der EU-Förderung auf wenige wirksame Maßnahmen, die möglichst die kritische Masse von einer Mio. Euro Fördermittel pro Jahr überschreiten. Überprüfen, ob nicht komplette Maßnahmenbereiche aus der EU-Förderung genommen werden sollten. Die komplette Umsetzung als national finanzierte Förderung ermöglicht eine zielgruppen-gerechte Ausgestaltung der Förderung und eröffnet größere Ermessensspielräume. **(2)** Abkehr von der „Schutzschirmfunktion vor Mittelkürzungen“ der EU-Förderung: Sicherstellung nationaler Fördermittel für wirksame Maßnahmen, die verwaltungswirtschaftlicher im Rahmen nationaler Förderung umgesetzt werden können.
- **Strategischer Einsatz zusätzlicher nationaler Förderung:** Es sollte geprüft werden, inwieweit in Hessen durch eine klarere Zuordnung von ganzen Förderlinien oder Maßnahmentypen zur nationalen Finanzierung ein höheres Reduzierungspotenzial in Bezug auf den Aufwand der Verwaltung realisiert

---

<sup>2</sup> Studie im Rahmen der begleitenden Bewertung (Sander und Bormann, 2013).

werden kann.

- **Beibehaltung der fachlichen Stärken sowohl der zielgerichteten Förderung als auch der fachlich orientierten Förderverwaltung: (1)** Dieser hessische Ansatz erfordert ein stärkeres Bewusstsein, dass ein effektiver Fördermitteleinsatz mit höheren Umsetzungskosten verbunden ist und ein ambitionierter Förderansatz entsprechende Personalressourcen in Quantität und Qualität benötigt. **(2)** Bei der Maßnahmenkonzeptionierung sollten die Wirkungen im Vordergrund stehen und erst an zweiter Stelle die IK: Jeder Euro Fördermittel und jeder Cent für die Umsetzung ist fehlinvestiert, wenn Maßnahmen unzureichende Wirkungen gegenüber stehen.
- **Kritische Überprüfung der gesetzten Bagatellgrenzen und der Deckelungen der Förderhöchstgrenzen:** Es sollte unter Berücksichtigung möglicher Trade-off-Beziehungen zwischen Verwaltungsökonomie, Wirksamkeit und Akzeptanz der Maßnahmen eine Anhebung sowohl der Bagatellgrenzen als auch der Förderhöchstgrenzen (zumindest für regional bedeutsame Projekte) erwogen werden.
- **Erhalt der inhaltlichen Bandbreite der Förderrichtlinien bei geringerem Detaillierungsgrad: (1)** Die komplexe RL-Struktur sollte vereinfacht werden, ohne Inhalte zu begrenzen (Anpassung an ELER). **(2)** Mit Ausnahme der Naturschutzfachlichen Sonderleistungen (NSL), ist eine Differenzierung der HIAP-Förderung unterhalb der Teilmaßnahmenebene zu überdenken.
- **Überdenken der Vertragslösung im HIAP und Stärken des RAK-Ansatzes: (1)** Es sollte eine kritische Prüfung erfolgen, inwieweit die beabsichtigte Außenwirkung des öffentlich-rechtlichen Vertrags für das HIAP tatsächlich noch eine effektive, akzeptanzsteigernde Wirkung entfaltet und damit die Herausforderungen in der Verwaltungsumsetzung rechtfertigt. **(2)** Das Instrument der RAK sollte trotz der hiermit verbundenen zusätzlichen Kosten beibehalten und im Hinblick auf seine Planungs-, Konsens- und Lenkungsfunktion weiterentwickelt werden.

### Organisationsstruktur

Die Organisationsstruktur der Programmumsetzung, d. h. deren Aufbau- und Ablauforganisation, ist neben den rechtlichen Rahmenbedingungen der zentrale Faktorenkomplex, der die Kosteneffizienz der Umsetzung beeinflusst. Neben den EU-seitig formulierten Anforderungen an einzurichtende Stellen sind die Länder weitgehend frei bezüglich der Aufteilung und Zuordnung von Aufgaben auf bestehende Verwaltungen. In Hessen haben die gewählten Organisationsentscheidungen einen hohen Preis.

Generelle Bedeutung

Die gewählte Organisationsstruktur in Hessen entspricht in vielerlei Hinsicht nicht den Erfordernissen im EU-Förderkontext, die in erster Linie eine sachgerechte und agile Steuerungsfähigkeit (Inhalte, Verfahren, Finanzen) und die Sicherstellung der Homogenität im Verwaltungshandeln zum Minimieren des Anlastungsrisikos beinhalten. Prägend sind grundlegende Organisationsentscheidungen mit weitreichenden Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Programmabwicklung und das Finanzmanagement:

- (1) Verteilung der wesentlichen Maßnahmenbereiche des Hessischen EPLR auf zwei Ressorts – HIAP, EFP/FID im HMUELV, DE/RE im HMWVL;
- (2) Dezentralisierung durch die Übertragung der Bewilligungsfunktion eines Großteils der Maßnahmen des Hessischen EPLR auf 16 landrätliche Verwaltungen;
- (3) Vollständige Auslagerung der Zahlstellenfunktion aus dem HMUELV an die WIBank inkl. der IT-Umsetzung der Förderrichtlinien sowie des Aufbau der Verwaltungs- und Kontrollsysteme einschließlich der Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen.

**Gewählte Organisationsstruktur in Hessen entspricht in vielerlei Hinsicht nicht den Erfordernissen im EU-Förderkontext**

Die Verteilung von Zuständigkeiten auf eine Vielzahl eigenständiger Institutionstypen innerhalb der Programmabwicklung ist ein Alleinstellungsmerkmal im Vergleich zu den Umsetzungsstrukturen anderer Bundesländer. Die involvierten Institutionen folgen ihren eigenen Regelkreisen und Organisationszielen. Handlungsspielräume werden an die in den jeweiligen Institutionen herrschenden Implementationsbedingungen angepasst.

**Reibungsverluste und hohe Implementationskosten durch heterogene und personalintensive Struktur**

Die Steuerungsfunktion des Landes ist auf die Richtlinienausgestaltung beschränkt, der Einfluss des Landes auf die operative Ebene (WIBank, landrätliche Verwaltungen) aufgrund der Funktionszuweisungen nur sehr mittelbar gegeben. Dem aus der horizontal und vertikal aufgegliederten Organisationsstruktur resultierenden hohen Abstimmungs- und Koordinationsbedarf kann teilweise nur unzureichend Rechnung getragen werden. Infolge der hohen Anzahl von Schnittstellen treten zahlreiche Informations- und Kommunikationsdefizite auf. Dies gilt insbesondere für die jeweiligen Kommunikationsstränge zwischen den Fachreferaten/ der VB, den Fachgruppen WIBank und den Bewilligungsstellen. Defizite im Informations- und Meinungsaustausch führen zu Effizienzverlusten und Handlungsblockaden.

**Steuerung der Umsetzung sehr voraussetzungsvoll und störanfällig**

Das für die erfolgreiche Programmabwicklung zentrale Aufgabenfeld der Finanzsteuerung<sup>3</sup> ist symptomatisch für die kommunikationsaufwendige und anfällige Umsetzungsstruktur des Hessischen EPLR. Es bedarf stetiger Anstrengungen, alle Beteiligten über Ressort- und Institutionsgrenzen hinweg zu koordinieren und einen rechtzeitigen, gesicherten Informations- und Datenaustausch zu bewerkstelligen. Bei zeitlichen und terminlichen Engpässen treten in diesem Bereich trotz der Einrichtung der AG Finanzen wiederholt Schwachstellen auf. Hinweise sind u. a. verzögerte Auszahlungen beim HIAP, Probleme beim Mittelabfluss in SP 3 und 4 sowie der forstlichen Maßnahmen und Verzögerungen beim Zusammenstellen der Finanztabellen u. a. für den Jahresbericht.

**Erschwernisse und Fehleranfälligkeit im Finanzmanagement**

In der komplexen Akteurskonstellation sind die Zuständigkeiten nicht ausreichend geklärt, und der VB werden zunehmend haushälterische Aufgaben überlassen, die ihre Kapazitäten stark in Anspruch nehmen. Gerade im Verhältnis zwischen der ZS und der VB sind Verantwortlichkeiten und Reichweite der Zuständigkeiten nicht klar und transparent zuzuordnen (accountability). Zudem schränken diverse Wechsel der IT-Systeme während der laufenden Förderperiode die Datenverfügbarkeit und -verlässlichkeit für eine vorausschauende Steuerung ein.

**Zuständigkeiten nicht ausreichend geklärt – VB wesentlich stärker involviert, als in den anderen Bundesländern**

Erhebliche Probleme bestehen bei der Vorausschau des Mittelbedarfes im Bereich des HIAP, da Veränderungen der tatsächlichen Bedarfe in den Systemen nicht angepasst werden. Auftretende Probleme im Finanzmonitoring und der darauf aufbauenden Mittelsteuerung sind auch auf die uneinheitliche Haushaltssystematik zwischen Ressorts und Referaten bei den ELER-Maßnahmen zurückzuführen. So gibt es in Hessen keine vereinheitlichte Vorgehensweise bezüglich der Zuordnung von Maßnahmen zu Förderprodukten des Haushalts.

**Erhebliche Probleme bei der Vorausschau des Mittelbedarfs des HIAP**

Die Rückmeldungen der Bewilligungsstellen zur jährliche Mittelfreigabe und -bereitstellung waren insgesamt kritisch. Späte Mittelfreigaben erschweren eine kontinuierliche Bewilligung, erzeugen extreme Arbeitsspitzen gegen Jahresende und verstärken die Gefahr des Verfalls der dem Jährlichkeitsprinzip unterliegenden Kassenmittel. Insbesondere im Bereich der DE/RE ist die Mittelzuweisung ein virulentes Problem, das die Abwicklung erheblich erschwert.

**Jährliche Mittelbereitstellung kritisch**

Mit der Entscheidung für die Verlagerung der ZS auf die WIBank waren und sind Konsequenzen für die ELER-Förderung verbunden: Hierzu gehören u. a.: (1) die Integration eines zusätzlichen, dem Wirtschaftlichkeitsprinzip verpflichteten

**Weitreichende Effekte der Vergabe der Zahlstellenfunktion an die WIBank**

---

<sup>3</sup> Hierzu gehören Finanzmonitoring, Mittelplanung und -steuerung und jährliche Mittelbewirtschaftung.



Akteurs in die Programmsteuerung, (2) die Integration der Förderabwicklung in die Banken-IT und (3) (Anlauf-)Schwierigkeiten bei der Integration von Förderbereichen, die für eine Förderbank Neuland darstellen (z. B. die Flächenförderung, die forstliche Förderung, der Weinbau etc.).

Das „Wie“ der Aufgabenübertragung an die WIBank wird entscheidend durch die vertragliche Vereinbarung und die organisatorischen Rahmenbedingungen geprägt. In der vertraglichen Grundlage fehlen bislang klare Anforderungen des Landes an die IT bzw. an die Aufgabenerfüllung der WIBank. Zudem existiert auf Ministeriumsseite keine koordinierende Stelle für Anpassungs- und Entwicklungsbedarfe der Fachreferate an die IT der WIBank, sodass derzeit unterschiedliche Handhabungen und „Einzelfallentscheidungen“ die Arbeitsabläufe erschweren.

**Vertragliche Grundlage der Aufgabenübertragung unzureichend ausgestaltet**

Zu beobachten ist zudem die Verfestigung einer Dichotomie aus „Land“ und „Bank“. Damit hat sich ein Sprach- und Handlungsduktus entwickelt, der stärker die Abgrenzung als ein „Wir“ der ELER-Förderung zum Ausdruck bringt. Das führt im Gesamtablauf der Programmumsetzung eher zur Konfrontation als zur Kooperation. Daneben treten durch die zahlreichen Umorganisationen in der hessischen Agrarverwaltung und einem damit partiell erfahrenen Bedeutungsverlust psychologische Effekte“ auf. Die WIBank fungiert für die hieraus erwachsenen Probleme teilweise als Projektionsfläche.

**Konfrontative Gesamtkonstellation: „Bank-Land-kommunalisierte Agrarverwaltung“**

Mit der vollständigen Verlagerung der Zahlstellenfunktion von der Landesverwaltung (HMUEL) auf die WIBank wurde eine Trennung der beiden Sphären Richtliniengeber (Fachreferate) – Festlegung der Förderinstrumente und Ziele – und operative Umsetzung über die WIBank vollzogen. Diese Konstruktion erfordert eine klare Schnittstellengestaltung im Dreiecksverhältnis Fachreferate – WIBank – Bewilligungsstellen. Das heißt, es dürfen zwischen Fachreferaten und WIBank weder ein Entscheidungsvakuum noch eine Dopplung der Zuständigkeiten auftreten, da gegenüber Dritten eindeutig nachvollziehbar sein muss, wer für Entscheidungen verantwortlich ist. Die Aufgabenaufteilung ist „auf dem Papier“ zwar aus Sicht der ZS als auch der VB klar definiert und operationalisiert; aus Sicht der anderen Akteure bestehen aber Unsicherheiten in der Aufgabenaufteilung. Dies liegt zum einen an der unterschiedlich gut funktionierenden Aufgabenwahrnehmung in den verschiedenen Fachgruppen der WIBank und zum anderen an dem fließenden Übergang zwischen RL-Auslegung und RL-Umsetzung. Neben der klaren Aufgabenaufteilung bedarf es daher eines kontinuierlichen Austauschs sowohl mit den Bewilligungsstellen als auch zwischen den Fachgruppen der ZS und den jeweiligen Fachreferaten. Defizite wurden in erster Linie im Bereich der Flächenförderung und der Forst festgestellt. Gute Ansätze stellen das

**Neuralgische Schnittstelle Fachreferat - WIBank**

Förderhandbuch DE/RE und die Fördersynopse des EFP dar.

Die Fachaufsicht der WIBank über die Bewilligungsstellen ist das zentrale Instrument für deren Steuerung und die „Übersetzung“ der vom Richtliniengeber verfolgten Förderziele in die Praxis. Die Funktionsfähigkeit dieser Aufgabenzuweisung setzt eigene Fachkompetenz und ausreichende personelle Ressourcen in den Fachgruppen der Bank voraus, um (1) das Handeln einer Bewilligungsstelle im Rahmen der Fachaufsicht beurteilen zu können und als Fachaufsicht akzeptiert zu werden, (2) die Verfahren im Sinne der Richtlinienauslegung weiterzuentwickeln und in ihrer Qualität zu sichern und (3) Probleme vor Ort erfassen und einordnen und daraus Erfordernisse für die Fachanwenderprogramme ableiten zu können. Eine Erkenntnis der Evaluierung ist, dass das Grundverständnis und die zur Verfügung stehenden Ressourcen der WIBank nicht hinlänglich sind, um die Fachaufsicht umfassend wahrzunehmen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Flächenförderung. Hieraus resultiert eine verminderte Akzeptanz gegenüber dem Agieren der WIBank und den von ihr erlassenen Regelungen.

**Kontroverse um notwendige Fachlichkeit sowie angemessene Instrumente der Fachaufsicht führen zu Ineffizienzen**

Generell sehen die Bewilligungsstellen die WIBank in erster Linie in der Rolle einer Dienstleisterin für die Zahlbarmachung und nicht in ihrer weisungsbefugten, fachaufsichtlichen Funktion. Das führt zu erheblichen Reibungsverlusten. Personalknappheit, teilweise lange Entscheidungswege und -dauer bei der WIBank führen im Ergebnis für die Bewilligungsstellen zu Ineffizienzen, da viele Förderfälle aufgrund spät getroffener Entscheidungen nachbearbeitet werden müssen. Vonseiten der unterschiedlich leistungsstarken landrätlichen Verwaltungen werden wiederum uneinheitliche Ansprüche an die Intensität der Fachaufsicht gestellt. Manche wollen mehr, andere wiederum weniger durch die WIBank gesteuert werden. Die WIBank hat aber die Aufgabe, in allen Bewilligungsstellen für einen einheitlichen Fördervollzug zu sorgen. Den EU-Rechtsrahmen in seiner ständig anwachsenden Ausdifferenzierung in allen 16 Stellen zur Kenntnis und Anwendung zu bringen, erfordert einen hohen Koordinationsaufwand seitens der WIBank. Dieser erfolgt im laufenden Geschäft zu meist in Form von Mitteilungen, deren Anforderungen, Zeitpunkt und Anzahl teilweise schwer vermittelbar sind. Aus Sicht der Bewilligungsstellen wird das gültige Regelwerk zu wenig konsolidiert und entschlackt, sondern überwiegend additiv gestaltet.

**Unklare Rollenverständnisse und heterogene Bedürfnisse der landrätlichen Verwaltungen**

Grundsätzlich ist die Frage zu stellen, ob sich der Bereich der EU-Förderung, der besondere Anforderungen an Qualität und Quantität der Ressourcen sowie an die Homogenität des Vollzugs stellt, für eine Kommunalisierung eignet. Erkenntnissen der Verwaltungswissenschaften zufolge stehen Vorteile einer Kommunalisierung wie Bündelung mit anderen Aufgaben und einer großen Ortsnähe Nachteile und Risiken dysfunktionaler Organisationsformen gegenüber, die im Kon-

**Kommunalisierung der EU-Förderung als Risikofaktor?**

text der EU-Förderung von hoher Relevanz sind. Neben förderrechtlichen Aspekten, spricht die rechtssystematisch schwierig zu lösende finanziellen Lastenteilung einer etwaigen Anlastung generell gegen eine Kommunalisierung. Eine Risikoübertragung im Sinne einer Gesamtschuldnerschaft der Kommunen ist nach juristischer Auffassung verfassungsrechtlich bedenklich. Verbleibt das Anlastungsrisiko beim Land, wie in Hessen, so fallen Verantwortlichkeit und Zuständigkeit auseinander. Gerade für den Aufgabenbereich des Vollzugs von EU-Förderprogrammen scheinen die „Grenzen der Subsidiarität“ erreicht zu sein. Ein aktuelles Gutachten zur Kommunalisierung staatlicher Aufgaben in Brandenburg kommt in Bezug auf die Aufgaben der Förderverwaltung zu dem eindeutigen Schluss, dass eine Kommunalisierung aufgrund nicht spezifizierbarer Synergie- und Einspareffekte bei gleichzeitig unkalkulierbar großer finanzieller Risiken nicht empfehlenswert erscheint. Die Auswirkungen der in Hessen vollzogenen Kommunalisierung werden von den landrätlichen Bewilligungsstellen unterschiedlich bewertet. Negative Effekte und Entwicklungen sind aber in Teilen unverkennbar.

Insgesamt sind in Hessen heterogene und unterschiedlich leistungsstarke Verwaltungseinheiten zur Eingliederung der ehemaligen Agrarverwaltung entstanden. In Teilen halten die Umstrukturierungsprozesse innerhalb der landrätlichen Verwaltung weiter an. Diese Entwicklung geht mit einem erhöhten Koordinationserfordernis und Anforderungen an die Fachaufsicht/EDV zur Gewährleistung eines homogenen Vollzugs einher.

Die Kommunalisierung erfolgte auf der Grundlage der Personalausstattung 2005. Seitdem ist der Arbeitsumfang im Rahmen der EU-Förderung kontinuierlich angestiegen und die Bewilligungsfunktion ohne weiteren finanziellen Ausgleich seitens des Landes Hessen hinzugekommen. Ein auskömmlicher Personalbestand und die Personalentwicklung hängen stark von der Haushaltslage der Landkreise und dem Stellenwert der Aufgaben ab. In kleineren Ämtern reicht der Personalbestand nach Aussagen der Verwaltungen nicht mehr aus. Die Grenzen der Leistungsfähigkeit seien erreicht, in Teilen überschritten. Teilweise muss die Anzahl der Förderfälle reduziert werden. Formalien ersetzen zunehmend inhaltliche Arbeit. Es wird sowohl von den Ämtern selbst als auch von den übergeordneten Stellen ein Trend des schleichenden Verlusts der Fachlichkeit durch Abzug von Fachpersonal bei den Bewilligungsstellen gesehen. Fachpersonal wird zunehmend durch („preiswertere“) Verwaltungskräfte ersetzt.

Die Setzung von Arbeitsschwerpunkten erfolgt in erster Linie durch die LandrätInnen und weniger durch die Fachbehörde oder das Land. Dadurch besteht die Gefahr, dass landesweite (Ausgleichs-)Ziele oder Ressourcenschutzziele in den Hintergrund treten. Im Bereich der Flächenförderung fehlen in den Landkreisen teilweise die personellen Kapazitäten, das strategische Potenzial der RAK zu nut-

**Heterogenität der kommunalen Akteure ist eine Schlüsselherausforderung für die Fachaufsicht**

**Personelle Ressourcen bei wachsenden Aufgaben sind ein kritischer Faktor der Förderung:**

**Inhaltliche Bewertung der Kommunalisierung: HIAP eher negativ – DE/RE eher positiv**

zen und weiterzuentwickeln. Im Fachreferat fehlt ebenfalls Personal, um deren Qualitätsstandards zu transportieren und zu vereinheitlichen. Im Bereich DE/RE wird die Kommunalisierung teilweise sehr positiv eingeschätzt: Wenn Bewilligungsstellen gut aufgestellt sind, stellt die Kommunalisierung eine Chance dar, da sie eine Vernetzung mit allen kommunalen Belangen und damit integrierte Ansätze befördert.

In den anderen untersuchten Bundesländern ist die Anzahl der Bewilligungsstellen für eine Vielzahl der Maßnahmen erheblich geringer. Grund- und Einarbeitungsaufwand (Fixkosten einer Maßnahme) steigen, je mehr Stellen involviert sind. Eine hohe Anzahl von Bewilligungsstellen erfordert mehr Personal in den Stellen selbst sowie mehr Personal zu deren Koordination. Dies führt gerade bei kleinvolumigen Maßnahmen zu einer strukturellen Ineffizienz, die sich in sehr hohen relativen IK niederschlägt (Beispiel: Förderung von Investitionen zur Diversifizierung mit mehr als 100 % relativen IK).

**Anzahl der Bewilligungsstellen führt teilweise zur strukturellen Ineffizienz**

Die Zahl der zu bearbeitenden Vorgänge schlägt sich unmittelbar im fachlichen Know-how nieder. Die Betätigung der kommunalen Bewilligungsstellen in der EU-Förderung ist sehr unterschiedlich. In manchen Ämtern ist fraglich, ob für einige Maßnahmen eine ausreichende Zahl von Förderfällen für effizientes Handeln und Aufrechterhalten einer EU-Expertise erreicht wird. Gleichzeitig enthält der EPLR gerade im Bereich DE/RE vielschichtige Maßnahmenstrukturen mit komplex abzuwickelnden Projektbereichen, die sehr geringe Fallzahlen pro Bewilligungsstelle erreichen und ein hohes Fachwissen erfordern (z. B. Anschubfinanzierung für Dienstleistungen und Personal). Bei seltener Nutzung der EDV stellt sich nicht die erforderliche Handlungsroutine ein, die zur notwendigen Fachkompetenz im Fördergeschäft zählt.

**Kritische Masse für EU-Expertise wird nicht überall ausreichend erreicht**

Forstliche Fördermaßnahmen sind generell schwierig innerhalb der EU-Förderung umzusetzen. Den zahlreichen Terminvorgaben und zeitlichen Restriktionen eines EU-Förderjahres steht die Abhängigkeit von Naturereignissen, der Vegetationsperiode und der Witterung gegenüber. Zudem fallen die Förderbeträge pro Förderfall eher gering aus. Das Gros der Maßnahmen wird von privaten WaldbesitzerInnen beantragt, die weder über Fördererfahrung noch über umfassende waldbauliche Expertise verfügen. In Hessen kommen weitere spezifische Rahmenbedingungen, wie geringes Budget, vergleichsweise geringe Fördersummen pro Hektar und Probleme in der Mittelbereitstellung hinzu. Daneben treten erschwerende Aspekte der Aufbau- und Ablauforganisation der forstlichen Förderung.

**Organisation und Abwicklung der forstlichen Förderung: Optimierungspotential**

Während die Bewilligung zentral durch den RP Darmstadt wahrgenommen wird,

**Hohe Anzahl involvier-**

sind 41 Forstämter in die Antragsannahme und Verwaltungskontrolle involviert. Teilweise bearbeiten die Ämter eine sehr geringe Anzahl von Anträgen, sodass nur ein minimales Erfahrungswissen aufgebaut wird. Dies macht intensive Nacharbeiten der Anträge im Laufe des Verfahrens erforderlich.

ter Stellen und Förder-  
expertise Engpassfaktoren

Innerhalb der WIBank ist die forstliche Förderung der Gruppe flächenbezogene Förderung zugeordnet. 2011 waren 0,65 AK mit Aufgaben in diesem Bereich betraut. Dies ist aus Sicht der Bewilligungsstelle und des Fachreferats für eine gute Unterstützung im Sinne der Verbesserungen der Verfahrensgestaltung nicht auskömmlich, gerade vor dem Hintergrund der hohen Anforderungen aus Vergabebestimmungen und den Sanktionsregelungen für die Projektabwicklung investiver Vorhaben.

Fachaufsicht – wenig  
Ressourcen und Kommunikationsprobleme

Ein erhebliches Problem liegt in der Verschärfung der zeitlichen Restriktionen durch die Integration aller forstlichen Fördermaßnahmen in das Förderregime der InVeKoS-Maßnahmen. Diese ist mit der Kopplung des Bewilligungsgeschäftes an die Freigabe der jährlich zu erstellenden Synthesekulisse verbunden. Erst wenn die komplette Synthesekulisse freigegeben ist, können Maßnahmen im Bereich der forstlichen Förderung bewilligt werden, da zu diesem Zeitpunkt die Fördersoftware freigeschaltet wird. Dieses kann nach derzeitiger Praxis selbst unter selten vorzufindenden Idealbedingungen nicht vor Juni eines jeden Jahres erfolgen.

Verzögerungen des  
Bewilligungsgeschäftes  
durch Integration in die  
„Synthesekulisse“

## Empfehlungen zur Organisationsstruktur

### Handlungsfeld Finanzmanagement

- **Abläufe und Kommunikation:** (1) Nachhaltige Klärung des „Who is Who“ durch Erstellen eines Kompendiums des „Who is Who?“ in der Finanzsteuerung unter Federführung der VB, um Institutionenlernen zu sichern und Aufgabenverständnis und -teilung zu verstetigen. (2) Zentral ist die Festlegung eines standardisierten Vorgehens aller Beteiligten einschließlich der HH-Referate und der Fachreferate zur jährlichen Mittelfreigabe und zügigen Abfinanzierung.
- **Einheitliche Haushaltssystematik der Ressorts der „Hessen AG“:** Zur Verbesserung des Schnittstellenmanagements zwischen den Ressorts ist eine Vereinheitlichung der Haushaltssystematik und der Handlungsweisen der Haushalts-Referate entscheidend.
- **Zusätzliche Flexibilisierung durch Mittelsicherung:** Um die aus der Unsicherheit der nationalen Kofinanzierung resultierenden Probleme über die Programmlaufzeit zu verringern, wäre es sachgerecht, für die 7-jährige Förderperiode die Bereitstellung der nationalen Mittel verbindlich sicherzustellen.

len. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre eine entsprechende Regelung im Haushaltsgesetz, die für programmierte Maßnahmen eine Übertragung der nationalen Mittel ohne Einsparungserfordernis an anderer Stelle ermöglicht.

### **Handlungsfeld Vergabe der Zahlstellenfunktion an die WIBank – Vertragsgestaltung**

- **Kommunikation verbessern und psychologische Effekte minimieren: (1)** Es erscheint aus unserer Sicht geboten, den persönlichen, aber institutionalisierten Austausch der Beteiligten untereinander zu stärken. Dieser sollte einer hohen Verbindlichkeit und Regelmäßigkeit unterliegen, sodass der Austausch nicht einer hohen Arbeitsbelastung in Arbeitsspitzen geopfert werden kann. **(2)** Ggf. sollte es maßnahmenbezogen eine Kick-off-Veranstaltung für die neue Förderperiode geben, auf der Bilanz über zurückliegende Stärken und Schwächen gezogen, Erwartungen geklärt und konkrete Ziele vereinbart werden. Dies könnte moderiert über eine professionelle Organisationsentwicklung erfolgen.
- **Reduzierung und „Glättung“ von Schnittstellen: (1)** Durch eine Rückverlagerung des für den EPLR zentralen Maßnahmenbereiches der DE/RE in das HMUELV könnte eine aufwendige Schnittstelle entfallen. **(2)** Für die Gestaltung der Schnittstellen zwischen den Fachreferaten und der WIBank sollte der Grundsatz gelten: nach innen so viel Zusammenarbeit und Austausch wie möglich, bei klarerer Zuständigkeitsaufteilung nach außen. Dies umfasst auch die Weiterentwicklung der Instrumente Fördersynopsen und Förderhandbücher.
- **Ausübung der Fachaufsicht effektivieren: (1)** Für die Akzeptanz der Fachaufsicht und Weisungsbefugnis ist es erforderlich, dass aufseiten der WIBank genügend Ressourcen vorhanden sind, um fachkompetent beraten, anweisen sowie Prozesse zu einer Verbesserung der Förderverfahren vorantreiben zu können. Es bestehen insbesondere Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der flächenbezogenen Förderung. **(2)** Insgesamt sollte verstärkt versucht werden, Einzelfallentscheidungen zu minimieren, den Regelungsrahmen zur Stärkung der Rechtsklarheit kontinuierlich zu konsolidieren und in Handbüchern, Synopsen oder Dienstanweisungen so kompakt wie möglich zu dokumentieren. Diese sind zum besten Nutzen für die Bewilligungsstellen online zu stellen.

### **Handlungsfeld Kommunalisierung der Bewilligung**

Grundsätzliche Prämisse

- **Straffungen der Bewilligungsstrukturen und Verbesserung der Rahmenbedingungen:** Die Umsetzung von EU-Förderung bedarf in erster Linie der Kon-

tinuität und stabiler Strukturen. Daher sollten an erster Stelle Optimierungsmöglichkeiten innerhalb des bestehenden Gefüges erschlossen werden. Trotz der insgesamt gegebenen „konstruktionsbedingten“ Defizite in der Organisationsstruktur, sollten daher hohe Lern- und Transformationskosten einer erneuten grundlegenden Umstrukturierung im Rahmen zukünftigen Organisationsentscheidungen sorgfältig antizipiert und berücksichtigt werden.

#### Handlungsoptionen des **Landes**

- Klärung, welche Maßnahmen tatsächlich von Kommunalisierung/Dezentralisierung profitieren: Aus Sicht der Evaluierung ergeben sich bspw. für EFP und FID keine Erfordernisse einer dezentralen Umsetzung; Zentralisierungsoptionen sollten geprüft werden. Im Bereich DE/RE sind hingegen AnsprechpartnerInnen vor Ort zur Begleitung langjähriger Prozesse erforderlich. Organisatorische Veränderungen im Bereich des HIAP/AGZ sollten nur im Zusammenhang mit den Direktzahlungen betrachtet und vollzogen werden.
- Einhaltung des Konnexitätsprinzip nach Artikel 137 der hessischen Verfassung überprüfen: Reichen die ursprünglich zugewiesenen Personalressourcen aus, um die gestellten verwaltungstechnischen und inhaltlichen Anforderungen noch erfüllen zu können?
- Klarere Ausgestaltung der Anforderungen in der vertraglichen Vereinbarung mit der WIBank als angemessene Handlungsgrundlage zur (Nach-)Steuerung: In welchem Umfang muss die WIBank Leistungen für die landrätlichen Verwaltungen erbringen, z. B. in Bezug auf die IT?
- Fachliche Ausgestaltung der RAK intensiver begleiten (Fachreferat HMUELV) und damit einen stärkeren (personellen) Input für die fachliche Steuerung des HIAP leisten.

#### Handlungsoptionen der **WIBank**

- Stärkung und Verbesserung der Zusammenarbeit WIBank – landrätliche Verwaltungen durch den Ausbau der Koordinierung und fachlichen Unterstützungsstrukturen der WIBank.
- Bessere Anpassung der EDV an die Erfordernisse der Bewilligung, u. a. durch Fortbestand der FachanwendungsbetreuerInnen und Sicherstellen der Funktionsfähigkeit von LAWI 2014.

#### Handlungsoptionen der **landrätlichen Verwaltungen**

- Zur Kompetenzbündelung sollten Möglichkeiten der stärkeren Kooperation zwischen den Kreisen intensiviert werden. Die Überlegungen sollten auch die Bildung von Schwerpunktämtern – ähnlich wie in anderen Bundesländern –

durch Zusammenlegung kleinerer Ämter oder von Ämtern mit geringen Förderzahlen<sup>4</sup> mit einbeziehen.

- Einforderung und stärkere Nutzung von Schulungsangeboten der WIBank.

### Handlungsfeld forstliche Förderung

- **Organisationsstruktur und Ablauforganisation der forstlichen Förderung optimieren:** **(1)** Eine organisatorische Konzentration der Förderung auf wenige Schwerpunktforstämter<sup>5</sup> und eine damit verbundene klare Trennung von Beratung und Bewilligung. **(2)** Eine Stärkung der fachlichen und personellen Ressourcen in der WIBank zur weiteren Verbesserung einer qualifizierten Fachaufsicht. **(3)** Eine Entkopplung der forstlichen Förderung von den Zeitabläufen der HIAP-Förderung, indem die Freischaltung der Synthesekulisse modular und zeitlich gestaffelt erfolgt.
- **Inhaltliche Konzentration auf wenige Maßnahmen oder Ausstieg aus der EU-Förderung:** **(1)** Die Förderung sollte auf wenige Maßnahmen wie z. B. Bodenschutzkalkung konzentriert oder insgesamt eine bessere Mittelausstattung zur Reduzierung des hohen Fixkostenanteils der forstlichen Förderung angestrebt werden. **(2)** Die komplette Umsetzung als national finanzierte Förderung wäre der weitestgehende Schritt, der auch das Konfliktpotenzial mit den übergeordneten Kontrollen vermindern und mehr Ermessensspielräume in der häufig sehr langfristigen Maßnahmenumsetzung eröffnen würde.

### EDV-Landschaft

Die EDV ist ein wesentlicher Dreh- und Angelpunkt bei der Umsetzung des Programms. Folgende Fragen standen bei der IK-Analyse im Vordergrund: **(1) Ist die genutzte EDV inhaltlich so aufgesetzt, dass sowohl die Programmebene als auch die Bewilligungsstellen bei der Bewältigung ihrer fachlichen Aufgaben effizient unterstützt werden? (2) Ist sie nutzerfreundlich? (3) Ist die IT-Entwicklung nutzerorientiert, d. h. werden Anregungen und Wünsche geprüft?**

Generelle Bedeutung

Die gewählte organisatorische Setting in Hessen findet seinen Niederschlag auch in der IT-Landschaft. Insgesamt hat sich die die IT im Rahmen der Implementationsanalyse als ein neuralgischer Punkt herausgestellt und wird von wesentlichen Akteuren als das zentrale hausgemachte Problem im Bereich der Förderabwicklung bewertet. In ihm potenzieren sich die strukturellen Probleme aus Organisa-

IT-Systeme sind als Spiegelbild der Organisationsentscheidungen ein neuralgischer Punkt der Förderabwicklung in

<sup>4</sup> Für eine Bündelung der Funktionen auf weniger Standorte wird eine Anpassung der gesetzlichen Grundlage (Kommunalisierungsgesetz) erforderlich sein.

<sup>5</sup> In Niedersachsen gibt es hiervon 12 und in Schleswig-Holstein 13.



tion, Maßnahmenarchitektur und zurückliegenden IT-Systemwechseln. Die Funktionalität der IT ist in starkem Maße an den Kernaufgaben der WIBank ausgerichtet, an erster Stelle der anlastungsfreien Zahlbarmachung. Unsere Analysen zeigen, dass unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, welche Funktionen die IT-Systeme unterstützen sollten. Ein grundlegendes Problem betrifft die Kostenübernahme für Programmierungen, die aus Sicht der WIBank nicht erforderlich und mit der SAP-Architektur schwierig vereinbar sind. Dies betrifft die detaillierte Abbildung von Fördermaßnahmen und IT-Funktionalitäten, die vor allem aus Sicht der Bewilligungsstellen und der Verwaltungsbehörde notwendig sind.

Hessen

Grundlegende Interessenkonflikte zwischen WIBank und Bewilligungsstellen

SAP-ABAKUS für den investiven Bereich stellt alle für die Zahlbarmachung erforderlichen Funktionalitäten bereit. Aufgrund der Sicherheitsarchitektur sind Vorgänge und insbesondere Änderungsbescheide nur mit umfangreichen Bearbeitungsschleifen einzugeben. Parallel sind zusätzliche manuelle Arbeitsschritte erforderlich. Von vergleichbaren Problemen wurde auch in anderen Bundesländern berichtet, die über zentrale IT-Lösungen verfügen. Nur unter einem sehr hohen Aufwand sei es möglich, die z. T. wenig standardisierten Fördermaßnahmen in einem System sehr detailliert abzubilden.

SAP-ABAKUS: Funktionalitäten stark auf Kernfunktion „Zahlbarmachung“ ausgelegt

Während für den investiven Bereich vergleichbare Probleme in allen Bundesländern mit zentralen Systemen angeführt werden, sind die Defizite im Bereich SEStERZ ein hessisches Spezifikum. Im „Massengeschäft“ Flächenförderung ist eine gut funktionierende IT unabdingbar. Die umfängliche Kritik der nachgeordneten Stellen konzentriert sich auf die mangelnde Anwender-freundlichkeit von SEStERZ. Die aufgetretenen zeitlichen Verzögerungen in der Programmierung sind auch einer nicht mehr dem Stand der Technik entsprechenden Programmstruktur von SEStERZ geschuldet. Die Entscheidung, SEStERZ als veraltetes System abzulösen, hat so-wohl noch unter der Zuständigkeit des HMUELV als auch der WIBank dazu geführt, nur noch das unbedingt Erforderliche in die Anpassung von SEStERZ zu investieren. Dadurch wurden erhebliche Ineffizienzen auf Ebene der Bewilligungsstellen erzeugt, die sich letztlich auch in erhöhten IK niederschlagen.

SEStERZ: System ist mit Ineffizienzen für die Abwicklung der ELER-InVeKoS-Maßnahmen verbunden

### Empfehlungen zur EDV-Landschaft

- **Prinzip der IT-Governance stärken:** Es sollte unter Beteiligung aller relevanten Stellen ein langfristige IT-Strategie mit einem klaren Anforderungsprofil an das IT-System entwickelt und deren Umsetzung über vertragliche Vereinbarungen ausreichend klar und nachhaltig operationalisiert werden. Dies gilt auch für entsprechende Regelungen für die Kostenzuteilung.
- **LAWI 2014 (ELER-InVeKoS) sollte für die nächste Förderperiode bereitstehen:** Das neue System muss so schnell wie möglich, nach Abschluss der Testphasen, produktiv gehen, um SEStERZ zügig ablösen zu können. Es wird als

wenig sinnvoll erachtet, die notwendigen umfangreichen Programmierarbeiten in SEStERZ zu investieren, um die künftige Programmarchitektur abzubilden.

## Rechtsrahmen

Das größte Problem im EU-Rechtsrahmen ist seine Unbeständigkeit und kontinuierliche Ausdifferenzierung, da Verwaltungs- und Kontrollpfade ständig nachjustiert werden müssen. Dieser Umstand stellt hohe Anforderungen an das Personal in den Bewilligungsstellen. Zusätzlich treten „hausgemachte“ Probleme auf, wenn der EU-Rechtsrahmen auf inkompatible nationale Bestimmungen oder gelebte Verwaltungspraxis stößt. Ein inhärentes Problem der Integration von EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen in bereits etablierte Förderschemata bzw. -verwaltungen.

Generelle Bedeutung

Schwierig ist weniger das Zahlstellenverfahren an sich zu implementieren, sondern die Anpassung an teilweise grundlegende formelle als auch inhaltliche Änderungen (so z. B. die Kontrollverordnung, Health Check und Zuckerdiversifizierung). Hinzu kommen Modifizierungen durch Prüffeststellungen (auch aus anderen Bundesländern) und Gerichtsurteile. Die ständigen Anpassungserfordernisse sind aber nicht nur EU-bedingt. Förderrichtlinien werden teilweise jährlich angepasst, auch durch Änderungen im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

Beständig ist nur der Wandel – die mangelnde Stabilität des Rechtsrahmens ist mit hohen Anpassungskosten verbunden.

Insgesamt ist der Rechtsrahmen durch wachsende Anforderungen an Dokumentation, Daten und Berichte gekennzeichnet, wobei teilweise fraglich ist ob sich die Informationsflut beim „Anforderungsgeber“ noch verarbeiten lässt. Durch eine wachsende Anzahl übergeordneter Kontrollen und Kontrollinstanzen werden alle Dienststellen für Vorbereitung, Prüfungstage und Nacharbeiten stark in Anspruch genommen. Ein Mehrwert der Prüfungen ist vor allen Dingen im Hinblick auf die zunehmende Detailorientierung der Prüfdienste nicht immer gegeben. Zunehmend wird eine „Selbststrangulation“ der Umsetzungssysteme kritisiert, zu der auch ein „Aufschaukelungsalarmismus“ zwischen den Ländern beiträgt, gegenseitig vorauseilend verschärfte Regelungen zu übernehmen. Folgen innerhalb der Förderverwaltung sind eine wachsende Misstrauenskultur, Demotivation und Verunsicherung sowie zahlreiche Rückversicherungsschleifen in den Arbeitsprozessen. In der Außenwahrnehmung werden Antragsunterlagen, beizubringende Belege und Nachweise immer umfassender und Bewilligungsbescheide hoch komplexe Schriftstücke.

Kontrollkaskaden und „kontrollintensive“ Dienstanweisungen erhöhen den Umsetzungsaufwand.

Neu in der Förderperiode 2007 bis 2013 ist die Übernahme einer Sanktionsregelung aus dem InVeKoS für ELER-Investiv im Falle von „Übererklärung“ bzw. Abweichungen zwischen Bewilligung und Auszahlungsantrag. Mit der Sanktionsreg-

Sanktionsregelung – für investive Maßnahmen ein angemessenes In-

lung sind intensive Abweichungskontrollen und die ggf. notwendigen Sanktionierungen verbunden. Für investive Maßnahmen wird von der Mehrzahl der Befragten die Sanktionsregelung kritisch gesehen, da sie einer gestaltenden und aktivierenden Förderung systemfremd ist und zu einer „Kriminalisierung“ der Antragstellenden führe. Angesichts der Komplexität der Bewilligungsbescheide sehen die Bewilligungsstellen eine erhöhte Fürsorgepflicht in der Beratung der Antragstellenden, um diese nicht sanktionieren zu müssen. Bei Teilzahlungen verursacht die korrekte Anwendung der Sanktionsregelung große Schwierigkeiten. Das Vorgehen, wie es gemäß LHO bei der Verwendungsnachweisprüfung praktiziert wird, würde ausreichen, um die Gemeinschaftsinteressen wirkungsvoll zu schützen. Der EFRE mit ähnlich gelagerten Förderfällen kennt keine Sanktionsregelung.

strument?

Probleme, die weitgehend von der Anwendung nationaler Bestimmungen herühren, liegen im Bereich der Prüfung der Vorsteuerabzugsberechtigung sowie der Vergabepfung. Insbesondere durch die in Hessen lange Zeit nicht ausgeschöpften Vereinfachungsmöglichkeiten im Bereich der Vergabe bei privaten Investitionen sind vermehrt Fehler aufgetreten und ein erhöhter Aufwand entstanden. Vergabeverfahren sind zuweilen so komplex, dass es schwierig ist, entsprechende Expertise vorzuhalten. Auch für die Zahlstelle ist es eine Herausforderung, dieses komplexe Rechtsgebiet verfahrenstechnisch zu operationalisieren.

Umgang mit dem Vergaberecht – komplexes Themenfeld für die Sachbearbeitung

Im InVeKoS-Bereich führt die immer präzisere Messtechnik bei gleichzeitig sinkender Fehlertoleranz vermehrt zur Feststellung von Abweichungen zwischen beantragter und festgestellter Fläche, die eine Nachbearbeitung aller auf den Schlagangaben aufbauenden Datensätze nach sich zieht. Gekoppelt mit der „vergessenen“ Bagatellregelung für Kleinstrückforderungen in den entsprechenden EU-Verordnungen, ist bei den Bewilligungsstellen ein sehr hoher Arbeitsaufwand für zahlreiche auch rückwirkende Rückforderungen entstanden. Die Außenwirkung von Bescheiden an „VertragspartnerInnen“ mit Kleinstbeträgen ist sehr negativ. Selbst wenn aktuell eine Lösung für die Nichtrückforderung von Beträgen unter zehn Euro gefunden wurde, bleibt der Aufwand bei den Verwaltungen bestehen.

ELER-InVeKoS – Messgenauigkeit bei Flächenerfassung, Flächenkorrektur und fehlende Bagatellgrenze bei Rückforderungen

## Empfehlungen zum Rechtsrahmen

### Handlungsebene Bundesland Hessen

- Konsequente Nutzung der Vereinfachungsspielräume, die der EU-Rechtsrahmen bietet (z. B. in der Vergabe) und Intensivierung der Schulung der Bewilligungsstellen in Bezug auf komplexe rechtliche Bestimmungen.
- Schaffung leistungsfähiger (externer) Beratungsstrukturen (z. B. V&V) für potenzielle AntragstellerInnen. Dies würde auch die häufig von der Verwaltung angeführte Zwickmühlensituation zwischen Beratung und Kontrolle (einschließlich Sanktionierung) entschärfen.
- Durch die Zusammenarbeit der für die EU-Förderbereiche (v. a. EFRE, ESF, ELER) maßgeblichen Institutionen kann eine Harmonisierung von Regelungen und Formulierungen in den Landesrichtlinien erzielt werden. Harmonisierungsfelder könnten u. a. sein: Pauschalierung von Personal- und Gemeinkosten, Umgang mit elektronischen Belegen, Aufbewahrungsarten und -fristen von förderrelevanten Unterlagen bei Bewilligungsbehörden und Zuwendungsempfängern, der Umgang mit der Mehrwertsteuer.
- Da Teilauszahlungen ein besonderes Problem bei der Anwendung der Sanktionsregelung darstellen, sollte geprüft werden, inwieweit auf Einmalzahlungen umgestellt werden kann.

### Handlungsebene Bund

- Der Bund sollte seine Koordinierungsfunktion stärker proaktiv wahrnehmen. Dies gilt auch für die Sensibilisierung des Bundesfinanzministers für Änderungen der Bundeshaushaltsordnung zur besseren Synchronisation von EU- und nationalem Recht.
- Die GAK-Rahmenregelung sollte konstant gehalten und in erster Linie sollten keine Detailänderung ohne Folgeabschätzung für die Umsetzungssysteme der Länder vorgenommen werden.

### Handlungsebene EU-KOM

- Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten in der kommenden Förderperiode stabil gehalten werden. Unbestimmte Rechtsbegriffe wären rechtzeitig stärker zu operationalisieren.
- Die Bagatellgrenze für Rückforderungen ist wieder einzuführen (ist in der Horizontalen Verordnung enthalten).
- Die Sanktionsregelung für ELER-investiv ist aus unserer Sicht zu überdenken. Für investive Maßnahmen ist diese Regelung wesensfremd.

- Die Vorgaben für Kontrollen und Berichtspflichten sollten kritisch geprüft werden, da teilweise die Qualität der Berichte (z. B. der Kontrollstatistiken) fraglich und ihre Auswertung ob ihrer „Quantität“ kaum mehr leistbar ist.
- Das Konzept von „tolerable risk of error“ sollte auch weiterhin von der EU-KOM verfolgt werden. Es sollte vor allem auch diskutiert werden, ob ein Teil der Fehler nicht auch vermieden werden könnte, z. B. durch höhere Toleranzen bei Flächenmessungen oder Verzicht auf Herausrechnen von Landschaftselementen bei ELER-Flächenmaßnahmen.

Abschließend ist herauszustellen, dass auch unveränderliche Größen kostenwirksame Effekte für die Umsetzung haben. Zu diesen gehört die hessische Agrarstruktur. Ausgehend von der im Vergleich zu den anderen Bundesländern kleinteiligen und von Realerbteilung geprägten Agrarstruktur unterscheidet sich auch die Förderung in Bezug auf die durchschnittliche Fördersumme je Antragstellerin, die Förderfläche pro Antrag und den der Förderflächen zugrunde liegende Anzahl der geförderten Schläge. Um gleiche Förderflächen zu erreichen, ist die Anzahl der Förderanträge in den kleinstrukturierten Bundesländern wie HE und NRW höher als in SH und NI. Die höhere Anzahl von Förderanträgen wirkt über den Fixkostenanteil je Antrag erhöhend auf die Gesamthöhe der IK. Die unterschiedliche Agrarstruktur schlägt sich auch in den von den Ländern festgesetzten Mindestförderbeträge (Bagatellgrenzen) nieder. Hessen liegt abgesehen von der AGZ weit unter den Bagatellgrenzen der anderen Bundesländer

**Höherer Aufwand durch die kleinteilige hessische Agrarstruktur**



## 1 Implementations(kosten)analyse im Kontext der 7-Länder-Evaluation

Im Rahmen der begleitenden Evaluierung wird in Hessen aufbauend auf den Erfahrungen der Ex-post-Bewertung des Vorgängerprogramms 2000 bis 2006 (Fährmann und Grajewski, 2008a) erneut eine Implementations(kosten)analyse (IKA)<sup>6</sup> durchgeführt. In deren Zentrum stehen die Erhebung der Kosten der öffentlichen Hand für die Umsetzung des Förderprogramms sowie die Analyse der Implementationsstrukturen. Stärker als in der Studie von 2008 (Erhebungsjahr 2005) wird neben der Kostenerhebung auf die Analysen der Schnittstellen, der Kapazitäten und der Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb der landesspezifischen Organisation der Förderung abgehoben.

In der Halbzeitbewertung (HZB) (Fährmann et al., 2010) wurde den Aspekten der Durchführung und deren Einfluss auf den Programmerfolg ein großer Stellenwert eingeräumt, um für die laufende Förderperiode noch entsprechende Handlungsempfehlungen zu geben. Untersuchungsleitend wurde ergänzend zu den horizontalen Bewertungsfragen des Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) der programmspezifischen Fragestellung nachgegangen, inwieweit die Ziele Vereinfachung der Durchführung und Erhöhung der Fördereffizienz erreicht wurden. Diese Aspekte waren sowohl auf europäischer als auch auf landespolitischer Ebene wesentliche Ziele für die Förderperiode 2007 bis 2013. Zentrale Untersuchungsfelder waren die institutionellen Rahmenbedingungen, der rechtliche und finanzielle Regelungsrahmen sowie deren Einfluss auf die Programmumsetzung.

Die Ergebnisse der HZB bilden die Ausgangslage für die Analysen der vorliegenden Studie mit folgenden Zielsetzungen:

- Schaffung von Transparenz bezüglich der mit der Förderung verbundenen Kosten und Belastungen der Förderverwaltung.
- Ergründung von Ursachen für die Kosten des Programms und einzelner Maßnahmen, unterschieden nach spezifischen Maßnahmenmerkmalen, Umsetzungsstrukturen und Auswirkungen von Förderbestimmungen (EU, Bund, Land).
- Analyse von Stärken und Schwächen der Implementationsstrukturen, der Personalsituation und der EDV-Landschaft und Ableitung von Optimierungsmöglichkeiten.
- Identifizierung von Wechselwirkungen zwischen Umsetzungskosten bzw. Belastungen der AntragstellerInnen und der Akzeptanz sowie Ausrichtung der Fördermaßnahmen.
- Diskussion von Umsetzungskosten vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen.

---

<sup>6</sup> Mehr zum Thema Implementationskosten und deren Relevanz für Politikberatung und Evaluierung (siehe Fährmann und Grajewski, 2013; Falconer und Whitby, 1999; OECD, 2007).

Die Untersuchung erfolgt auch in den Bundesländern Niedersachsen/Bremen (NI/HB), Nordrhein-Westfalen (NRW) sowie Schleswig-Holstein (SH). Neben den landesspezifischen Erkenntnissen ist auch eine länderübergreifende Interpretation der Ergebnisse durch die Auftraggeber gewünscht. Hieraus resultieren hohe Anforderungen an die Harmonisierung von Untersuchungsschritten sowie die Vergleichbarkeit der Datengrundlagen unter Berücksichtigung von Länderspezifika. Dieser Anspruch konnte weitgehend umgesetzt werden. An Grenzen der Vergleichbarkeit sind wir bei der Ermittlung der IT-Kosten, bei der Abgrenzung von Aufwendungen der 1. und 2. Säule sowie von Förder- und Fachaufgaben gestoßen. Ein Vergleich der Zahlenwerte zwischen den Ländern wird unter diesem Vorbehalt vorgenommen. Der Ländervergleich ermöglicht dennoch die Identifikation allgemeiner Trends in den Kostenstrukturen einzelner Maßnahmen, gibt Hinweise für strukturelle Probleme und zeigt die Vor- und Nachteile verschiedener Umsetzungsstrukturen auf. Durch den länderübergreifenden Ansatz kann zudem verdeutlicht werden, inwieweit bei der Implementation EU-kofinanzierter Maßnahmen ein Gestaltungsspielraum besteht, wie dieser durch die Länder genutzt wird, und in welcher Weise die unterschiedlichen Gestaltungsoptionen die Fördereffizienz beeinflussen.

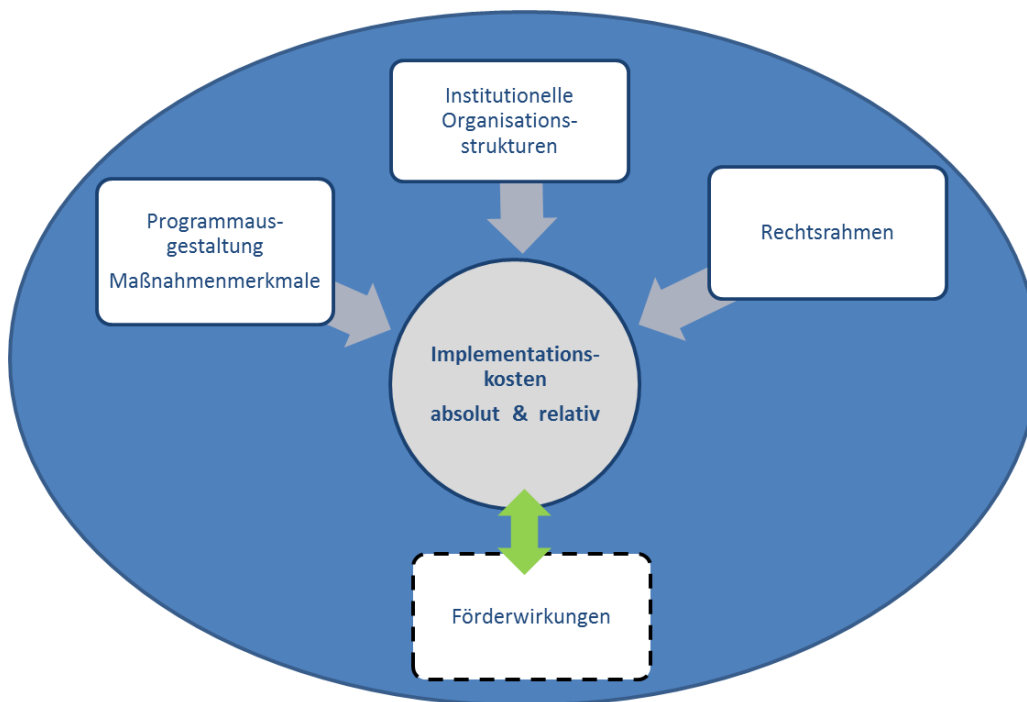
## 2 Untersuchungsdesign

### 2.1 Analytischer Rahmen

Implementationskosten (IK) werden im Rahmen von Evaluationsstudien oftmals vernachlässigt. Wenn sie Berücksichtigung finden, werden sie in erster Linie als Kosten der AntragstellerInnen für die Teilnahme an der Förderung verstanden (EU-COM, 2012; EU-COM, 2011; Roza und Selnes, 2012). IK entstehen aber in wesentlich höherem Maß bei den planenden, steuernden und umsetzenden Verwaltungen (Deloitte, Capgemini und Ramboell Management, 2011; Fähmann und Grajewski, 2013). Deren Belastung und Leistungsfähigkeit nach einer langen Periode von Personalabbau und Verwaltungsreformen wird mit Blick auf die Anforderungen in der nächsten Förderperiode zunehmend als kritischer und möglicher Engpassfaktor gewertet (Chambon, Mitua und Surubaru, 2012; Mantino, 2012). Damit wird, so unsere Ausgangshypothese, auch die Kapazität der Verwaltungen beeinflusst, inhaltlich ambitionierte Programme mit hohen Förderwirkungen umzusetzen.

Im Zentrum der Analyse steht die Erfassung der IK. Die IK werden in absoluten Größen und relativ zu den verausgabten Fördermitteln dargestellt. IK werden in ihrer Höhe vom Rechts- und Umsetzungsrahmen, den institutionellen Strukturen sowie der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen beeinflusst (siehe Abbildung 1). Damit handelt es sich z. T. um Faktorenkomplexe, die zugleich maßgeblich für die Wirksamkeit der Förderung sind. Besteht keine positive Beziehung zwischen der Höhe der IK und den Förderwirkungen, sondern werden beispielsweise die institutionellen Grundstrukturen als Kostentreiber identifiziert, sinkt insgesamt die Fördereffizienz des Programms.



**Abbildung 1:** Analytischer Rahmen und Untersuchungsfelder

Quelle: Eigene Darstellung.

Ausgehend von den empirischen Datenerhebungen und Ergebnissen besteht die Implementations(kosten)analyse aus drei Analyseschritten:

- Analyseschritt 1 umfasst die Ermittlung der IK, die Ableitung der relativen IK sowie eine deskriptive Analyse der IK. Die Ergebnisse wurden in den vertiefenden Interviews mit den Bewilligungsstellen diskutiert, um Erklärungsgründe für die Höhe der IK sowie Stärken und Schwächen der Implementation herauszuarbeiten.
- Analyseschritt 2 besteht aus einer „Perspektiventriangulation“ der Ergebnisse aus Schritt 1 mit ausgewählten Stellen und Einrichtungen der programmbezogenen Aufgaben (Zahlstelle (ZS), Verwaltungsbehörde (VB), Bescheinigende Stelle (BS)) im Rahmen von Workshops, Gruppendiskussionen und Einzelgesprächen.
- Analyseschritt 3 versucht in einem ökonometrischen Modell, den Erklärungsgehalt unterschiedlicher Faktoren zu schätzen.

## 2.2 Datenquellen

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die verwendeten Datenquellen. Neben vorhandenen Quellen, wie z. B. Zahlstellen- und Monitoringdaten, Förderrichtlinien, Prüfberichten und Dienstabweisungen wurden sowohl quantitative als auch qualitative Primärdaten erhoben.

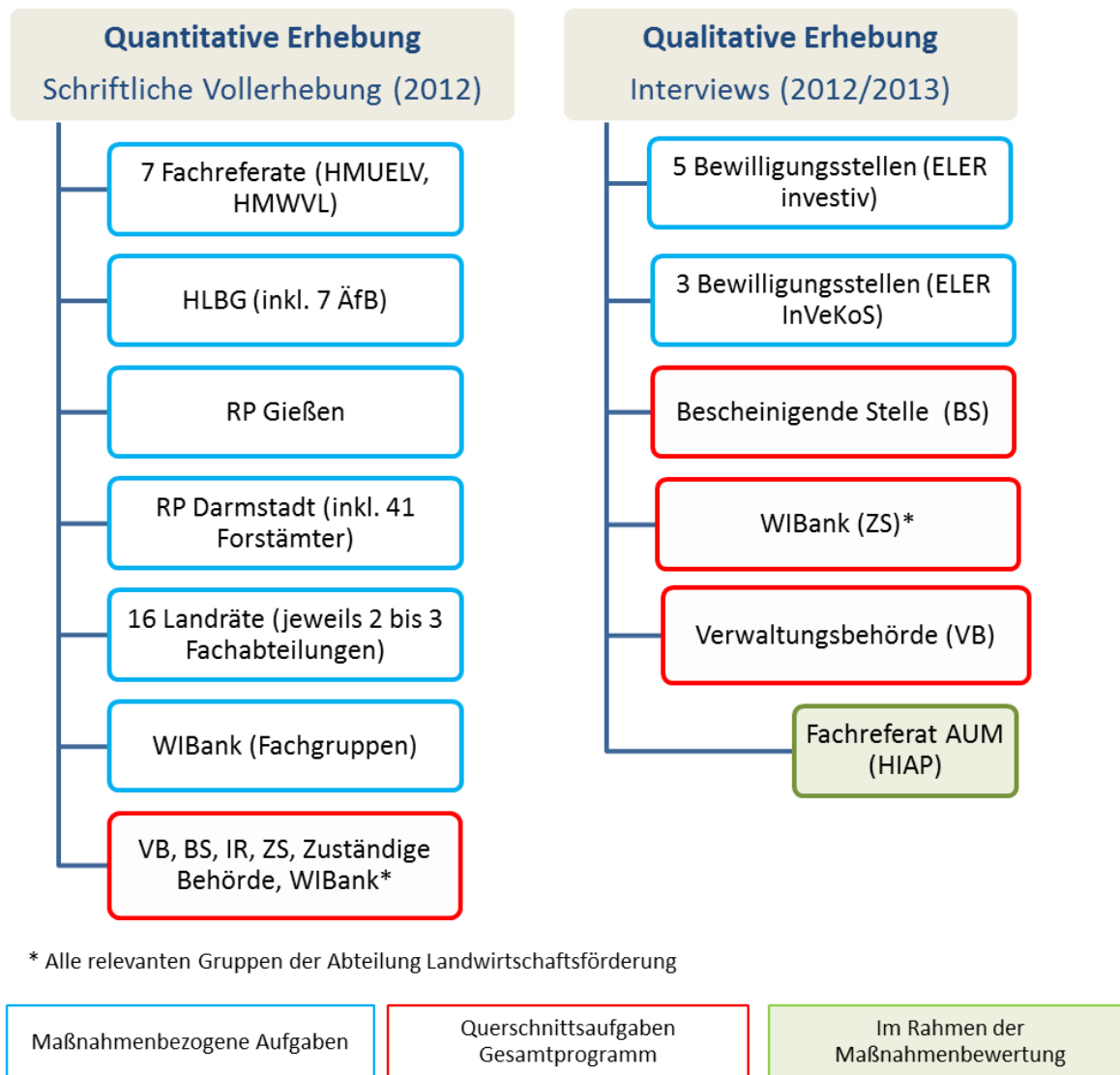
**Tabelle 1:** Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	überwiegende Verwendung in				
		Kap.3	Kap. 4	Kap. 5	Kap. 6	Kap. 7
Primär	Standardisierter Erhebungsbogen	x	x		x	
	Leitfadengestützte Interviews		x	x	x	
Sekundär	Literatur	x		x		
	Förderrichtlinien			x		
	Zahlstellendienstanweisungen	x		x		
	Finanzdaten der Jahresberichte 2010 - 2012		x	x	x	
	Monitoring 2007 bis 2012	x	x	x	x	
	Zahlstellendaten des EU-Haushaltsjahres 2012					x
	Förderdaten Zuckerdiversifizierung		x	x		
	Programmdokumente	x				
	Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen und Vertiefungsthemen			x		x

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Anhang sind exemplarisch Erhebungsbögen der quantitativen Kostenerhebung und Leitfäden der Interviews enthalten. Die quantitative Erhebung erstreckte sich auf alle Umsetzungseinheiten des Hessischen EPLR sowie den Programmoverhead. Die Interviews mit den Bewilligungsstellen und der ELER-VB wurden in Form von leitfadengestützten Telefoninterviews durchgeführt, während mit der BS und der ZS face-to-face-Interviews geführt wurden. An dem Interview mit der ZS waren VertreterInnen aller in die Abwicklung involvierten Gruppen der Abteilung Landwirtschaftsförderung der WIBank beteiligt. In Abbildung 2 sind die Dienststellen und Organisationseinheiten aufgeführt, die in die unterschiedlichen Untersuchungsschritte involviert waren.

**Abbildung 2:** Umfang der quantitativen und qualitativen Primärdatenerhebung



Quelle: Eigene Darstellung.

### 2.3 Berichtsaufbau

In Kapitel 3 werden Konzeption und Vorgehensweise der Implementationskostenerhebung dargestellt. Deren Ergebnisse werden in Kapitel 4 unter verschiedenen Fragestellungen deskriptiv aufbereitet. Neben den absoluten IK werden die relativen IK als Verhältnis aus ausgezahlten öffentlichen Fördermitteln und öffentlichen Umsetzungskosten als Maß für die Umsetzungseffizienz diskutiert. Die Ergebnisse werden auf Programmebene sowie für zentrale und vergleichbare Fördermaßnahmen einem Ländervergleich unterzogen.

Kapitel 5 widmet sich der Herleitung der Erklärungsgründe für die Kostenstrukturen des Programms und seiner einzelnen Maßnahmen. Hierbei geht es um die Analyse des organisatorischen

und rechtlichen Umsetzungsrahmens sowie der spezifischen Maßnahmenmerkmale. Es erfolgt eine Einordnung, welche Einflussfaktoren für die angebotenen Fördermaßnahmen unter den Gesichtspunkten Umsetzungskosten, Maßnahmenakzeptanz und Ausrichtung des Verwaltungshandelns besonders relevant sind. Dabei wird versucht, zwischen EU-rechtlichen Vorgaben und landesseitigen Regelungen und Rahmenbedingungen (Stichwort „hausgemachte Probleme“) zu differenzieren. Die Darstellung hebt dabei auf Verwaltungsvorgaben ab, die die Förderung zusätzlich erschweren oder die versuchen, die gegebene Komplexität zu erleichtern und durch Vereinfachungen Abhilfe zu schaffen.

In Kapitel 6 werden ausgewählte Erklärungsgründe anhand eines ökonometrischen Modells länderübergreifend hinsichtlich ihres Erklärungsgehaltes für die Höhe der Implementationskosten überprüft.

Kapitel 7 stellt die IK den erzielten Wirkungen der Maßnahmen gegenüber und diskutiert vor diesem Hintergrund die Verhältnismäßigkeit von Kosten und Wirkungen der Förderung. Hierbei wird auf die Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen sowie der Bewertung im Rahmen der Vertiefungsthemen<sup>7</sup> zurückgegriffen. Dieses Kapitel wird schrittweise mit der Fertigstellung der Vertiefungsthemen weiterentwickelt. Exemplarisch werden die IK den im Rahmen des Vertiefungsthemas Biodiversität ermittelten Wirkungen gegenübergestellt.

### 3 Erhebung der Implementationskosten

#### 3.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

In der vorliegenden Studie umfasst der Begriff Implementation alle Arbeiten der Verwaltung, die erforderlich sind, um ein Förderprogramm EU-rechtskonform umzusetzen, zu steuern sowie die Förderung von Maßnahmen und Projekten zu realisieren. Letzteres reicht von der Akquise und Beratung über die Bewilligung inklusive aller Prüfungen und Kontrollen bis zur Auszahlung, Datenerfassung und Dokumentation. Zur Steuerung zählen unter anderem die Mittelbewirtschaftung (Finanzmanagement, Vorausschau, Bedarfsplanung, Jahresausbauprogramme, Kontingentierung etc.) sowie die Priorisierung und Auswahl von Fördermaßnahmen.

Einige der genannten Aufgabenfelder gehen in Teilen über das reine Zahlstellenverfahren hinaus. Während die Tätigkeiten im Bereich des Zahlstellenverfahrens klar definiert sind u. a. durch Aufgabenzuweisungen in den Verordnungen bzw. Dienstanweisungen, sind die darüber hinausgehenden Aufgaben (z. B. Beratung, Öffentlichkeitsarbeit) schwieriger vom reinen Fachgeschäft

---

<sup>7</sup> Die Vertiefungsthemen wurden für die Wirkungsbereiche vorgesehen, für die das CMEF Indikatoren vorgibt, z. B. Klimaschutz, Beschäftigung.

einer Verwaltung abzugrenzen, v. a. dann, wenn Aufgaben des Fördergeschäfts organisatorisch in die Fachverwaltung eingebunden sind. Für diese Tätigkeitsfelder wurde versucht, durch klare Vorgaben im Rahmen der Kostenerhebung einheitliche Abschneidegrenzen vorzugeben. Trotzdem besteht hier die Möglichkeit von „Grauzonen“<sup>8</sup>. Tabelle 2 gibt die berücksichtigten Tätigkeitsfelder und deren Verhältnis zum Zahlstellenverfahren wieder.

**Tabelle 2:** Berücksichtigte Tätigkeitsfelder im Rahmen der Implementationskostenanalyse

Berücksichtigte Tätigkeitsfelder der Implementationskostenanalyse	Zahlstellenverfahren	Weiterreichende Aktivitäten
Inhaltliche Ausgestaltung, Betreuung und Weiterentwicklung von Programmen und Maßnahmen*	<input checked="" type="checkbox"/>	( <input checked="" type="checkbox"/> )
Beteiligungs- (Begleitausschuss, WiSo-PartnerInnen) und Verhandlungs- und Austauschprozesse (Bund, Kommission)	<input checked="" type="checkbox"/>	( <input checked="" type="checkbox"/> )
Finanztechnische Steuerung (Programm und Maßnahmen)	<input checked="" type="checkbox"/>	
EDV (Programmierung, Systembetreuung und -pflege)	<input checked="" type="checkbox"/>	
Information, Beratung, Akquise, Öffentlichkeitsarbeit	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Projektauswahl	<input checked="" type="checkbox"/>	
Bewilligung	<input checked="" type="checkbox"/>	
Kontrollen**(Verwaltungskontrolle, fachaufsichtliche Kontrolle, Vor-Ort-Kontrolle, Ex-post-Kontrollen, Kontrollen übergeordneter Instanzen) inkl. Berichtswesen	<input checked="" type="checkbox"/>	
Monitoring und Evaluierung, inklusive Berichtslegungen	<input checked="" type="checkbox"/>	( <input checked="" type="checkbox"/> )
Rückforderungen, Sanktionen	<input checked="" type="checkbox"/>	

( ) von untergeordneter Bedeutung

\* Aufgrund des Schwerpunktes der Analyse auf den Kosten eines laufenden Programms geht es hierbei nicht um den Aufwand der Programmerstellung und ursprünglichen Konzeption der Fördermaßnahmen, sondern um den der kontinuierlichen Weiterentwicklung, Ausgestaltung und Aushandlung (Richtlinienbetreuung).

\*\* Nach Rücksprache mit den Landesverwaltungen werden Kosten für die fachrechtlichen CC-Kontrollen, die in erster Linie für die flächenbezogenen Fördermaßnahmen von Relevanz sind, nicht einbezogen. Der Anteil der aufgrund einer Teilnahme an EPLR-Maßnahmen durchzuführenden Kontrollen ist verschwindend gering. Der Aufwand für die Würdigung der Ergebnisse und eventueller Folgen ist jedoch integraler Bestandteil der Förderabwicklung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Implementationskosten umfassen die Kosten aller mit den oben genannten Aufgaben befassten Dienststellen und öffentlichen Körperschaften in Hessen im Zusammenhang mit der Umset-

<sup>8</sup> Beispielsweise können Aktivitäten im Bereich der Beratung oder Öffentlichkeitsarbeit als Tätigkeiten einer Fachaufgabe (Dorferneuerung, Naturschutz etc.) gesehen werden oder als direkte Tätigkeit im Zusammenhang mit einer Fördermaßnahme stattfinden bzw. unterschiedlich zugeordnet werden. Dies ist vor allem dann gegeben, wenn in einer Verwaltungseinheit sowohl Aufgaben der Fach- als auch der Förderverwaltung wahrgenommen werden.

zung des Hessischen EPLR<sup>9</sup>. Zusätzlich werden die Kosten für an Dritte vergebene Leistungen erfasst.

Kosten der Verwaltung für die Schaffung planungsrechtlicher Voraussetzungen von Fördervorhaben, z. B. zugrunde liegende Fachplanungen und Genehmigungsverfahren (Plan nach § 41 oder Prüfung des Flurbereinigungsplans nach § 58 Flurbereinigungsgesetz, Planfeststellung und andere Baugenehmigungen) werden **nicht** berücksichtigt. Hierbei handelt es sich um reine Fachaufgaben, die mit Wegfall der ELER-Förderung bestehen blieben. Das Erfordernis aufwendiger Antragsunterlagen einzelner Fördermaßnahmen schlägt sich jedoch in der entsprechend umfangreichen Prüfung der Fördervoraussetzungen nieder.

Kosten der AntragstellerInnen für die Teilnahme an den Fördermaßnahmen sind ebenfalls nicht Gegenstand der Untersuchung.

Ziel der Erhebung ist die Ermittlung der IK für ein laufendes Förderprogramm. Um den verzerrenden Effekt der Set-up-Kosten (d. h. Konzeptions- und Lernkosten) zwischen Maßnahmen mit einer unterschiedlichen Förderhistorie zu reduzieren, wurde als Referenzjahr für die Erfassung der IK das Kalenderjahr 2011 gewählt. Somit sind auch die Health-Check-Maßnahmen (HC) enthalten. Das Kalenderjahr 2011 bildet auch die 2013 noch gültige Organisationsform der Umsetzungsstrukturen des Hessischen EPLR ab. Ein Einfluss der erst 2010 vollzogenen Übertragung des Bewilligungsgeschäftes im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung sowie der Agrarförderung auf die LandrätInnen und der Übernahme der Zahlstellen- und Fachaufsichtsfunktion durch die WIBank auf die Ergebnisse der Kostenerhebung ist nicht auszuschließen, da „Sonderkosten“ dieser Umstrukturierung durchschlagen können. Durch Einschätzungsfragen im Rahmen der quantitativen Erhebung wurde abgeprüft, inwieweit das Jahr 2011 in Bezug auf den Verwaltungsaufwand vom durchschnittlichen Aufwand der Jahre 2007 bis 2010 abweicht. Die Ergebnisse werden in Kapitel 4.1.1 dargestellt.

## 3.2 Einbezogene Institutionen und Aufgaben

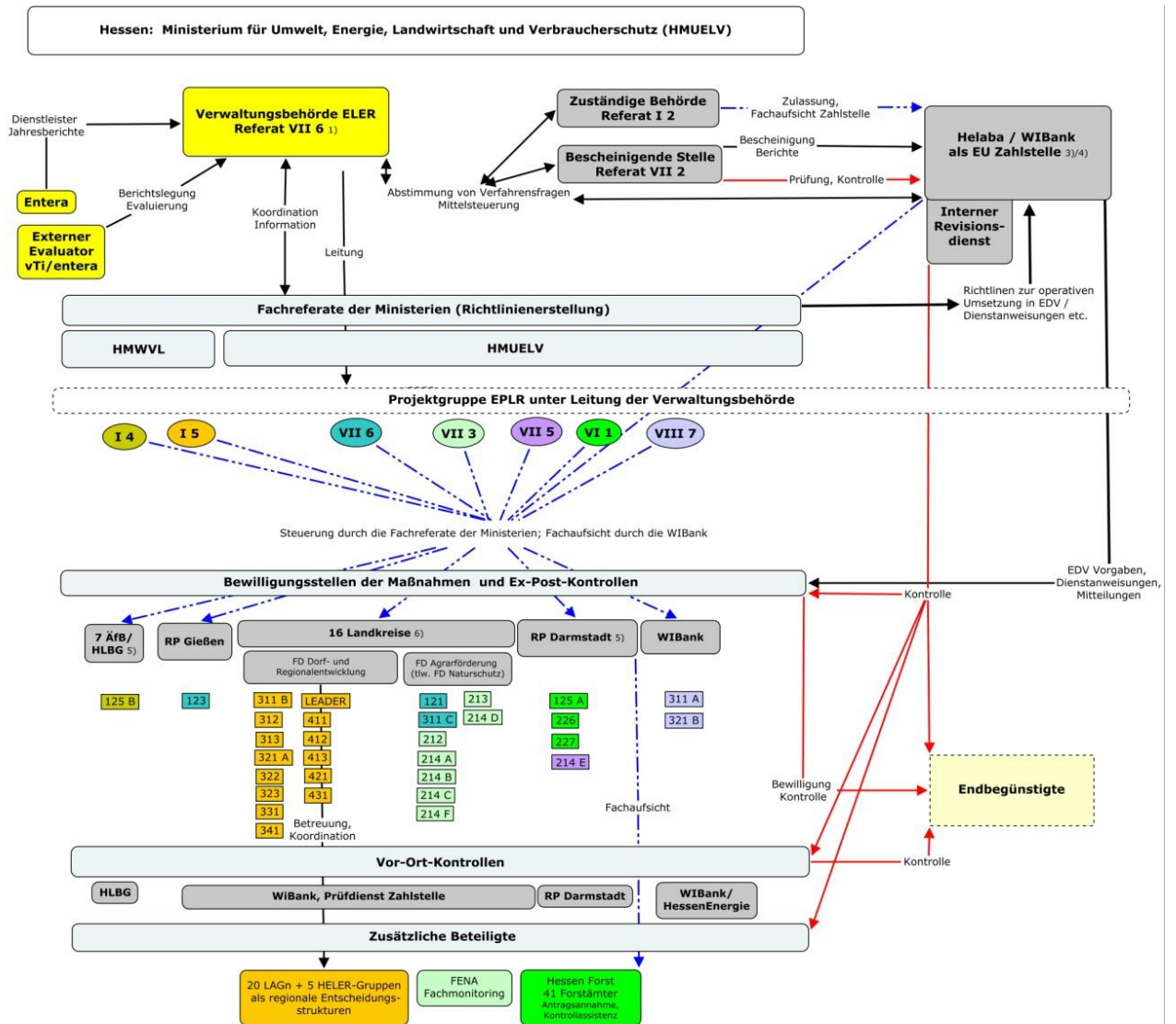
Die in Abbildung 3 dargestellte Strukturlandkarte der Programmdurchführung enthält die in die Implementationskostenanalyse einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen in Hessen.

---

<sup>9</sup> Neben den EU-kofinanzierten Maßnahmen werden laut Kapitel 8 des EPLR-Planungsdokumentes auch Artikel-89-Maßnahmen gefördert. Diese werden sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Aufwandseite mitberücksichtigt. In Hessen betrifft dies in erster Linie die Maßnahmen DE, AGZ, Flurbereinigung und die Agrarumweltmaßnahmen.

Die Mittel, die im Rahmen des Programms zur Diversifizierung der Zuckermarktordnung (HMUELV, 2012) in die Maßnahmen Flurbereinigung (125-B), FID (311-C) und V&V (123) geflossen sind (sowohl die EGFL-Mittel als auch die aufgrund von Abwicklungsproblemen erforderlichen GAK-Mittel), sind ebenfalls in den Angaben zu den Fördermitteln enthalten. Diese Integration der Mittel in die Analyse ist erforderlich, da auf der operativen Ebene der Aufwand für Projekte der unterschiedlichen Finanzstränge nicht unterschieden werden kann.

**Abbildung 3:** Strukturlandkarte der in die IKA einbezogenen Verwaltungseinheiten und Institutionen (Stand: Oktober 2011)



**Legende**

Verwaltungsebenen, beteiligte Institutionen

Einrichtungen, die in erster Linie für die zahlstellenkonforme, finanzielle Abwicklung verantwortlich sind

II 7 Fachreferate

325 B Maßnahmencodes

Abstimmung → formalisierte Beziehung

Fachaufsicht → Fachaufsicht im Rahmen der zahlstellenkonformen Abwicklung

Kontrolle → Kontrollen im Rahmen der zahlstellenkonformen Abwicklung

- 1) Die Verwaltungsbehörde ist zuständig für die Abwicklung der Mittel der technischen Hilfe, ELER-Code 511. Hier fallen noch zahlreiche Aufgaben im Zusammenhang mit Datenlieferungen und Berichtslegungen an den Bund und die EU-KOM sowie Abstimmungen an. Darüber hinaus Organisation des Beteiligungsprozesses und des Begleitausschusses.
- 3) Abteilung Finanz- u. Rechnungswesen als Nahtstelle zum Haushalt HMUELV, Mittelbereitstellung

- BMELV Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- HMUELV Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- HMWVL Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
- Helaba Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale
- FD Fachdienststelle
- WIBank Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
- RP Regierungspräsidium
- LAG Lokale Aktionsgruppe
- ÄfB Ämter für Bodenmanagement
- FENA Servicezentrum für Forsteinrichtungen und Naturschutz
- HLBG Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation

4) Involvierte Organisationseinheiten: Gruppe Flächenprogrammen, Gruppe Investive Programme, Gruppe Finanzmanagement Landwirtschaft, Zentrale Aufgaben/Koordinierung der ZS, Informationsverarbeitung Programmentwicklung und technischer Support, GIS / FIS, Interner Revisionsdienst, Technischer Prüfdienst

5) Mittelbehörde mit Steuerungsfunktion

6) Insgesamt sind in den 16 Landkreisen 34 Fachdienststellen mit der Förderung betraut. Die organisatorische Zuordnung obliegt seit der Kommunalisierung den Landräten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Analog zur Systematik in den anderen untersuchten Bundesländern sind auch in Hessen entgeltfinanzierte Fach- und Beratungsinstitutionen, wie der Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (LLH), nicht in der Erhebung enthalten. Nach der verwaltungsorganisatorischen Trennung von Fachrechts- und Förderungsaufgaben einerseits und fachlichen Bildungs- und Beratungsaufgaben andererseits sind im LLH die landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Fachaufgaben in den Bereichen Beratung, Bildung und Fachinformation gebündelt. An der Implementation im Sinne unserer Analyse ist der LLH hingegen nicht beteiligt.

### 3.3 Systematik der Kostenermittlung und Ergebnisdarstellung

Die Kostenerfassung folgt dem Grundsatz einer **Grenzkostenermittlung**<sup>10</sup>, die auf die Kosten abzielt, die direkt durch die ELER-Fördermaßnahmen verursacht werden (bzw. die Personalressourcen, die gebunden werden) und bei Nichtumsetzung der Förderung entfallen würden. Konkret wurden erfasst:

- das eingesetzte Personal in den befassten Dienststellen und dessen Personalkosten (inklusive Personalnebenkosten) sowie die laufenden Sachkosten,
- die Kostenanteile für IT, die für die Abwicklung der ELER-Maßnahmen benötigt wird. Das sind eigene IT-Systeme sowie Anteile von gemeinsamen Systemen und Leistungen, die beispielsweise in Systeme der 1. Säule der GAP eingepflegt werden müssen.
- die Kosten beauftragter Dritter in voller, dem Land in Rechnung gestellter Höhe (Kostenpositionen im Zusammenhang mit der Evaluierung, Fachgutachten, IT-Entwicklung).

Alle Kosten, die sich konkret den Maßnahmen zuordnen lassen, werden maßnahmenbezogen erfasst und dargestellt. Kosten im Zusammenhang mit übergeordneten programmbezogenen Aufgaben, die nicht mit einzelnen Maßnahmen zusammenhängen, fallen unter den Programmoverhead (siehe Tabelle A-1.2 im Anhang).

Die Kostenerfassung der maßnahmenbezogenen Kosten erfolgt in drei Aufgabenblöcken:

- Grundaufwand für die Maßnahmen (Maßnahmenoverhead): die anfallenden Aufgaben sind nicht bzw. nur mittelbar vom Grad der Inanspruchnahme einer Maßnahme (Fallzahlen der

---

<sup>10</sup> Eine andere Möglichkeit wäre eine Vollkostenerhebung, mit der die direkten und indirekten Kosten (Gemeinkosten) sowie Vorleistungskosten Dritter einbezogen werden (z. B. Raummieten, kalkulatorische Umlagen, politische Führung etc.). Im Zusammenhang mit den IT-Kosten müssten Systeme zur Abwicklung der Prämienzahlungen der 1. Säule der GAP auf die ELER-Maßnahmen angerechnet werden, wie z. B. Sammelantrag, Flächenverzeichnis und Mantelbogen, Cross-Compliance-Datenbank, HIT-Datenbank, Adressverwaltung, Flächenreferenzpflege/Digitale Feldblockkarte. Die Kosten für diese Systeme fallen unabhängig von der Nutzung durch die Fördermaßnahmen der 2. Säule an und würden sich bei Wegfall der ELER-Maßnahmen nur geringfügig verändern. Dieser Ansatz würde zwar die gesamten Kosten der Förderabwicklung widerspiegeln, aber auch viele Kostenpositionen beinhalten, die nur sehr mittelbar mit der Organisation der Förderung bzw. dem notwendigen Personaleinsatz in Zusammenhang stehen.



Förderung) abhängig, sondern fallen sowohl auf der Steuerungs- als auch auf der operativen Ebene an, sobald eine Maßnahme im Rahmen des EPLR implementiert wird.

- Förderabwicklung (fallabhängiger Aufwand): Summe aller Aufgaben, die im Zusammenhang mit der Abwicklung eines Förderfalls von der Projektanbahnung bis zur Auszahlung bei den Bewilligungsstellen anfallen.
- VOK und Ex-post-Kontrollen: Hierunter fallen Grundaufwand und fallabhängiger Aufwand der für diese Kontrollen spezifischen Prüfdienste. Der Aufwand der Bewilligungsstellen für diese Kontrollen wird unter der Förderabwicklung erfasst, da eine Ausdifferenzierung der hierfür anfallenden Arbeitsanteile nicht möglich war.

Diese vorgenommene Unterteilung dient einer besseren Strukturierung der Erhebung sowie der Erfassung und Darstellung der Kostenstruktur unterschiedlicher Maßnahmen. Zudem werden die drei Bereiche in unterschiedlichem Maß von EU-spezifischen Anforderungen und Regularien beeinflusst. Bei einer möglichen Umstellung einzelner Maßnahmen auf eine rein nationale Finanzierung unter Verzicht auf EU-Kofinanzierung sind somit unterschiedliche Einsparpotenziale verbunden. Dieser Aspekt wird in Kapitel 4.1.3.2 näher diskutiert.

Grundlage für die Kostenerhebung sind jeweils spezifische maßnahmen- und programmbezogene Aufgabenkataloge, die in einer der Erhebung vorgelagerten Strukturierungsphase gemeinsam mit den zuständigen Dienststellen entwickelt wurden. Diese Kataloge sind tabellarisch im Anhang aufgeführt (siehe Tabellen A-1.1 und A-1.2 im Anhang). Hinzu kommen für den Programmoverhead die nach außen vergebenen Aufgaben im Bereich der Evaluierung und der Verfassung der Jahresberichte als Teil des Monitorings, für die das Thünen-Institut und das Planungsbüro entera zuständig sind. Die IT-Kosten werden ebenfalls dem Programmoverhead zugeordnet (siehe hierzu Kapitel 3.5).

Neben der Unterscheidung in maßnahmenbezogene Kosten und Kosten des Programmoverheads wird eine Gruppierung einzelner Fördermaßnahmen nach Maßnahmentypen vorgenommen. Diesem Vorgehen liegt die Hypothese zugrunde, dass

- den Maßnahmen einer Gruppe jeweils die gleichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme nach den einschlägigen EU-Durchführungs- und Kontrollverordnungen zugrunde liegen,
- damit für die Maßnahmen einer Gruppe jeweils ähnliche Anforderungen an die Abwicklung resultieren und
- die Maßnahmen über ähnliche Bewilligungsstrukturen und Verwaltungsstränge umgesetzt werden.

Unterteilt wird nach den bereits in den Regelsystemen der EU angelegten und differenzierten Maßnahmengruppen:

- ELER-InVeKoS: Hierunter fallen die flächenbezogenen Maßnahmen, deren Verwaltungs- und Kontrollsysteme an die Direktzahlungen der 1. Säule angelehnt und über das gemeinsame Flächenreferenzsystem mit diesen verknüpft sind.
- ELER-Investiv: Hierunter fallen alle anderen Maßnahmen des Programms, mit denen insgesamt eher vorhabenbezogene Teilbetragsfinanzierungen verbunden sind. Für sie gelten besondere Anforderungen im Bereich der Abwicklung (Mehrwertsteuer, Verwendungsnachweisprüfungen, Inaugenscheinnahmen, Vergaberecht etc.).
- Forstmaßnahmen: Die forstlichen Fördermaßnahmen fallen teilweise unter die InVeKoS-Regularien, teilweise unter die investiven Maßnahmen. Aufgrund der spezifischen Rahmenbedingungen und Herausforderungen forstlicher Förderung<sup>11</sup> sind die EU-Regularien, haushälterischen Bestimmungen und das organisatorische Setting mit besonderen Implikationen verbunden, die sie von Maßnahmen der flächenbezogenen Agrarförderung oder der Regionalentwicklung unterscheiden. Daher wurden sie im Rahmen dieser Untersuchung als eigene Gruppe gefasst.<sup>12</sup>

Die vorgenommene Gruppierung ermöglicht, insbesondere im Rahmen der vertiefenden qualitativen Erhebung und Analyse, maßnahmenübergreifenden Fragestellungen nachzugehen sowie generelle Aussagen für bestimmte Förderbereiche abzuleiten.

### 3.4 Erfassung der Personalkosten

Auf der Grundlage eines einheitlichen Erhebungsbogens<sup>13</sup> wurden in Form einer Vollerhebung bei allen involvierten Dienststellen für das Jahr 2011 ihre jeweiligen eingesetzten Arbeitszeiten geschätzt. Die Angabe der verwendeten Arbeitszeiten erfolgte in Vollzeitäquivalenten (AK) bezogen auf die Nettojahresarbeitszeit (abzüglich aller unproduktiven Zeiten, wie Urlaub, Krankheit etc.) und nach Laufbahnen differenziert.

Ausgehend von den angegebenen AK wurden unter Berücksichtigung der folgenden Kostenarten die IK berechnet:

- Jahresbruttogehalt (inklusive der unproduktiven Zeiten) differenziert nach Besoldungs- bzw. Gehaltsstufen,
- Personalnebenkosten: Versorgungszuschläge, Beihilfen etc.,

---

<sup>11</sup> Zeitliche und fachliche Notwendigkeiten forstlicher Maßnahmen, Struktur der ZuwendungsempfängerInnen, Forstverwaltung als gesonderter Verwaltungsstrang.

<sup>12</sup> In den anderen Bundesländern wird zudem im Bereich von ELER-Investiv die Maßnahmengruppe der Qualifizierung/Beratung/Kapazitätsaufbau-Maßnahmen unterschieden. Diese spielen in Hessen aber nur eine untergeordnete Rolle.

<sup>13</sup> Mit einem jeweils maßnahmen- und dienststellenspezifischen Aufgabenkatalog.

- Personalgemeinkosten: Umlagen für Personalverwaltungskosten, -führung und Hilfsdienste,
- laufende Sachkosten.

Für die Organisationseinheiten der Landesverwaltung (Ministerien, Regierungspräsidien, Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation (HLBG), Hessen Forst) standen Kosten-Leistungs-Rechnungssysteme (KLR) (SAP-Daten) zur Verfügung, die eine Plausibilisierung der Angaben zu den AK-Anteilen für einzelne Fördermaßnahmen und Aufgabenbereiche ermöglichen.<sup>14</sup> Die Angaben der Landkreisverwaltungen, die größtenteils nicht über Systeme der KLR verfügen, konnten teilweise durch Geschäftsverteilungspläne und exemplarische Vorgangsanalysen überprüft werden.

Die Grundlage für die Berechnung der verwendeten Personalkosten pro AK und Laufbahn bilden Personalkostentabellen der Verwaltung des Finanzministeriums (HMDF, 2011) und die Stellenpläne der Ministerien sowie nachgeordneter Bereiche (HMDF, 2012a; HMDF, 2012b). Aus Letzteren kann näherungsweise das zahlenmäßige Verhältnis von Angestellten zu Beamten abgeleitet werden. Für die Personalkosten der WIBank wurde der von ihr berechnete MAK-Kostenansatz (Mitarbeiterkapazität) von 140.000 Euro/Jahr (WIBank, 2012) zugrunde gelegt. Der MAK-Kostenansatz stellt einen Pauschalwert dar ohne weitere Differenzierung nach Tätigkeitsfeldern oder Gehaltsgruppen. Im Gegensatz zu den obigen AK-Pauschalen enthält der MAK-Kostenansatz zusätzlich eine kalkulatorische Gemeinkostenumlage. Der MAK-Satz liegt dem Dienstleistungsvertrag zwischen dem Land Hessen und der WIBank zugrunde und wurde im Rahmen einer Überprüfung durch den Landesrechnungshof Hessen (HRH) bestätigt. In Tabelle 3 sind die verwendeten Pauschalen zur Kostenberechnung zusammengestellt.

**Tabelle 3:** Verwendete Pauschalen zur Ermittlung der Personalkosten<sup>15</sup>

	Vollzugsebenen					
	Ministerien	WIBank	RP	HLBG /ÄfB	Hessen Forst	Landräte
<b>Laufbahnen</b>	<b>verwendete Pauschalen in Euro<sup>1)</sup></b>					
mittlerer Dienst	55.400		53.100	53.100	55.400	50.300
gehobener Dienst	78.000	140.000 <sup>2)</sup>	76.100	76.100	78.000	73.600
höherer Dienst	95.200		93.700	93.700	95.200	90.000

<sup>1)</sup> Eigene Berechnungen nach Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (HMDF, 2011) und Stellenplänen der Ministerien sowie nachgeordneter Bereiche (HMDF, 2012a u. 2012b).

<sup>2)</sup> Kalkulatorischer Wert ohne weitere Differenzierung nach Gehaltsstufen.

<sup>14</sup> Eine direkte Verwendung der KLR-Daten war aufgrund der teilweise von den ELER-Fördermaßnahmen abweichenden Produktstrukturen nicht möglich.

<sup>15</sup> Die Pauschalen wurden auf der Grundlage der aus den Stellenplänen hervorgehenden Vergütungsstrukturen und Verhältnissen von Angestellten zu Beamten in den Verwaltungseinheiten abgeleitet.

Quelle: Eigene Darstellung nach HMDF (HMDF, 2011; HMDF, 2012a; HMDF, 2012b).

### 3.5 Erfassung der IT-Kosten

Die Zuordnung der IT-Systeme zur Umsetzung des Hessischen EPLR und die Erfassung der dazugehörigen Kosten stellen eine besondere Herausforderung dar.

Um umfängliche Systementwicklungskosten abzubilden, die bereits vor der Förderperiode angefallen sind<sup>16</sup>, war ursprünglich geplant, deren Kosten zumindest anteilig zu berücksichtigen. Bei einer 5-jährigen "Abschreibung"<sup>17</sup> sollten daher die Kosten ab dem Jahr 2007 in die Erhebung einfließen. Aufgrund der zahlreichen Umbauten der EDV-Landschaft in Hessen sowie des schrittweisen Wechsels ab 2006 bis 2009 der Zuständigkeiten für die IT-Systementwicklung, -betreuung und -koordination vom HMUELV auf die WIBank ist die Datenlage über die Kosten und eingesetzten Personalressourcen lückenhaft, insbesondere für den Zeitraum vor 2009. Für die IT-Systementwicklung (Programmentwicklung und -pflege) und Systembereitstellung wurden daher die Kosten überschlägig für die Jahre 2009 bis 2011 erfasst.

In Bezug auf die Datenverfügbarkeit bzw. Identifizierung der ELER-spezifischen Kosten stellt sich die Situation für die Systeme der flächenbezogenen und der investiven Förderung sowie für das Monitoring und die Mittelbewirtschaftung unterschiedlich dar.

Die investive Förderung wird im Wesentlichen über das bereits für die Dorf- und Regionalentwicklung 2002 produktiv gegangene Bankensystem SAP ABAKUS abgewickelt. Weitere investive Maßnahmen (EFP, FID, V&V) wurden mit der Übernahme der Zahlstellenfunktion durch die WIBank schrittweise in das SAP ABAKUS-System integriert. Über dieses System wird das gesamte investive Fördergeschäft der Bank abgewickelt, von dem die ELER-Förderung nur einen verschwindend geringen Anteil ausmacht. Somit ist aus Sicht der WIBank der Anteil der ELER-spezifischen Entwicklungs- und Systempflegekosten an den Gesamtkosten der Förderbanken-IT minimal und schwer zu isolieren. Die ELER-Förderung profitiert aus dieser Perspektive von Synergieeffekten aufgrund der Integration in das System. Eine Separierung der Kosten war der WIBank nicht möglich und kann daher nicht dargestellt werden. Die bankintern von der Förderabteilung veranlasseten Entwicklungstätigkeiten (Backoffice-Tätigkeiten) sind anteilig in der Gemeinkostenumlage von 140.000 Euro/MAK (s. o.) enthalten. Auf diese Weise sind die IT-Kosten integraler Bestandteil der bei der WIBank über die MAK dargestellten Kosten.

---

<sup>16</sup> Dieses Vorgehen sollte zudem Verzerrungen zwischen den Bundesländern aufgrund unterschiedlicher Investitionszeitpunkte verringern.

<sup>17</sup> Gemäß der niedersächsischen Abschreibungstabelle für die leistungsorientierte Haushaltswirtschaft wird für IT-Systeme eine jährliche Abschreibung von 20 % angesetzt.

Erfasst werden konnten hingegen die IT-Kosten, die den Fachreferaten entstehen, wenn maßnahmenspezifische Systemanpassungen notwendig sind, deren Entwicklungsaufwand nicht mehr von dem – der Übernahme der Zahlstellenfunktion zugrunde liegenden – Dienstleistungsvertrag abgedeckt wird.<sup>18</sup> In diesem Fall sind zusätzliche Vertragsvereinbarungen und Zahlungen erforderlich. Diese wurden für die Jahre 2009 bis 2011 erfasst und fließen in die IK-Berechnung ein.

Für die Bereiche der Flächenförderung, der Forst und der Flurbereinigung sowie der Programmsteuerung stellt sich die Situation für den Förderzeitraum anders dar, da hier nicht die Bankensoftware, sondern spezifische Systeme eingesetzt werden.

Bei der Flächenförderung besteht ein generelles Problem in der Abgrenzung zwischen den Systemen der 1. und 2. Säule. Für die Abgrenzung der Kosten der 1. und 2. Säule wurde für die beiden großen Systeme SEStERZ<sup>19</sup> (inklusive Monitoringsuite) und FIG<sup>20</sup> (Schlagkataster) ein Verhältnis von ELER zu EGFL von 30 zu 70 angenommen.

Die IT-Kosten für das ab 2009 eingesetzte System „SoDaForst“ für die forstlichen Fördermaßnahmen sind in den Kosten von SEStERZ enthalten und können nicht gesondert ausgewiesen werden. Für das Sondersystem „Profika“<sup>21</sup> zur Abwicklung der Flurbereinigung wurden die Kosten beim HLBG abgefragt.

Die auf diese Weise ermittelten IT-Kosten setzen sich aus den in Tabelle 4 zusammengestellten Positionen zusammen.

---

<sup>18</sup> Zur Problematik dieser Konstellation siehe Kapitel 5.3.

<sup>19</sup> Software für die Einkommens- und Strukturförderung im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft.

<sup>20</sup> FIS-InVeKoS-GIS: Fachinformationssystem Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem Geoinformationssystem.

<sup>21</sup> Die Software Profika wurde bis zum Jahre 2010 als Bewilligungssoftware eingesetzt. Die bestehenden hohen Anforderungen der Vorschriften zur IT-Sicherheit verbunden mit den Anforderungen des Landes-SAP an sog. Vorkomplexe, ließen bei Betrachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit einen weiteren Einsatz nicht zu. Profika ist bei den Bewilligungsstellen bei der Bearbeitung weiterhin unterstützend im Einsatz, jedoch nicht mehr als automatisiertes System. Es gibt kein Nachfolgesystem, vielmehr erfolgt die Bewilligung mit Standardsoftware (Word, Excel, PDF).

**Tabelle 4:** ELER-spezifische IT-Kosten

Programm/Produkt	Kosten in Euro			
	2009	2010	2011	Ø 2009 - 2011
<b>Laufende Kosten (WIBank, HMUELV)</b>				
SEStERZ (inkl. Monitoringsuite und SoDaForst)	1.053.000	1.134.000	1.269.000	1.152.000
FIG (Schlagkataster) <sup>1)</sup>	519.000	519.000	519.000	519.000
Profika	18.500	18.500	18.500	18.500
<b>zusätzlich finanziert über Mittel der Technischen Hilfe (TH)</b>				
Datenkorrekturen MBW, SEStERZ; Monitoring 2010	-	121.451	-	40.484
Weiterentwicklung + Schulung Monitoring Suite (Sesterz)	-	199.396	-	66.465
Projekt 8 - Erstellung Monitoring-Daten (Monitoring Suite - ABAKUS)	-	109.331	-	36.444
<b>Gesamt</b>	<b>1.590.500</b>	<b>2.101.679</b>	<b>1.806.500</b>	<b>1.832.893</b>

<sup>1)</sup> inklusive geschätzter Personalkosten von 1,3 AK für die ELER-spezifischen Aufwendungen von 99.000 Euro/a  
 MBW: Programm zur Mittelbewirtschaftung

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der WIBank und der Verwaltungsbehörde.

Die IT-Kosten werden dem Programmoverhead zugerechnet, da eine maßnahmenbezogene Zuordnung nicht möglich ist.<sup>22</sup>

In Bezug auf die Vergleichbarkeit zwischen Ländern hat sich die Identifizierung der IT-Kosten aufgrund der sehr unterschiedlichen Historie der Systeme, der Aufteilungen zwischen Inhouse-Lösungen bzw. Outsourcing sowie der Isolierbarkeit von ELER-spezifischen Kosten als schwierig herausgestellt. Bei dem unter Kapitel 4.3 vorgenommenen Vergleich der Implementationskosten auf Programmebene zwischen den Bundesländern werden die IT-Kosten daher nicht berücksichtigt.

<sup>22</sup> Der Aufwand für die Arbeit mit den Systemen und der Dateneingabe ist als integraler Bestandteil des Fördergeschäftes in den Arbeitszeitschätzungen der jeweiligen Dienststellen enthalten.

## 3.6 Maßnahmenspezifische Besonderheiten

### 3.6.1 Förderung von Aufgaben der Programm- und Maßnahmenumsetzung

Der Hessische EPLR umfasst Fördermaßnahmen, deren integraler Bestandteil die Förderung von Institutionen ist, die (Teil-)Aufgaben im Bereich der Förderabwicklung übernehmen und somit direkt oder indirekt zu einer Entlastungssituation in den Förderverwaltungen (Outsourcing) führen. In diesen Fällen sind die eingesetzten Mittel streng genommen nicht der Outputseite der Förderung, sondern der Implementationskostenseite (Input) zuzuordnen. Im Rahmen der Untersuchung wurden die Mittel der Technischen Hilfe und ein Teil der Kosten des LEADER-/HELER-Regionalmanagements berücksichtigt. Der Kontrollkostenzuschuss für den Ökologischen Landbau<sup>23</sup> sowie die Betreuung von Investitionsvorhaben im Rahmen des EFP<sup>24</sup> hingegen blieben unberücksichtigt.

#### Mittel der Technischen Hilfe (TH)

Mittel der Technischen Hilfe (ELER-Code 511) werden insgesamt der Implementationskostenseite zugewiesen. Das Jahresmittel 2007 bis 2011 liegt bei rund 0,46 Mio. Euro. Die TH-Mittel werden entsprechend ihrer Verwendung in den Implementationskostentabellen (siehe Tabelle 5) aufgeführt. Im Jahresdurchschnitt entfielen knapp 0,2 Mio. Euro auf Evaluierung und Monitoring. Rund 22 % der Mittel der TH (rund 0,1 Mio. jährlich) wurden für Personalkosten der VB eingesetzt und sind in deren Kostenaufstellung enthalten. Hinzu kommen Gutachten und Arbeiten im Zusammenhang mit dem Aufbau eines Fachmonitorings für die Agrarumweltmaßnahmen (AUM, HIAP).

---

<sup>23</sup> Ökologisch wirtschaftende Betriebe unterliegen nach EG-Öko-Verordnung einem von einer unabhängigen Kontrollstelle durchzuführenden jährlichen Kontrollverfahren. Die Kontrollkosten tragen die landwirtschaftlichen Betriebe. Zu deren Kompensation wird im Rahmen der HIAP-Teilmaßnahme 214\_A ein Kontrollkostenzuschuss in Höhe von 35 Euro/ha gewährt.

<sup>24</sup> Im Zusammenhang mit dem EFP erfolgt neben der eigentlichen Investitionsförderung auf zweierlei Weise eine Unterstützung der AntragstellerInnen. Erstens werden die für die Investitionsförderung erforderlichen Investitionskonzepte durch den LLH im Rahmen der Officialberatung erstellt. Dadurch werden Ressourcen einer öffentlichen Einrichtung des Landes genutzt und öffentliche Kosten verursacht. Die Erstellung des Investitionskonzeptes wurde im Verständnis der vorliegenden Studie der Schaffung planungsrechtlicher Voraussetzungen von Fördervorhaben, wie z. B. zugrunde liegende Fachplanungen und Genehmigungsverfahren (Plan nach § 41 des Flurbereinigungsgesetzes, Baugenehmigung etc.) gleichgestellt. Diese sind nicht Gegenstand der Implementationskostenerhebung. Folglich fließen die Kosten des LLH für die Erstellung der Investitionskonzepte nicht ein. Zweitens besteht im Rahmen der EFP-Förderung ab einer Investitionssumme von 100.000 Euro eine Betreuungspflicht. Für diese Betreuung wird gestaffelt nach den Investitionshöhen ein Zuschuss gewährt, der in den ausgezahlten Fördermitteln der Maßnahme enthalten ist. Ein Teil der Beratungstätigkeit entfällt auf die förderrechtliche Unterstützung der Antragstellung. Diese könnte als „Nebenwirkung“ mit einem Entlastungseffekt für die Förderverwaltung verbunden sein, da qualitätsgesicherte Unterlagen eingereicht werden und weniger Rückfragen und Beratungserfordernisse im Zuge der Antragstellung anfallen. Nach diesem Verständnis werden indirekt Aufgaben der Verwaltung ausgelagert und mit öffentlichen Fördermitteln finanziert. Über die Größenordnung dieser Zusammenhänge liegen aber zu wenige Erkenntnisse vor. Daher wurde bei der Datenaufbereitung darauf verzichtet, den einen Teil des Betreuungszuschusses aus den Fördermitteln herauszurechnen und den IK zuzuschlagen.

Aus der TH wurden hierfür von 2008 bis 2011 ca. 93.500 Euro für Wirkungskontrollen und Kartierungen des HNV-Indikators aufgewendet. Ein weiterer Großteil der TH wurde für spezifische Anpassungserfordernisse der IT-Systeme verwendet. Diese Mittel sind in Tabelle 4 enthalten. Der Rest entfiel auf Ausgaben für die Organisation des Begleitausschusses und die Durchführung von Workshops zu einzelnen förderrelevanten Themen.

### **Umgang mit den Kosten für das LEADER-/HELER-Regionalmanagement**

Die Initiierung und Organisation regionaler Prozesse (ein zentrales Ziel von LEADER/HELER) ist mit der Einrichtung verschiedener Gremien verbunden. In erster Linie sind dies die lokalen Aktionsgruppen (LAGn) als Entscheidungsgremien und die Regionalmanagements (RM) bzw. Geschäftsstellen der Regionen. Die Existenz und Arbeit dieser Institutionen kann sowohl den Implementationskosten von LEADER (Inputseite) als auch den Wirkungen (Outputseite) zugerechnet werden. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden die Zuordnungen wie folgt vorgenommen:

**Kosten der Regionalforen:** Die laufende Arbeit im institutionellen Rahmen der Regionalforen mitsamt ihren Effekten für eine bessere Vernetzung der lokalen Akteure wird der Outputseite der Förderung zugeschrieben. Die dortige Präsenz und Betreuung durch VertreterInnen der Bewilligungsstellen sind in deren Stellenanteilen bereits enthalten. Die Kosten der anderen öffentlichen (zumeist Kommunal-)VerwaltungsvertreterInnen werden für diese Analyse nicht erfasst.

**Kosten der Regionalmanagements:** Das LEADER- bzw. HELER-Regionalmanagement übernimmt einen Teil der Aufgaben der Verwaltung im Bereich des Projektmanagements und der Betreuung der AntragstellerInnen, sowohl im Vorfeld als auch im Zuge der Antragstellung und Realisierung von Vorhaben. Es handelt sich folglich um Tätigkeiten, die bei Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung außerhalb regionaler Prozesse (wie beispielsweise der Dorfentwicklung) vermehrt bei der Verwaltung anfallen und dort kostenwirksam werden. Um systematische Verzerrungen bei der Kostendarstellung und der Ermittlung der relativen IK zwischen den Maßnahmentypen zu vermeiden, werden die Kosten des Regionalmanagements für die oben genannten Aufgabenfelder über Schätzwerte einbezogen.

Nach Angaben der Regionalmanager entfallen rund 40 % ihrer Arbeitskraft auf das Projektmanagement (Pollermann, Raue und Schnaut, 2010). Geht man davon aus, dass jede der 25 LEADER- bzw. HELER-Regionen mit rund 1,5 AK (davon 1,0 Fachkraft und 0,5 Bürokräft) ausgestattet ist, sind rein kalkulatorisch rund 1,0 Mio. Personalkosten für das Projektmanagement in den Regionen anzusetzen.<sup>25</sup> Diese Kosten werden zum Teil über die Fördermaßnahme 431 abgedeckt (2011 erhielten noch zehn RM eine Förderung) und teilweise mit anderen öffentlichen Mitteln über

---

<sup>25</sup> Hierbei wird von einer durchschnittlichen Kosten von 75.000 Euro für die Fachkraft und 50.000 Euro für die Assistenz veranschlagt (TVöD E12/13 bzw. TVöD E 6/7). Hierbei handelt es sich um eine grobe Schätzung auf der Grundlage der abgefragten Qualifikationen bzw. der Einstufungen in Stellenausschreibungen.



Gemeinden und Landkreise finanziert.<sup>26</sup> Von den rund 530.000 Euro Fördermitteln für die Maßnahme 431 in 2011 werden 230.000 Euro den IK zugeschlagen.

### 3.6.2 Maßnahmen spezifische Vorgehensweise für die Kostenerfassung

#### Maßnahmenkomplex Regionalentwicklung

Im Rahmen der Regionalentwicklung bietet der Hessische EPLR eine breite Palette teilweise sehr kleinteiliger Fördermaßnahmen sowohl innerhalb von LEADER als auch innerhalb der regionalen Prozesse in den sogenannten HELER-Regionen an. Der Aufwand für die unterschiedlichen Maßnahmen und Umsetzungsarten konnte nicht auf allen Ebenen der Maßnahmenumsetzung differenziert werden, sodass die Fördermaßnahmen der ELER-Codes: 311-B, 312, 313, 321-A, 323, 341, 41x, 421, 431 zu einem Maßnahmenkomplex „RE-Maßnahmen LEADER/HELER“ zusammengefasst wurden. Im Rahmen der Interviews wurde aber auf die hierunter fallenden Maßnahmen und deren Merkmale näher eingegangen.

#### Agrarumweltmaßnahmen (HIAP)

Die Regionalen Agrarumweltkonzepte (RAK) sind Grundlage der regionalen Prioritätensetzung des HIAP und seiner Teilmaßnahmen. Daher wurden die Kosten der Landkreisverwaltungen für die Erstellung der RAK sowie die anfallenden Kosten zur Aktualisierung der RAK (u. a. Pflege der GIS-Layer) (ELER-Code 214 und 213) bei der Erhebung der Verwaltungsaufwendungen miterfasst. Die Erstellungskosten wurden auf die einzelnen Förderjahre umgelegt und sind im Grundaufwand für das HIAP enthalten. Bei der Analyse auf Ebene der HIAP-Teilmaßnahmen bleiben diese Kosten unberücksichtigt, da sie sich nicht sinnvoll weiter differenzieren lassen.

Die Kostenerfassung für das HIAP konzentriert sich auf EPLR-Maßnahmen inklusive der Artikel-89-Maßnahme im Rahmen der einzelflächenbezogenen Grünlandextensivierung (B5). Die HIAP-Teilmaßnahmen B6 (Bewirtschaftung von besonderen Lebensräumen und Habitaten) und B4 (Pheromoneinsatz im Weinbau) sind nicht Gegenstand dieser Erhebung, da sie nicht über den EPLR abgewickelt werden. Hierauf wurde in den Erhebungsbögen ausdrücklich hingewiesen.

#### Berücksichtigung des Aufwandes für den Gemeinsamen Antrag für die flächenbezogenen Maßnahmen (AGZ und HIAP)

Für die Erhebung des Personalaufwandes für die flächenbezogenen Maßnahmen (AGZ, HIAP) wurden die Landkreisverwaltungen gebeten, nur den durch die flächenbezogenen Maßnahmen<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Aus den vorliegenden Unterlagen über die RM geht nicht hervor, inwieweit sich einige RM auch über Einnahmen ohne öffentliche Zuschussung finanzieren.

zusätzlich verursachten Aufwand für die Bearbeitung des Gemeinsamen Antrags<sup>28</sup> anzugeben. Die Einschätzungen der Landkreisverwaltungen, in welcher Höhe für die Bearbeitung von AGZ und HIAP zusätzlicher Aufwand entsteht, fielen sehr unterschiedlich aus. Ursachen hierfür sind die heterogene Arbeitsorganisation der 16 Bewilligungsstellen in Bezug auf den Gemeinsamen Antrag und die dahinterliegenden Fachprogramme sowie die regional unterschiedliche Relevanz der ELER-Fördermaßnahmen im Verhältnis zu den Direktzahlungen. Ein vereinfachendes standardisiertes mathematisches Vorgehen<sup>29</sup> zur Berücksichtigung des Aufwandes für den Gemeinsamen Antrag wurde verworfen, da dieses zu einer Nivellierung der in Bezug auf die einzelnen Teilmaßnahmen des HIAP sehr differenzierten Aufwandsschätzungen geführt hätte. Stattdessen wurden die ursprünglichen Zahlen verwendet.

### Maßnahmen mit fehlender Inanspruchnahme

Einige wenige Maßnahmen des Hessischen EPLR wurden zwar mit der Programmerstellung konzipiert und programmiert, konnten aber bis zum Jahr 2011 aufgrund fehlender Inanspruchnahme keine Fördermittel umsetzen. Dies sind die Maßnahmen der ELER-Codes 311\_A Energetische Nutzung von Bio-Rohstoffen und 331 Berufsbildung/Information. Für diese Maßnahmen sind in der Phase der Programmierung „Vorhaltekosten“ entstanden; sie haben jedoch im Erfassungsjahr 2011 keinen Aufwand verursacht. Aus diesem Grund werden sie im Rahmen der Analyse nicht betrachtet.

---

<sup>27</sup> Dies umfasst in erster Linie die Arbeitsschritte: Antragsannahme, Vollständigkeitsprüfung, Elektronisches Posteingangsbuch, Eingabe, Visueller Abgleich, Plausibilitätsprüfungen, Würdigung und Einarbeitung von Ergebnissen der Vor-Ort-Kontrollen.

<sup>28</sup> Mit dem Gemeinsamen Antrag werden in Hessen sowohl die Direktzahlungen des EGFL als auch die flächenbezogenen ELER Maßnahmen beantragt. Antragsannahmende und -bearbeitende Stellen sind die 16 Landkreisverwaltungen.

<sup>29</sup> Nach Erhalt der Angaben der Landkreisverwaltungen zum Aufwand für die AGZ und das HIAP differenziert nach seinen Teilmaßnahmen wurden die Landkreisverwaltungen im Rahmen einer Plausibilisierungsrunde gebeten, den Aufwand für den Gemeinsamen Antrag nach einer einheitlichen Formel in eine neue Schätzung mit einfließen zu lassen:

*Vollzeitstellen (MD, GD, HD) für Gemeinsamen Antrag  $\times$  Antragsanzahl Fachprogramm*

*Summe aller Anträge*

Dies verringerte die Aussagekraft der vormals gelieferten Zahlen, da eine Gewichtung der Anträge nach Komplexität und Anspruch der einzelnen Teilmaßnahmen nicht mehr möglich war. Daher wurden die ursprünglichen Zahlen verwendet.

## **4 Ergebnisse der Erhebung**

### **4.1 Absolute Implementationskosten**

#### **4.1.1 Kostenträger und -stellen des Programms**

Tabelle 5 gibt einen Überblick über die Kosten für die Implementation des Hessischen EPLR für das Jahr 2011 und die benötigten Arbeitskräfte gemessen in vollen Stellen (AK) der einzelnen Vollzugsebenen.

**Tabelle 5:** Personaleinsatz und -kosten des Landes und Kosten Dritter zur Implementation des EPLR Hessen 2011

Vollzugsebenen der Umsetzung des Hessischen EPLR		HMULV / HMVWL		WIBank - investive Programme - Flächenprogramme - Infrastruktur III		Landräte		RPN (inkl. Hessen Forst)		HLBG und Ämter für Boden- management		WIBank- Prüfdienst Zahlstelle		Regionalmanage- ments		Gutachten/ Sonstiges/ TH-Mittel		Gesamt AK und Kosten	
Maßnahmen		AK <sup>1)</sup>	Kosten2) in Mio. Euro	AK <sup>1)</sup>	MAK Ansatz in Mio. Euro	AK <sup>1)</sup>	Kosten2) in Mio. Euro	AK <sup>1)</sup>	Kosten2) in Mio. Euro	AK <sup>1)</sup>	Kosten2) in Mio. Euro	AK <sup>1)</sup>	MAK Ansatz in Mio. Euro	AK <sup>3)</sup>	Kosten4) in Mio. Euro	Kosten ∅ 2007 - 11 <sup>(5)</sup>	AK	Kosten in Mio. Euro	
121	Einzelbetriebl. Investitionen (EFP)	0,65	0,056	2,50	0,350	20,2	1,481					0,30	0,042				23,7	1,929	
123	Verarbeitung und Vermarktung	0,40	0,034	0,50	0,070	-		3,3	0,265			0,01	0,001				4,2	0,371	
125_A	Forstlicher Wegebau	0,18	0,017	0,39	0,055	-		1,8	0,145			0,01 *	0,001				2,4	0,218	
125_B	Flurneueordnung	0,50	0,045	0,00	0,000	-				10,3	0,794	0,03 *	0,004				10,8	0,843	
212	Ausgleichszulage	0,50	0,044	1,11	0,155	16,5	1,054					5,65	0,791				23,8	2,045	
213/ 214	HIAP <sup>(6)</sup>	1,41	0,120	3,26	0,456	58,6	4,124	1,5	0,133			5,71	0,799			0,019	70,5	5,652	
	RAK Erstellung/Fortschreibung	-	0,000	-		3,5	0,259										3,5	0,259	
214_A	Ökolandbau	0,26	0,022	0,71	0,099	12,3	0,822					1,10	0,154				14,3	1,097	
214_B	Winterbegrünung	0,13	0,011	0,46	0,064	4,3	0,288					0,05	0,007				4,9	0,371	
214_C	Blüh- und Schonstreifen	0,33	0,028	0,46	0,064	6,7	0,494					0,35	0,049				7,8	0,636	
214_D/213	Grünlandextensivierung <sup>(6)</sup>	0,43	0,036	0,71	0,099	29,3	2,100					4,18	0,585				34,6	2,820	
214_E	Weinbau in Steillagen	0,14	0,012	0,51	0,071	-		1,5	0,133			0,03 <sup>8)</sup>	0,018				2,2	0,234	
214_F	Erosionsschutz	0,13	0,011	0,41	0,057	6,1	0,420					0,00	0,000				6,7	0,489	
227	Forstl. Maßnahmen	0,53	0,052	0,39	0,055	-		11,9	0,959			0,02 <sup>8)</sup>	0,012				12,8	1,078	
311_C	Diversifizierung (FID)	0,2	0,013	0,50	0,070	5,2	0,376					0,03	0,004				5,9	0,463	
RE <sup>(7)</sup>	Maßnahmen LEADER/HELPER	1,1	0,093	3,90	0,546	22,9	1,713					0,30	0,042	15,0	1,000	0,093	43,2	3,487	
321_B	Biorohstoffe	k.A.	k.A.	1,94	0,272	-						0,03	0,004				2,0	0,276	
322	Dorferneuerung /-entwicklung	1,20	0,105	9,10	1,274	53,1	3,944					0,40	0,056		0,000	0,024	63,8	5,403	
<b>Summe Maßnahmen</b>		<b>6,6</b>	<b>0,580</b>	<b>23,6</b>	<b>3,303</b>	<b>180,0</b>	<b>12,952</b>	<b>18,5</b>	<b>1,502</b>	<b>10,3</b>	<b>0,794</b>	<b>12,4</b>	<b>1,757</b>	<b>15,0</b>	<b>1,000</b>	<b>0,135</b>	<b>266,3</b>	<b>22,023</b>	
<b>Programmoverhead: Querschnittsaufgaben</b>																			
HMUEL	Verwaltungsbehörde	4,4	0,396														4,4	0,396	
HMUEL	Bescheinigende Stelle	3,5	0,294														3,5	0,294	
HMUEL	Zuständige Behörde	0,3	0,023														0,3	0,023	
WIBank	Interner Revisionsdienst			2,1	0,294												2,1	0,294	
WIBank	Zahlstelle (Koordination)			1,6	0,224												1,6	0,224	
WIBank	Finanzmanagement			5,0	0,700												5,0	0,700	
IT-Kosten	IT - Kosten ( ∅ 2009 - 2011)			k.A.	1,690											0,143		1,833	
TI/entera	Evaluation (extern)	k.A.														0,193	0,0	0,193	
<b>Summe Programmoverhead</b>		<b>8,2</b>	<b>0,713</b>	<b>8,7</b>	<b>2,908</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,000</b>	<b>0,0</b>	<b>0,000</b>	<b>0,336</b>	<b>16,9</b>	<b>3,957</b>	
<b>Gesamtsumme</b>		<b>14,8</b>	<b>1,293</b>	<b>32,3</b>	<b>6,210</b>	<b>180,0</b>	<b>12,952</b>	<b>18,5</b>	<b>1,502</b>	<b>10,3</b>	<b>0,794</b>	<b>12,4</b>	<b>1,757</b>	<b>15,0</b>	<b>1,000</b>	<b>0,472</b>	<b>283,2</b>	<b>25,980</b>	

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Angaben aller Dienststellen (LR, 2012).

### Angaben zu Tabelle 5

- <sup>1)</sup> Angaben auf der Grundlage schriftlicher Erhebungen bei den einzelnen Dienststellen.<sup>24</sup> Programmkosten ohne IT.
- <sup>2)</sup> Eigene Berechnungen nach Personalkostentabellen für die Kostenberechnung in der Verwaltung (HMDF, 2011) und Stellenplänen der Ministerien sowie nachgeordneter Bereiche (HMDF, 2012 a und 2012b).
- <sup>3)</sup> Eigene Berechnung auf der Grundlage der Mindestausstattung der Regionalmanagements (1 Fachkraft, 0,5 AK Bürokräft) und Befragungsergebnissen zur erforderlichen Arbeitszeit für Projektmanagement .
- <sup>4)</sup> Berechnung auf der Grundlage von Annahmen in Bezug auf durchschnittliche Vergütung von 75.000 für Fachkraft und 50.000 für Bürokräft.
- <sup>5)</sup> Angaben der Fachreferate, Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011, bei 214\_F und forstlicher Förderung handelt es sich um Zahlungen der WIBank an die Prüfdienste der RPn.
- <sup>6)</sup> Hierin enthalten ist die 2010 neu aufgenommene Maßnahme 213 "NSG - Natura-2000-Grünland", da der Aufwand auf Bewilligungsebene nur schwer differenziert werden kann.
- <sup>7)</sup> Unter die Maßnahme Regionalentwicklung (RE) fallen alle Fördermaßnahmen der Codes: 311\_B, 312, 313, 321\_A, 323, 341, 41x, 421, 431.
- <sup>8)</sup> Fachaufsichtliche Tätigkeit im Rahmen der VOK; VOK erfolgt durch Prüfdienste der Fachdienststelle. Hierfür zahlt WIBank für 214\_E und forstliche Maßnahmen Ausgleichsbeiträge, die in den Kosten enthalten sind.

Insgesamt waren 2011 für die Umsetzung 283 AK innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten landrätlichen Verwaltungen, den öffentlich finanzierten Regionalmanagements und Organisationen gebunden. Die hiermit verbundenen Kosten liegen bei knapp 26 Mio. Euro. Der Programmoverhead beläuft sich auf 3,96 Mio. Euro, was rund 15 % der IK entspricht. Die erfassten IT-Kosten (Systementwicklung, -anpassungen und -pflege) von 1,8 Mio. Euro machen rund die Hälfte der Overheadkosten und 7 % der IK aus.

Im Betrachtungszeitraum entfällt mit knapp 13 Mio. Euro rund die Hälfte der IK auf die landrätlichen Verwaltungen. Die WIBank folgt mit 7,9 Mio. Euro (inkl. Prüfdienst Zahlstelle) und einem Kostenanteil von 31 %. Gegenüber der Implementationskostenerhebung aus dem Jahr 2005 haben aufgrund der Reorganisation der Förderabwicklung Verschiebungen bezüglich der Aufgabenverteilung und der Kosten in Richtung WIBank und Landratsverwaltungen stattgefunden. Während im Bereich Dorferneuerung/Regionalentwicklung (DE/RE) langjährige Erfahrungen der WIBank<sup>30</sup> vorliegen und auf vorhandenes Personal aufgebaut werden konnte, mussten in den Bereichen der Zahlstellenkoordination, der Flächenprogramme und des Technischen Prüfdienstes (TPD) bestehende Strukturen integriert bzw. neu aufgebaut werden. Diese Prozesse dauern teilweise noch an.

Aufgrund der Vielzahl der von der WIBank übernommenen Aufgaben sind in die Umsetzung des Hessischen EPLR innerhalb der Abteilung Landwirtschaftsförderung eine Reihe fachlicher Grup-

---

<sup>30</sup> Die investiven Programme wurden bereits in der Förderperiode 2000 bis 2006 über die Investitionsbank Hessen (IBH) abgewickelt. Die IBH ist in der WIBank aufgegangen.

pen sowie Gruppen mit übergeordneten programmbezogenen Aufgaben eingebunden. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die im Jahr 2011 nach Angaben der WIBank eingesetzten Mitarbeiterkapazitäten der einzelnen Gruppen und deren Maßnahmenbezug. Hervorzuheben ist der im Verhältnis zur finanziellen und inhaltlichen Bedeutung des HIAP im Hessischen EPLR relativ geringe Personalansatz von zwei AK.

**Tabelle 6:** Eingesetzte MAK der WIBank 2011 nach Gruppen und Maßnahmen

Organisationseinheiten/Maßnahmen	Kosten in Mio. Euro	Mitarbeiterkapazitäten in MAK
<b>Querschnittsaufgaben (Summe)</b>	<b>2,954</b>	<b>21,10</b>
Interner Revisionsdienst	0,294	2,10
Zentrale Aufgaben/Koordination Zahlstelle	0,224	1,60
Finanzmanagement Landwirtschaft	0,700	5,00
Prüfdienst Zahlstelle	1,736	12,40
<b>Gruppe Flächenprogramme (Summe)</b>	<b>0,721</b>	<b>5,15</b>
Grundaufwand der Gruppe	0,252	1,80
Ausgleichszulage (212)	0,105	0,75
Agarumweltmaßnahmen (213/214)	0,280	2,00
Forstliche Maßnahmen (125_A, 227)	0,084	0,60
<b>Gruppe Investive Programme (Summe)</b>	<b>2,338</b>	<b>16,70</b> <sup>3)</sup>
Einzelbetriebl. Investitionen (EFP)	0,350	2,50
Verarbeitung und Vermarktung (123)	0,070	0,50
Diversifizierung - FID (311_C)	0,070	0,50
Dorfentwicklung (322)	1,274	9,10
Regionalentwicklung/LEADER	0,546	3,90
Fachaufsicht Biorohstoffe	0,028	0,20
<b>Gruppe Infrastruktur III (Summe)</b>	<b>0,244</b>	<b>1,74</b>
Biorohstoffe (321_B)	0,244	1,74
<b>Gesamtsumme</b>	<b>6,257</b>	<b>44,69</b>

1) Kosten werden maßnahmenbezogen dargestellt; zusätzlich entstehen Kosten bei der WIBank für Beauftragung der VOK für forstliche Maßnahmen und Steillagenweinbau.

2) Fördermaßnahmen der Codes: 311\_B, 312, 313, 321\_A, 323, 341, 41x, 421, 4313).

3) Davon 0,2 AK für die Fachaufsicht über die Maßnahme Biorohstoffe .

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der WIBank (2012).

Bezogen auf die (Teil-)Maßnahmen des Programms sind die **größten Kostenträger** des Hessischen EPLR die Dorferneuerung, der Maßnahmenkomplex der integrierten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen (LEADER/HELDER), die HIAP-Teilmaßnahme standortgerechte Grünlandextensivierung sowie die AGZ und das EFP (siehe Tabelle 7).

Diese fünf Maßnahmen machen 70 % der IK des Jahres 2011 aus und umfassen gut 73 % der ausbezahlten Fördermittel. Der Rest der IK verteilt sich auf weitere elf Maßnahmen bzw. Teilmaß-

nahmen. Die kleinsten Kostenträger sind die Maßnahmen Forstlicher Wegebau, Weinbau in Steillagen, Biorohstoffe und Winterbegrünung. Sie machen insgesamt 5 % der Kosten aus und binden rund 1 % der 2011 ausgezahlten Fördermittel.

**Tabelle 7:** Maßnahmen nach der Höhe ihrer absoluten IK sowie deren Anteile an den IK und Fördermitteln des Jahres 2011

(Teil-)Maßnahmen	Angaben in Mio. Euro		Angaben in %- Anteilen an		Proportionalität
	IK 2011 <sup>4)</sup>	ausgezahlte öffentliche Mittel <sup>1)</sup>	IK 2011	ausgezahlten öffentlichen Mitteln	
	[1]	[2]	[3]	[4]	[3]/[4]
125_A forstlicher Wegebau	0,218	0,18	1,0	0,2	4,7
214_E Weinbau in Steillagen	0,234	0,59	1,1	0,7	1,6
321_B Biorohstoffe	0,276	0,30	1,3	0,3	3,7
214_B Winterbegrünung	0,371	0,02	1,7	0,0	82,1
123 Verarbeitung und Vermarktung	0,371	0,74	1,7	0,8	2,0
311_C Diversifizierung (FID)	0,463	0,29	2,1	0,3	6,4
214_F Erosionsschutz	0,489	0,00	2,2	0,0	k.A.
214_C Blüh- und Schonstreifen	0,636	0,35	2,9	0,4	7,3
125_B Flurneuordnung	0,843	6,68	3,8	7,6	0,5
227 Forstl. Maßnahmen	1,078	2,20	4,9	2,5	2,0
214_A Ökolandbau (inkl. Altverpflichtungen)	1,097	11,09	5,0	12,6	0,4
121 Einzelbetriebl. Investitionen (EFP)	1,929	11,59	8,8	13,2	0,7
212 Ausgleichszulage	2,045	18,89	9,3	21,5	0,4
214_D Grünlandextensivierung <sup>2)</sup>	2,820	7,81	12,8	8,9	1,4
RE <sup>3)</sup> Maßnahmen LEADER/HELPER	3,487	9,35	15,8	10,6	1,5
322 Dorferneuerung /-entwicklung	5,403	16,88	24,5	19,2	1,3
213/214 HIAP, inkl. RAK <sup>2)</sup>	5,911	20,88	26,8	23,7	1,1
<b>Summe Maßnahmen</b>	<b>22,02</b>	<b>87,98</b>			

<sup>1)</sup> inklusive Artikel-89-Maßnahmen, Mittel im Rahmen der Diversifizierungsbeihilfe Zucker und unter 214 Altverpflichtungen.

<sup>2)</sup> Hierin enthalten ist die 2010 neu aufgenommene Maßnahme 213 "NSG - Natura-2000-Grünland".

<sup>3)</sup> Unter die Maßnahme Regionalentwicklung fallen alle Fördermaßnahmen der Codes: 311\_B, 312, 313, 321\_A, 323, 341, 41x, 421, 431.

<sup>4)</sup> Zur Berechnung der IK siehe Tabelle 5.

umrandet: Maßnahmen mit unterproportionalem Anteil an den IK in Bezug auf ihren Anteil an Fördermitteln; der Quotient aus [3] / [4] ist < 1.  
grau hinterlegt: Maßnahmen mit deutlich überproportionalem Anteil an den Implementationskosten in Bezug auf ihren Anteil an Fördermitteln; der Quotient aus [3] / [4] ist ≥ 2.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der in Tabelle 7 enthaltene Proportionalitätswert für das Verhältnis des Anteils der einzelnen Maßnahmen an den IK zu dem Anteil an den Fördermitteln lässt tendenziell Skaleneffekte erkennen. So weisen sechs der insgesamt finanzschwachen Fördermaßnahmen (Fördermittelvolumen von unter einer Mio. Euro) ein überproportionales Verhältnis von dem Anteil an den IK zu dem Anteil an den Fördermitteln auf (in Tabelle 7 grau hinterlegt). Deutlich unterproportional ist dieses Verhältnis bei den relativ finanzstarken Maßnahmen Ökolandbau, AGZ, Flurneuordnung und EFP mit einem Quotienten von deutlich unter 1. Die vom Finanzvolumen her ebenfalls sehr gro-

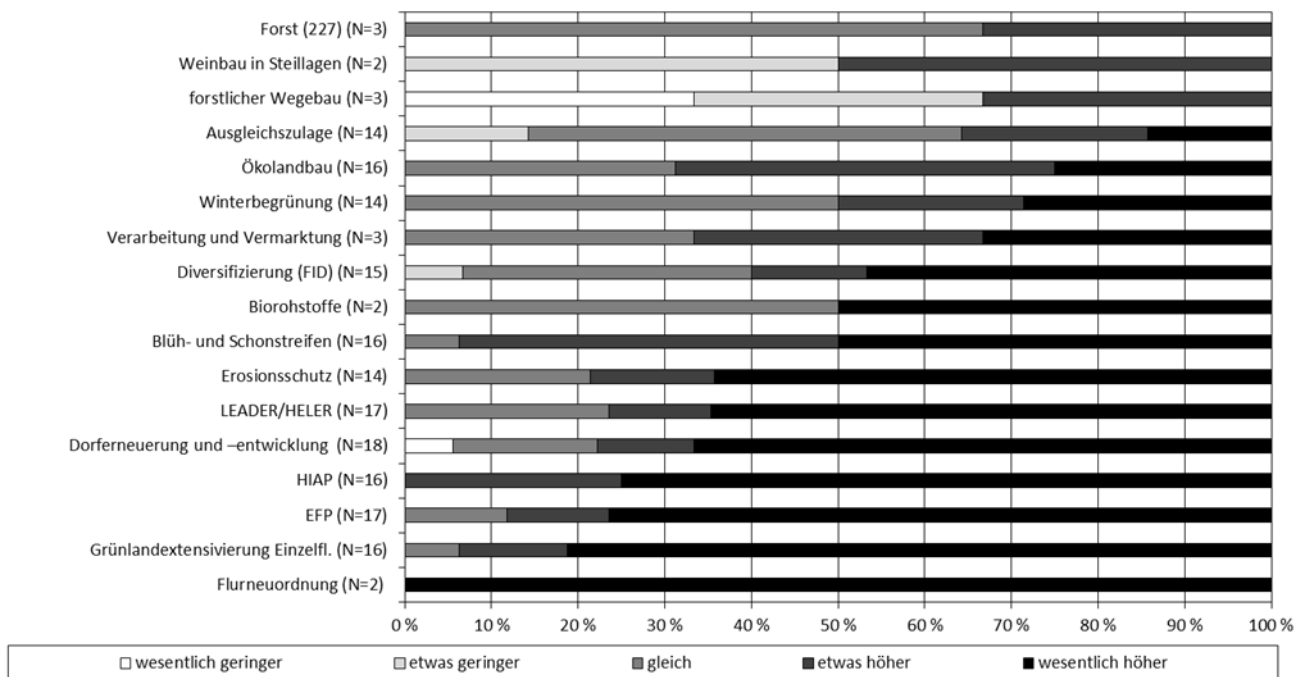
ßen Maßnahmen Dorferneuerung, Regionalentwicklung und Grünlandextensivierung weisen hingegen ein leicht überproportionales Verhältnis auf.

### 4.1.2 Verwaltungsaufwand 2011 im Vergleich zum Förderzeitraum 2007 bis 2010

Die Implementationskostenerhebung bezieht sich nur auf das Jahr 2011. Um die Aussagekraft der Ergebnisse sicherzustellen bzw. zu verbessern, ist es zum einen erforderlich, außerordentliche singuläre Belastungen der Verwaltung in dem Jahr auszuschließen, und zum anderen, die Ergebnisse in den Kontext einer längeren zeitlichen Entwicklung des Verwaltungsaufwandes zu stellen. Im Rahmen der Befragung wurden die Verwaltungsstellen gebeten, die Entwicklung des Verwaltungsaufwandes einzuschätzen und Ursachen für dessen Veränderung zu nennen. Als zeitliche Referenz sollten sie das Mittel der Jahre 2007 bis 2010 heranziehen.

Abbildung 4 gibt die Ergebnisse in Prozent der Nennungen wieder. Bei der Einordnung der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass infolge der bestehenden Bewilligungsstrukturen die Anzahl der Antwortenden (N) je Förderbereich variiert und damit die Einstufung von der Einschätzung Einzelner mehr oder minder stark geprägt ist.

**Abbildung 4:** Einschätzung des Aufwandes 2011 gegenüber dem Mittel der Jahre 2007 bis 2010 in % der Nennungen



Quelle: Eigene Darstellung der Befragungsergebnisse.



Demnach war das Jahr 2011 vor allem auf der Ebene der Bewilligungsstellen von einem erheblichen Mehraufwand gekennzeichnet, der in erster Linie auf die Änderung der Förderabläufe und Anforderungen (Kontrolle, IT-Erfassung etc.) zurückzuführen ist. Der Großteil der genannten Ursachen ist dauerhafter Natur, sodass keine singuläre Sonderbelastung vorliegt, sondern sich ein dauerhafter Trend abzeichnet. Genannt wurden in den Interviews mit den Bewilligungsstellen für die Maßnahmen HIAP, EFP und Diversifizierung, DE und LEADER insbesondere:

- ein generell stetig/jährlich ansteigender Aufwand, der mit der Förderabwicklung verbunden ist,
- gestiegene Kontroll- und Dokumentationspflichten aufgrund der nunmehr vollständig übertragenen Bewilligungsfunktion auf die Landkreise,
- langwierige Abläufe durch die Integration der Förderabwicklung in die komplexe und nicht auf die Anforderungen der Bewilligung ausgerichtete SAP-Software,
- Verfahrensänderungen durch zahlreiche Mitteilungen der WIBank im Rahmen der fachaufsichtlichen Zuständigkeit.

Dem Mehraufwand für die investiven Maßnahmen (EFP, Dorferneuerung, LEADER/HELER) der Bewilligungsstellen steht keine Entlastung im Bereich der Gruppe Investive Programme der WIBank gegenüber. Nach deren Einschätzung ist der Aufwand hier vergleichbar geblieben; es hat lediglich eine Verschiebung in den Aufgabenfeldern stattgefunden. Für den Bereich der Flächenmaßnahmen und der Querschnittsaufgaben konnte aufgrund der 2010 vorgenommenen grundlegenden organisatorischen Veränderungen vonseiten der WIBank keine Einschätzung zur Repräsentativität des Erhebungsjahres 2011 abgegeben werden.

Bei der Flurneuordnung (125\_B) sind laut Fachreferat und HLBG Veränderungen im Finanzmanagement (Darstellung der Fördermittel im doppischen Haushalt und Bildung von Jahrestrenchen) ursächlich für den Mehraufwand.

Im Bereich der Flächenmaßnahmen kamen für die Bewilligungsstellen als ggf. einmalige Belastung die 2011 verstärkt bzw. erstmalig EDV-gestützte Überprüfung des Grünlanderhalts hinzu, welche sich vor allem im Bereich der Grünlandextensivierung Einzelfläche niedergeschlagen hat (siehe Abbildung 4). Die Kostendarstellung für diese Teilmaßnahme auf der Basis des Erhebungsjahres 2011 könnte somit mit einer leichten Überschätzung verbunden sein.

Bei den übrigen Maßnahmen, bei denen 2010 keine Veränderung der Bewilligungsfunktion vorgenommen wurde (Forst, Weinbau, V&V), ist nach Einschätzung der umsetzenden Stellen in geringerem Maße ein Mehraufwand im Jahre 2011 gegenüber den vorherigen Förderjahren aufgetreten. Bei diesen Maßnahmen wurden zudem überwiegend Ursachen genannt, die eher vorübergehender Natur waren und sich vor allem in einem geringen Fördervolumen (geringe Anzahl von Förderfällen) niedergeschlagen haben. Dies hat weniger Einfluss auf die absoluten als vielmehr auf die relativen IK (siehe Kapitel 4.2). Für die forstlichen Maßnahmen wurden die zeitintensiven Anstrengungen für eine Aufstockung der Fördermittel und ressourcenbindende Über-

prüfungen von übergeordneten Prüfinstanzen genannt. Letzteres gilt auch für die Maßnahme V&V (ELER-Code 123).

Abschließend ist festzuhalten, dass ein aufgetretener Mehraufwand – sei er vorübergehend oder dauerhaft – in der Regel nicht durch zusätzliches Personal aufgefangen wurde, sondern durch das vorhandene Personal bewerkstelligt werden muss. Die Folge sind eine Mehrbelastung des Personals, Verschiebungen in den Aufgabenwahrnehmungen, zunehmende Arbeitsspitzen und „Liegelassen“ weniger dringlicher Arbeiten. Die Bewältigung des Mehraufwandes mittels der dargestellten internen Strategien lässt den Schluss zu, dass der eigentlich erforderliche Implementationsaufwand tendenziell eher unterschätzt wird.

### **4.1.3 Anteile der Aufgabenbereiche und EU-spezifischer Anforderungen an den Implementationskosten**

#### **4.1.3.1 Aufgabenbereiche und deren Anteile an den IK**

Im Rahmen der Erhebung wurde zwischen verschiedenen Aufgabenkomplexen unterschieden (siehe Kapitel 3.3). Die Ergebnisse dieser Differenzierung sind in Tabelle 8 zusammengestellt.

Der Anteil der Kosten für den Grundaufwand (GW), die Förderabwicklung (FA) und die VOK/Ex-post-Kontrollen an den IK liegt im Durchschnitt der Maßnahmen bei 40 % GW, 50,5 % FA und 10 % VOK. Die Anteile schwanken stark zwischen den Maßnahmen. Insgesamt ist bei den flächenbezogenen InVeKoS-Maßnahmen der Kostenanteil für VOK höher als bei den investiven Maßnahmen. Bei den investiven Maßnahmen dominiert der Bereich des Grundaufwandes.

Der Anteil des Grundaufwandes für die Umsetzung des Hessischen EPLR fällt mit 40 % hoch aus. In den untersuchten Bundesländern NI/HB und NRW liegen die Anteile bei 30 % GW, 60 % FA und 10 % VOK bzw. bei 27 % GW, 60 % FA und 55 % und 18 % VOK.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> In Schleswig-Holstein konnte aufgrund der abweichenden Methode der von der ZS durchgeführten Erhebung keine Differenzierung nach Aufgabenbereichen vorgenommen werden.

**Tabelle 8:** Anteil von Grundaufwand, Förderabwicklung und VOK/Ex-post-Kontrolle an den maßnahmenbezogenen IK und den AK

Maßnahme nach Maßnahmengruppen Forst, ELER-InVekoS, ELER-Investiv	Anteil der Aufgabenbereiche an den					
	Implementationskosten (IK) in %			AK in %		
	Grundaufwand	Förderabwicklung	Vor-Ort-/Ex-post-Kontrolle	Grundaufwand	Förderabwicklung	Vor-Ort-/Ex-post-Kontrolle
125_A forstlicher Wegebau	51,7	40,8	7,4	45,4	47,2	7,4
227 Nicht produktive Investitionen im Forst	22,4	72,9	4,7	19,3	76,6	4,2
212 Ausgleichszulage	19,9	41,4	38,7	19,2	57,0	23,8
213/214 HIAP inkl. RAK <sup>1)</sup>	26,3	59,4	14,3	23,6	68,1	8,2
214_A Ökolandbau	26,5	59,5	14,0	22,5	69,8	7,7
214_D Grünlandextensivierung <sup>1)</sup>	20,4	58,9	20,7	20,2	67,7	12,1
214_E Weinbau in Steillagen	48,2	47,4	4,5	41,3	52,8	6,0
214_C Blüh- und Schonstreifen	31,1	61,2	7,7	27,9	67,6	4,5
214_B Winterbegrünung	42,4	55,7	1,9	34,5	64,5	1,0
214_F Erosionsschutz	31,7	68,3	0,0	25,3	74,7	0,0
121 Einzelbetriebl. Investitionen (EFP)	47,3	48,3	4,4	42,0	54,4	3,6
123 Verarbeitung und Vermarktung	35,0	63,8	1,1	28,6	70,3	1,1
125_B Flurneuordnung	56,4	36,9	6,7	58,4	36,2	5,4
311_C Diversifizierung (FID)	57,3	38,5	4,2	52,7	43,3	3,9
322 Dorferneuerung/-entwicklung	52,0	45,9	2,1	45,1	53,1	1,8
RE <sup>2)</sup> Maßnahmen LEADER/HELER	47,2	49,9	2,8	42,2	55,6	2,3
321_B Biorohstoffe	<i>keine Angabe möglich, da Fachreferat keine AK angegeben hat</i>					
Gesamtprogramm:	40,0	50,5	9,5	36,2	57,8	6,0

<sup>1)</sup> Hierin enthalten ist die 2010 neu aufgenommene Maßnahme 213 "NSG - Natura-2000-Grünland".

<sup>2)</sup> Inklusive der geschätzten Kosten der Regionalmanagements LEADER/HELER für das Projektmanagement. Unter die Regionalentwicklung (RE) fallen alle Fördermaßnahmen der Codes: 311\_B, 312, 313, 321\_A, 323, 341, 41x, 421, 431.

Quelle: Eigene Darstellung.

Als mögliche Ursachen für den hohen Anteil des maßnahmenbezogenen Grundaufwandes in Hessen können genannt werden:

- Ein großer Anteil des Maßnahmenoverheads (Grundaufwand) fällt in den jeweiligen Fachgruppen der WIBank – insbesondere in der personell gut aufgestellten Fachgruppe investive Programme – sowie in den Ministerien an. Mit dem der Kostenkalkulation der WIBank zugrunde liegenden MAK-Ansatz von 140.000 Euro pro Jahr liegen die kalkulatorischen Kosten über den Kosten der anderen Verwaltungseinheiten. Auch in den hessischen Ministerien sind die Personalkosten höher. Dieser kostenstrukturelle Effekt wird deutlich, wenn man sich die Anteile der Aufgabenfelder an den AK (rechte Seite der Tabelle 8) anschaut. Bezogen auf die

AK ist die Verteilung 36 % GW, 58 % FA und 6 % VOK. Auch bei dieser Bezugsgröße liegt der Anteil des Grundaufwandes über dem von NRW und NI/HB (29 bzw. 27 %).

- Die hohe Anzahl an Bewilligungsstellen (siehe Strukturlandkarte in Abbildung 3) erhöht tendenziell den Grundaufwand einzelner Maßnahmen bzw. des Gesamtprogramms, da in jeder Organisationseinheit ein Grundaufwand für das Fördergeschäft anfällt.
- Bei den kleinvolumigen Maßnahmen, wie z. B. forstlicher Wegebau, Weinbau in Steillagen, Winterbegrünung, V&V sowie FID tritt dieser Effekt besonders zutage, da einer relativ kleinen Summe ausgezahlter Fördermittel ein relativ großer Fixkostenanteil (Grundaufwand) gegenübersteht.

Mögliche Erklärungsgründe für die Varianzen im Bereich der VOK werden im Folgenden dargestellt:

- Bei geringen Fallzahlen fallen sehr wenige VOK an (123, 311\_C).
- Der sehr niedrige Anteil der VOK im Bereich der Maßnahmen Dorferneuerung erklärt sich durch den sehr hohen Anteil an Artikel-89-Maßnahmen, für die keine VOK erforderlich sind.
- Für einzelne AUM-Teilmaßnahmen schlagen die VOK im Erhebungsjahr noch nicht stark zu Buche, da sie erst in geringem Maße in Anspruch genommen wurden.
- Bei der AGZ schlägt der Aspekt durch, dass Grundaufwand und Förderabwicklung dieser Maßnahme aufgrund des geringen Auflagenniveaus in Relation zu den anderen Flächenmaßnahmen geringer ausfallen. Dadurch steigt der relative Anteil der VOK, die in erster Linie basierend auf Fernerkundungsdaten durchgeführt wird.
- Der relativ hohe Anteil der VOK für die Grünlandextensivierung (B5) verdeutlicht den hohen Aufwand für die Kontrolle flächenindividueller Auflagenpakete wie die Naturschutzfachlichen Sonderleistungen (NSL).

#### **4.1.3.2 Differenz der IK zwischen rein national finanzierten und EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen**

Eine zentrale untersuchungsleitende Frage war, inwieweit die IK auf EU-Bestimmungen beruhen bzw. es sich um Anforderungen handelt, die im Sinne einer ordnungsgemäßen Umsetzung über das erforderliche Maß hinausgehen. Letzteres wird in kritischen Einschätzungen bejaht (siehe Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2012, S. 106).

Im Rahmen der vertiefenden Interviews haben wir versucht, die spezifischen Anforderungen an das Verwaltungshandeln aufgrund von EU-Bestimmungen zu isolieren. Dabei ist generell festzustellen, dass die einzelnen VerwaltungsmitarbeiterInnen kaum benennen können, welche Regelung sich aus welcher rechtlichen Notwendigkeit ableitet (EU, national, Land) und was aus EU-Sicht ein Muss oder überflüssig ist. Aus Sicht der VerwaltungsmitarbeiterInnen ist die Summe der

über die Jahre additiv angewachsenen Regelungen und die Notwendigkeit, landesrechtliche, bundesrechtliche und EU-rechtliche Bestimmungen gleichzeitig beachten zu müssen, das entscheidende Problem (siehe hierzu genauer Kapitel 5.2).

Aus unserer Sicht bestätigen sich für die Durchführungsbestimmungen die im Rahmen vieler Forschungsstudien herausgestellten Probleme von Multi-level-governance-Systemen: verschwimmende und verschleierte Verantwortlichkeit und Zurechenbarkeit von Entscheidungen zu den AkteurInnen der unterschiedlichen Ebenen sowie gegenseitige Schuldzuweisungen im Falle von Fehlentwicklungen (vgl. hierzu Milio, 2013).<sup>32</sup>

Diese Nebeneffekte des Shared Management von EU-Förderung erschweren auch die Separierung der durch die EU verursachten Kosten von Förderprogrammen. Bei der Diskussion um EU-Förderung schwingt oft mit, dass eine nationale Förderung viel unbürokratischer und kostengünstiger umzusetzen wäre. Die Größenordnung dieses Deltas hängt in starkem Maß von der Referenz ab. Geht man von „normalem“ Verwaltungshandeln aus, bei dem aus Sicht der nationalen Rechnungshöfe durchaus Mängel auftreten, oder setzt man als Referenz die 100-prozentige Anwendung der Vorgaben von Landeshaushaltsordnungen (LHO) und Verwaltungsverfahrensgesetzen (VwVfG)? Sind EU-Bestimmungen als „Add-on“ zu werten oder verhelfen sie aufgrund des scharfen Schwertes des Anlastungsrisikos<sup>33</sup> bestimmten Anforderungen der LHO, der VwVfG, des Vergaberechtes etc. zu einem Durchbruch und einer konsequenten und lückenlosen Umsetzung?<sup>34</sup>

Ein Beispiel für ein Vollzugsdefizit stellen die in § 7 der LHO geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bzw. Erfolgskontrollen für Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung dar, die in vielen Fällen unterbleiben bzw. methodisch wenig ambitioniert ausfallen. Die Evaluierungsvorgaben der EU sind aus dieser Perspektive nicht als ein europäisches Add-on zu werten, sondern verhelfen der LHO zum Durchbruch. Anforderungsbreite und -tiefe des europäischen Evaluierungsrahmens gehen allerdings in Teilen sicherlich über einen von der LHO geforderten angemessenen Rahmen hinaus (vgl. hierzu Fährmann et al., 2010). Auch im Bereich der Vergabe, der mangelnden Tren-

---

<sup>32</sup> Milio spricht von systemimmanenten problematischen Tendenzen „of obscuring the accountability“, „blurring responsibilities“ und „blame-shifting“ in multi-level-governance Systemen. „Actors in the governance chain might tend to shift blame of policy failure towards higher or lower governmental levels“ (Milio, 2013).

<sup>33</sup> Anlastung heißt, dass aus Sicht der EU fehlerhaft ausgezahlte Fördermittel von der Gemeinschaftsförderung ausgeschlossen und zu 100 % dem nationalen Haushalt angelastet werden.

<sup>34</sup> Das Vergaberecht ist ein anschauliches Beispiel für die angesprochenen Phänomene: Laut Aussagen von VerwaltungsvertreterInnen gilt im Rahmen der nationalen Förderung ein weniger strenges Vergaberecht und daher sind nationale Fördermaßnahmen mit weniger Aufwand verbunden als EU-kofinanzierte. Dies ist aber nicht der Fall. Vielmehr ist es anscheinend Verwaltungspraxis, das komplexe Vergaberecht im Rahmen nationaler Förderung „praxisgerechter“ anzuwenden, weil es im Nachgang kaum eine Kontrollinstanz und schon gar keine Anlastung gibt. Hinzu kommt, dass die Komplexität des Vergaberechtes nicht EU-getrieben ist und dessen Vereinfachung in nationaler Hand liegt. Wird es aber nicht vereinfacht, ist die Einhaltung der komplexen (nationalen) Regelung die Basis für die EU-Prüfungen auf Regelkonformität.

nung zwischen Beratung und Bewilligung oder der eingesetzten IT kommt es immer wieder zu Beanstandungen der unterschiedlichen Förderverwaltungen durch die Landesrechnungshöfe (LRH Niedersachsen, 2013; LRH NRW, 2009; LRH, 2006; Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2012; Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2008). Trotz dieser Einschränkungen soll im Rahmen dieser Studie versucht werden, näherungsweise die Differenz zwischen nationaler und EU-kofinanzierter Förderung in Bezug auf die entstehenden IK abzuleiten und mögliche Größenordnungen von Einsparungen zu benennen.

Unterschieden werden

- Aufgaben und Institutionen, die ausschließlich auf EU-Vorgaben beruhen. Hierzu gehört ein Großteil der Einrichtungen und Aufgaben im Bereich des Programmoverheads (z. B. BS, VB). Um den Anspruch der integrierten Programmplanung und -umsetzung zu realisieren, Rechenschaft über die Mittelverwendung ablegen zu können und die Zahlungsströme zu dokumentieren, sind diese Einrichtungen erforderlich; im nationalen Kontext singulärer Fördermaßnahmen wären sie es nicht.
- Bearbeitungstiefen und -schleifen, die aufgrund der EU-Anforderungen über die Anforderungen von Rechnungshöfen und LHO/VwVfG hinausgehen. Ein genereller Unterschied zwischen EU- und nationaler Förderung besteht vor allem in den klar definierten Prüfpfaden und der Dokumentation aller Entscheidungen im EU-Fördergeschäft, einer höheren Zahl von Kontrollen und Rückkopplungsschleifen sowie umfangreichen Zulieferungserfordernissen zu Berichten.

Die im Rahmen der Studie unterschiedenen Aufgabenbereiche Grundaufwand, Förderabwicklung und VOK und Ex-post-Kontrollen werden nach unserer Einschätzung unterschiedlich stark durch EU-spezifische Anforderungen geprägt.

Ein Großteil des Grundaufwandes (Maßnahmenoverhead) ist mit EU-spezifischen Anforderungen verbunden, wie beispielsweise Genehmigungsverfahren, Programmierung entsprechend den Anforderungen des Zahlstellenverfahrens, Koordination und Abstimmung mit VB und ZS, Berichtswesen, komplexem Finanzmanagement, Anforderungen aus Monitoring und Evaluierung sowie Aufwand für übergeordnete Kontrollen und Prüfungen, die bei einer rein nationalen Lösung nicht erforderlich wären. Hinzu kommt das Aufrechterhalten von EU-Expertise (zur Kenntnisnahme der Regelwerke und Mitteilungen, Schulungen, IT-Kenntnisse etc.). Der Anteil des auf EU-Anforderungen zurückzuführenden Aufwandes liegt nach unserer Schätzung bei mindestens 60 %.

Dem Grundaufwand der Maßnahmen entspricht auf Programmebene der programmbezogene Overhead: Bis auf die Bereiche Finanzmanagement, Auszahlungen und Verbuchung würden Einrichtungen und Aufgaben im Zusammenhang der integrierten EU-Förderprogrammabwicklung entfallen. Dazu gehören die BS, die VB, die Zuständige Behörde und die EU-Zahlstelle. Aufgabengebiete wie Monitoring und Evaluierung würden sicherlich ebenfalls kleiner ausfallen, wenn nicht unterbleiben (trotz Vorgaben in der LHO). Die kompletten Overheadkosten würden nur dann ent-

fallen, wenn Hessen aus der ELER-Förderung auszusteigen würde. Dies stellt keine denkbare Option dar. Beachtet werden sollte zukünftig im Hinblick auf die Kosten der Einrichtungen und Aufgaben im Programmoverhead deren Abhängigkeit von der Anzahl der programmierten Maßnahmen und damit verbundenen Prüf- und Dokumentationspfaden, der Anzahl der zu überprüfen und koordinierenden Akteure sowie von Änderungen des Programms, von Abläufen und Zuständigkeiten. In diesen Zusammenhängen liegt ein Einspar- bzw. Vermeidungspotenzial.<sup>35</sup>

Die Förderabwicklung (fallabhängiger Aufwand) unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht nicht grundsätzlich von den nationalen Bestimmungen des Haushaltsrechtes und des VwVfG. Abweichungen bestehen vor allem in der Bearbeitungstiefe durch höhere Anforderungen im Bereich der Dokumentation und Kontrollen (Checklisten und Umfang der Antragsunterlagen). Um eine Größenordnung der Unterschiede zu erfassen, wurde im Rahmen der Vollerhebung der IK bei Maßnahmen, die auch als Artikel-89-Maßnahme rein national finanziert angeboten werden, eine Einschätzung abgefragt.<sup>36</sup> Beispielhaft sind im Folgenden die Ergebnisse für die Dorferneuerung dargestellt. Der Mittelwert liegt bei 82,5 %, der Median bei 90 %. Nationale Maßnahmen der Dorferneuerung sind also im Durchschnitt der Bewilligungsstellen in der Abwicklung mit 10 bis 15 % weniger Aufwand verbunden. Diese Angaben beziehen sich überwiegend auf die tatsächlich wahrgenommenen Unterschiede zwischen der Abwicklung von Fördermaßnahmen über die beiden Finanzierungsstränge und nicht auf einen potenziellen Minderaufwand bei nationaler Finanzierung. Laut WIBank und Bewilligungsstellen sind diese dazu angehalten, die national finanzierten Förderfälle analog zu den EU-Bestimmungen abzuarbeiten. Daher fallen die %-Angaben relativ niedrig aus. Die wesentlichen Unterschiede liegen in dem Entfall der VOK und Sanktionsberechnung, in reduzierten Kontroll- und Prüfschleifen und der einfacheren Finanzierungsabwicklung. Lediglich eine Nennung deutet darauf hin, dass aus Sicht der Bewilligungsstelle hier noch ein größeres Einsparpotenzial läge, wenn durch die verantwortlichen Stellen die Vorgaben anders gesetzt würden.<sup>37</sup>

In den anderen Bundesländern fielen die Angaben zum Teil deutlich höher aus. Insgesamt veranschaulichen die Ergebnisse die große Bandbreite der Antworten und der damit verbundenen divergierenden inhärenten Referenzsysteme der Dienststellen in Bezug auf nationale Förderbestimmungen versus EU-spezifische Zusatzregularien.

---

<sup>35</sup> Auswertungsergebnis der Frage zu Einflussfaktoren auf den Arbeitsaufwand der Organisationen mit Querschnittsfunktionen im Zuge der Vollerhebung zu den eingesetzten Arbeitskapazitäten (siehe genauer Kapitel 5.1).

<sup>36</sup> Die genaue Frage lautete: Ist Ihrer Erfahrung nach eine Förderung der Dorferneuerung ohne EU-Kofinanzierung mit mehr, gleich viel oder weniger Aufwand umzusetzen als mit EU-Kofinanzierung? Schätzen Sie bitte den Unterschied bezogen auf einen durchschnittlichen Förderfall. Hier geht es in erster Linie um die einzelfallbezogenen Aufgaben im Bereich der Förderabwicklung. Hinweis: Das Vorhaben mit EU-Kofinanzierung erfordert einen Aufwand von 100 %. Ein geringerer Aufwand für die rein national finanzierte Dorferneuerung wären beispielsweise 80 %, ein gleicher Aufwand 100 % und ein höherer Aufwand z. B. 120 %.

<sup>37</sup> „Übertriebene Vorgaben der WIBank, auch aufgrund von Unwissen und fehlerhafter Auslegung der EU-Vorschriften“ (LR, 2012).

VOK und Ex-post-Kontrollen (Grundaufwand und fallabhängiger Aufwand der Prüfdienste): Dieser Aufgabenbereich ist vollständig auf EU-Vorgaben zurückzuführen. Kontrollen durch spezielle Prüfdienste fallen bei rein national finanzierten Maßnahmen weg. Das Einsparpotenzial liegt bei einem Ausstieg aus der EU-Förderung für diesen Aufgabenbereich bei 100 %. Ein Teil dieser Einsparung würde bei Flächenmaßnahmen teilweise durch eine dann aufgrund der LHO erforderlichen Intensivierung der Verwaltungskontrolle 2 bzw. durch zusätzliche Begehungen „aufgefressen“.

## 4.2 Relative Implementationskosten des Hessischen EPLR

Die relativen IK sind ein Maß für den Aufwand der Verwaltung, der erforderlich ist, um einen Euro Fördermittel für eine bestimmte Maßnahme auszusahlen. Sie treffen keine Aussage über die Vorzüglichkeit oder die Effektivität der Maßnahmen.

### 4.2.1 Vorgehensweise

Zur Abbildung der relativen IK werden die IK des Jahres 2011 in das Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln des Kalenderjahres 2011 und zu dem Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 gesetzt. Durch Letzteres werden jährliche Schwankungen und Verzögerungen der Auszahlungen vor allem im Bereich der investiven Maßnahmen geglättet.

#### **Problematik der Darstellung der relativen IK anhand der Auszahlungsdaten**

Gerade im Bereich der investiven Maßnahmen, die teilweise mit einer langen Vorlauf- und Realisierungsphase verbunden sind, liegen zwischen der Mittelbewilligung und der tatsächlichen Auszahlung von Fördermitteln lange Zeiträume, sodass zwar im Erhebungsjahr ein Aufwand für die Maßnahmenbewilligung entstanden ist, dem aber im gleichen Jahr keine ausgezahlten Fördermittel gegenüberstehen. Teilweise wurde aber viel Aufwand betrieben, um die Bewilligungen über Verpflichtungsermächtigungen (VE) abzudecken. Dies kann bei einigen Maßnahmen zu einem verzerrten Bild führen.

Gleichwohl wurde (in einem länderübergreifenden Abstimmungsprozess) entschieden, mit den ausgezahlten und nicht bewilligten Mitteln zu arbeiten, da

- nur mit den ausgezahlten Mitteln alle anfallenden Arbeiten einer Förderung verbunden sind (Bewilligung, Auszahlungsanträge, Verwendungsnachweisprüfung und VOK, ggf. Rückforderungen),
- den langen Abwicklungszeiträumen auch ein größeres Risiko durch Veränderungen im Abwicklungsprozedere, in der Regelungsauslegung, der Planungen des Vorhabenträgers etc. innewohnt, sodass nicht davon auszugehen ist, dass alle bewilligten Mittel tatsächlich zur Auszahlung kommen,



- nur für die ausgezahlten Mittel systematisch über alle Maßnahmen und Teilmaßnahmen eine einheitliche und lückenlose Datengrundlage zur Verfügung steht.

Eine Abhilfe liegt in der Darstellung der relativen IK bezogen auf den Durchschnitt der Fördermittel der Jahre 2010 bis 2012.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Forst: Das Jahr 2011, in dem auch noch eine Kürzung der Bundesmittel der GAK erfolgte, kann für den Forstbereich nicht als repräsentativ herangezogen werden. Es erfolgten bei der Maßnahme 125-A die Bearbeitung von ca. 150 Ablehnungen (Mittelknappheit) und bei Maßnahme 227 Bewilligungen von über 1,3 Mio. Euro VE (Mittelknappheit), die in die Analysebetrachtung durch die Auszahlungsmittel nicht dargestellt werden. Der Mittelwert aus den Jahren 2010 bis 2012 ist daher aussagekräftiger.

Bioenergie: Für diese Maßnahme wurden 2011 nur 0,3 Mio. Euro ausgezahlt, jedoch 2 Mio. Euro bewilligt. Vonseiten des Fachreferates wurde angemerkt, dass das ins Verhältnissetzen der IK zu den ausgezahlten Mitteln zur Bildung des Relativwertes zwar rechnerisch richtig sei, aber zu einem verzerrten Bild führe. Würde als Basis- oder Bezugsgröße das zur Verfügung stehende (oder tatsächlich in 2011 bewilligte) Bewilligungsvolumen gesetzt, dann ergäben sich wesentlich geringere relative IK. Diesem Argument kann nicht gefolgt werden, da ein solches Vorgehen zu einer starken positiven Verzerrung gerade für eine im EU-Kontext schwierig umzusetzende Maßnahmen führen würde. Zum einen sind zum Zeitpunkt der Bewilligung wesentliche Arbeitsschritte noch nicht abgeschlossen, und zum anderen ist davon auszugehen, dass es im Rahmen des weiteren Projektfortschrittes zu aufwendigen Anpassungs- und Abweichungserfordernissen und einzelfallbezogenen Entscheidungen kommen wird – dies hat die Erfahrung mit den wenig standardisierten Förderfällen aus den zurückliegenden Förderjahren gezeigt.

## 4.2.2 Relative Implementationskosten des Gesamtprogramms, des Programmoverheads und der Maßnahmen

**Tabelle 9:** Relative IK des Hessischen EPLR bezogen auf das Jahr 2011 bzw. den Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012

Maßnahmen	Angaben in Mio. Euro			Angaben in %	
	Ausgezählte öffentliche Mittel <sup>1)</sup>		absolute IK	relative IK	
	2011	Ø 2010 - 2012 <sup>6)</sup>	2011	[3]/[1]*100	[3]/[2]*100
	[1]	[2]	[3]		
121 Einzelbetriebl. Investitionen (EFP)	11,59	10,78	1,929	16,6	17,9
123 Verarbeitung und Vermarktung	0,74 <sup>4)</sup>	0,93	0,371	50,3	40,0
125_A forstlicher Wegebau	0,18 <sup>5)</sup>	0,41	0,218	118,2	52,5
125_B Flurneuordnung	6,68	5,09	0,843	12,6	16,6
212 Ausgleichszulage	18,89	19,81	2,045	10,8	10,3
<b>213/ 214 HIAP inkl. RAK <sup>2)6)</sup></b>	<b>20,88</b>	<b>22,95</b>	<b>5,911</b>	<b>28,3</b>	<b>25,8</b>
214_A Ökolandbau (inkl. Altverpflichtungen)	11,09	11,53	1,097	9,9	9,5
214_D Grünlandextensivierung <sup>2)</sup>	7,81	8,05	2,820	36,1	35,0
214_E Weinbau in Steillagen	0,59	0,58	0,234	40,0	40,7
<b>227 Forstliche Maßnahmen</b>	<b>2,20 <sup>5)</sup></b>	<b>2,43</b>	<b>1,078</b>	<b>49,0</b>	<b>44,3</b>
311_C Diversifizierung (FID)	0,29	0,34	0,463	160,2	135,1
RE <sup>3)</sup> Maßnahmen LEADER/HELPER	9,35	7,59	3,487	37,3	45,9
321_B Biorohstoffe	0,30	0,43	0,276	91,9	64,2
322 Dorferneuerung /-entwicklung	16,88	15,50	5,403	32,0	34,9
<b>Summe Maßnahmen</b>	<b>87,98</b>	<b>86,27</b>	<b>22,02</b>	<b>25,03</b>	<b>25,5</b>
<b>Querschnittsaufgaben</b>				bezogen auf Programmausgaben	
Verwaltungsbehörde			0,40	0,45	0,52
Bescheinigende Stelle			0,29	0,33	0,39
Zuständige Behörde			0,02	0,03	0,03
Interner Revisionsdienst			0,29	0,33	0,39
Zahlstelle (Koordination)			0,22	0,25	0,30
Finanzmanagement			0,70	0,80	0,92
IT - Kosten			1,83	2,08	2,41
Evaluierung (extern)			0,19	0,22	0,25
<b>Summe Querschnittsaufgaben</b>			<b>3,96</b>	<b>4,50</b>	<b>4,59</b>
<b>Gesamtprogramm</b>	<b>87,98</b>	<b>86,27</b>	<b>25,98</b>	<b>29,5</b>	<b>30,1</b>

<sup>1)</sup> Eigene Berechnung nach den Rechnungsabschlüssen 2010, 2011, 2012; inkl. Artikel-89-Maßnahmen, Diversifizierungsbeihilfe Zucker.

<sup>2)</sup> Hierin enthalten ist die 2010 neu aufgenommene Maßnahme 213 "NSG - Natura 2000 Grünland".

<sup>3)</sup> inklusive der geschätzten Kosten der Regionalmanagements LEADER/HELPER für das Projektmanagement. Unter die Maßnahme Regionalentwicklung (RE) fallen alle Fördermaßnahmen der Codes 311\_B, 312, 313, 321\_A, 323, 341, 41x, 421, 431.

<sup>4)</sup> Erschwernis des Fördergeschäftes wegen Bindung der Arbeitskapazität durch zahlreiche übergeordneter Prüfungen im Jahr 2011.

<sup>5)</sup> Erschwernis des Fördergeschäftes durch fehlende Finanzmittel zur Deckung der Fördernachfrage.

<sup>6)</sup> Für 214/213 wird der Durchschnitt 2011/2012 zugrunde gelegt; Teilmaßnahme Erosionsschutz fließt mit Förderdaten 2012 ein.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 9 bildet die relativen IK mit Bezug auf die ausgezahlten öffentlichen Mittel des Jahres 2011 und die durchschnittliche Zahlung der Jahre 2010 bis 2012 ab.<sup>39</sup>

Bezogen auf die ausgezahlten Mittel 2011 (2005<sup>40</sup>) liegen die relativen IK der Maßnahmen bei rund 25 % (19 %) und inklusive der Kosten für die Querschnittsaufgaben bei 29,5 % (20 %). Bezogen auf die durchschnittlichen öffentlichen Fördermittel der Jahre 2010 bis 2012 erhöhen sich die relativen IK jeweils um mehr als einen Prozentpunkt, da das durchschnittliche Programmvolumen unter dem des Jahres 2011 liegt. Die Spannweite der relativen IK zwischen den einzelnen Maßnahmen ist sehr hoch. Sie reicht von 10 % bei der AGZ bis zu 140 % bei der Diversifizierung (311\_C). Die relativen IK (IK/Euro) des HIAP (gesamt) sowie der Dorferneuerung sind im Maßnahmenvergleich im Mittelfeld verortet (vgl. Tabelle 9).

Insgesamt hat sich das Niveau der relativen IK gegenüber 2005 erhöht, da zum einen der Aufwand absolut (AK-Anzahl) leicht gestiegen und zum anderen das Fördervolumen zurückgegangen ist. Dies gilt für alle Maßnahmen des Hessischen EPLR und für weite Teile der Organisationseinheiten mit Querschnittsfunktionen (Programmoverhead).

Machten die Kosten für den Programmoverhead 2005 weniger als 1 % der ausgezahlten Mittel aus, liegen sie 2011 bei knapp 5 % des Programmvolumens. Der Kostenanstieg begründet sich in den zusätzlich erforderlichen Einrichtungen wie zum Beispiel der Zuständigen Behörde und den stark gewachsenen Aufgabenkatalogen der VB als „Dreh- und Angelpunkt der Programmumsetzung“ (Fährmann et al., 2010), der ZS sowie der BS. Alle Bereiche benötigen für die Erfüllung ihrer Aufgaben mehr AK als 2005.

Für Letztere haben sich nach Einführung der Kommissions-Leitlinien die Prüfungstiefe und der Prüfumfang deutlich erhöht (siehe hierzu HZB und Kapitel 5.2). Zudem wird die Höhe des Aufwandes einer BS entscheidend durch die Anzahl der Transaktionen beeinflusst und weniger durch die Höhe der Ausgaben.

Tabelle 10 veranschaulicht die Veränderungen für ausgewählte Maßnahmen und querschnittsbezogene Aufgaben gegenüber dem Untersuchungszeitraum 2005.

---

<sup>39</sup> Besonders für die Maßnahmen, deren jährliche Auszahlungen Schwankungen unterliegen, deren jährlicher Aufwand aber auch durch Antrags- und Bewilligungsvolumen des Vor- und des Folgejahres bestimmt wird, gibt die Bildung des Mehrjahresdurchschnittes ein realistischeres Bild wieder. Insgesamt war das Auszahlungsvolumen in 2011 höher als der Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012. Während die flächenbezogenen Maßnahmen im Mehrjahresdurchschnitt geringfügig mehr verausgaben konnten, liegt der Bereich DE/RE deutlich unter den Werten für das Jahr 2011. Dies begründet sich zum einen mit den in 2010 immer noch geringen Auszahlungsvolumen für alle Maßnahmen unter LEADER/HELPER und zum anderen mit den 2012 stark reduzierten nationalen Mitteln für die Dorferneuerung.

<sup>40</sup> Angaben aus der Ex-post-Bewertung für das Jahr 2005 (Fährmann und Grajewski, 2008).

**Tabelle 10:** Entwicklung ausgewählter Maßnahmen und Aufgabenbereiche im Programmoverhead gegenüber der Erhebung 2005<sup>41</sup>

Ausgewählte Maßnahmen des Hessischen EPLR		Entwicklung gegenüber der Untersuchung 2005		
		ausgezählte öffentliche Mittel <sup>1)</sup>	absolute IK <sup>2)</sup>	relative IK
121	Einzelbetriebl. Investitionen (EFP)	in etwa gleich	höher	höher
123	Verarbeitung und Vermarktung	wesentlich geringer	in etwa gleich	wesentlich höher
125_B	Flurneueordnung	in etwa gleich	wesentlich höher	wesentlich höher
212	Ausgleichszulage	in etwa gleich	wesentlich höher	wesentlich höher
213/214	HIAP inkl. RAK <sup>3)</sup>	geringer	in etwa gleich	höher
214_D	Grünlandextensivierung <sup>4)</sup>	geringer	geringer	in etwa gleich
227	Forstliche Maßnahmen	in etwa gleich	höher	höher
322	Dorferneuerung/-entwicklung	wesentlich geringer	in etwa gleich	wesentlich höher
<b>Ausgewählte querschnittsbezogene Aufgaben im Programmoverhead</b>				
Verwaltungsbehörde		wesentlich geringer	wesentlich höher	wesentlich höher
Bescheinigende Stelle		wesentlich geringer	wesentlich höher	wesentlich höher
Interner Revisionsdienst		wesentlich geringer	höher	höher
Zahlstelle <sup>5)</sup>		wesentlich geringer	wesentlich höher	wesentlich höher

<sup>1)</sup> Verglichen werden die durchschnittlich ausgezahlten Mittel der Jahre 2000 bis 2006 mit denen der Jahre 2010 bis 2012.

<sup>2)</sup> Bezogen auf die 2005 geschätzten AK.

<sup>3)</sup> Verglichen werden das HIAP mit HEKUL und HELP

<sup>4)</sup> Verglichen werden B5 und HELP.

<sup>5)</sup> Koordination und Finanzmanagement: Verglichen werden die entsprechenden Einheiten der WIBank mit der ehemaligen Zahlstelle im HMUELV inkl. Standort Wetzlar.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Fähmann und Grajewski (2008a).

<sup>41</sup> Der Vergleich der IK hebt auf die Anzahl der AK ab und nicht auf die ermittelten Kosten, um Effekte der Gehaltssteigerungen bei den verwendeten Pauschalen auszuschließen. Diese wären ohnehin minimal, da in die Berechnungen 2008 anstelle der laufenden Sachkosten die höhere Arbeitsplatzkostenpauschale der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) eingeflossen ist.

### 4.2.3 Relative IK nach Maßnahmengruppen und Teilmaßnahmen

Tabelle 11 stellt die Ergebnisse für die drei Maßnahmengruppen zusammen.

**Tabelle 11:** Relative IK des Hessischen EPLR 2011 nach Maßnahmengruppen

Maßnahmen nach Gruppen	Angaben in Mio. Euro			Angaben in %	
	Ausgezahlte öffentliche Mittel <sup>1)</sup>		absolute IK	relative IK	
	2011	Ø 2010 - 2012*	2011	[3]/[1]*100	[3]/[2]*100
	[1]	[2]	[3]		
212 Ausgleichszulage	18,89	19,81	2,05	10,8	10,3
<b>213/214 HIAP inkl. RAK <sup>2)</sup></b>	<b>20,88</b>	<b>22,95</b>	<b>5,91</b>	<b>28,3</b>	<b>25,8</b>
214_A Ökolandbau (inkl. Altverpflichtungen)	11,09	11,53	1,10	9,9	9,5
214_D Grünlandextensivierung <sup>2)</sup>	7,81	8,05	2,82	36,1	35,0
214_E Weinbau in Steillagen	0,59	0,58	0,23	40,0	40,7
<b>Summe Maßnahmen ELER-InVeKoS</b>	<b>39,76</b>	<b>42,76</b>	<b>7,96</b>	<b>20,0</b>	<b>18,6</b>
227 Forstl. Maßnahmen	2,20	2,43	1,08	49,0	44,3
125_A forstlicher Wegebau	0,18	0,41	0,22	118,2	52,5
<b>Summe forstliche Maßnahmen</b>	<b>2,38</b>	<b>2,85</b>	<b>1,30</b>	<b>54,3</b>	<b>45,5</b>
121 Einzelbetriebl. Investitionen (EFP)	11,59	10,78	1,93	16,6	17,9
123 Verarbeitung und Vermarktung	0,74	0,93	0,37	50,3	40,0
125_B Flurneueordnung	6,68	5,09	0,84	12,6	16,6
311_C Diversifizierung (FID)	0,29	0,34	0,46	160,2	135,1
RE <sup>3)</sup> Maßnahmen LEADER/HELER	9,35	7,59	3,49	37,3	45,9
321_B Biorohstoffe	0,30	0,43	0,28	91,9	64,2
322 Dorferneuerung/-entwicklung	16,88	15,50	5,40	32,0	34,9
<b>Summe Maßnahmen ELER-Investiv</b>	<b>45,84</b>	<b>40,66</b>	<b>12,77</b>	<b>27,9</b>	<b>31,4</b>
<b>Summe Maßnahmen</b>	<b>87,98</b>	<b>86,27</b>	<b>22,02</b>	<b>25,0</b>	<b>25,5</b>

<sup>1)</sup> Eigene Berechnung nach den Rechnungsabschlüssen 2010, 2011, 2012; inkl. Artikel-89-Maßnahmen, Diversifizierungsbeihilfe Zucker.

<sup>2)</sup> Hierin enthalten ist die 2010 neu aufgenommene Maßnahme 213 "NSG - Natura 2000 Grünland".

<sup>3)</sup> inklusive der geschätzten Kosten der Regionalmanagements LEADER/HELER für das Projektmanagement. Unter die Maßnahme Regionalentwicklung (RE) fallen alle Fördermaßnahmen der Codes 311\_B, 312, 313, 321\_A, 323, 341, 41x, 421, 431.

<sup>4)</sup> Für 214/213 wird der Durchschnitt 2011/2012 zugrundegelegt; Teilmaßnahme Erosionsschutz fließt mit Förderdaten 2012 ein.

Quelle: Eigene Darstellung.

### Diskussion der Ergebnisse der Gruppe ELER-Investiv<sup>42</sup>

Waren in der letzten Förderperiode die investiven Maßnahmen mit wesentlich geringeren relativen IK verbunden, liegen diese 2011 mit durchschnittlich 31 % deutlich über denen der InVeKoS-

<sup>42</sup> Im Text werden die relativen IK in Bezug zum Jahresdurchschnitt 2010 bis 2012 verwendet.

Maßnahmen mit knapp 20 %. Die Spreizung der relativen IK der investiven Maßnahmen reicht von der Flurneueordnung mit knapp 17 % bis zum FID mit 135 %.

Dies bestätigt die am Anfang der Förderperiode abgegebene Prognose, dass dieser Maßnahmenbereich von den Neuerungen im Regelungsrahmen besonders betroffen sein würde (Grajewski und Fähmann, 2009). Verursachend sind weiterhin Strukturumbrüche in der Förderverwaltung, die sich auf diese Maßnahmengruppe (Wechsel der Bewilligungsfunktion, IT-Systeme) stärker als auf die flächenbezogenen Maßnahmen durchschlagen.

Einen starken Einfluss auf die Implementationskostenentwicklung der investiven Maßnahmen hat die Integration von LEADER in das Programm. Die Umsetzung unterschiedlichster Maßnahmen über die regionalen Prozesse (LEADER und HELER) und die damit einhergehende Vielzahl von Beteiligten ist mit einem hohen Aufwand verbunden. Zudem ist dieser Maßnahmenbereich sehr verzögert angelaufen, sodass die Auszahlungsstände eher gering sind, was sich negativ auf die Höhe der relativen IK auswirkt: Laut Jahresbericht 2011 lag der Auszahlungsstand erst bei 44 % verglichen mit der im Bericht gesetzten Benchmark von 5/7 bzw. 71,5 % (HMUELV, 2012a). Der gewählte methodische Ansatz, die Kosten der Geschäftsstellen der Regionen für deren Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Projektmanagements anteilig mit in die IK einzurechnen (siehe Kapitel 3.6.1), schlägt sich in den hohen relativen IK von fast 46 % nieder. Ohne die Berücksichtigung der Kosten der Geschäftsstellen lägen die relativen IK bei knapp 30 % und damit leicht unter denen der Dorferneuerung.

### **Diskussion der Ergebnisse der Gruppe ELER-InVeKoS**

Im Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen ist der Anstieg der relativen IK gegenüber 2005 insgesamt moderater ausgefallen. Der Anstieg beim HIAP lässt sich durch die zunehmende Anzahl von Teilmaßnahmen erklären. Die relativen IK des HIAP (gesamt) sind im Maßnahmenvergleich im Mittelfeld der Maßnahmen des Hessischen EPLR verortet. Für die Teilmaßnahme Grünlandextensivierung haben sich im Vergleich zum HELP die Kosten sogar etwas verringert, da vonseiten der Landratsverwaltungen weniger AK als 2005 eingesetzt werden.

Um die Kostenstruktur der flächenbezogenen Maßnahmen und insbesondere des HIAP näher zu beleuchten, schlüsselt Tabelle 12 die Maßnahme 214 nach Teilmaßnahmen auf und setzt zusätzlich die IK in das Verhältnis zur geförderten Fläche (IK/ha). Ergänzend sind die Förderausgaben gesamt je ha gelistet. Letztere stellen die Summe aus IK und öffentlichen Fördermitteln (Ø 2011 bis 2012) bezogen auf die geförderte Fläche dar.

**Tabelle 12:** Relative IK der AGZ und Agrarumweltmaßnahmen (inkl. Teilmaßnahmen)

flächenbezogene Maßnahmen und Teilmaßnahmen		IK	Öffentliche Fördermittel <sup>1)</sup>	Relative IK	Förderumfang	IK/ha	Gesamtkosten <sup>4)</sup>
		(Mio. Euro)	(Mio. Euro)	(%)	(ha)	(Euro)	je ha (Euro)
		2011	Ø 2011- 2012			Ø 2011 - 2012	
<b>212</b>	<b>AGZ<sup>3)</sup></b>	<b>2,05</b>	<b>19,811<sup>3)</sup></b>	<b>10,3</b>	<b>407.320</b>	<b>5</b>	<b>54</b>
<b>213/214</b>	<b>HIAP<sup>2)</sup></b>	<b>5,91</b>	<b>22,950</b>	<b>25,8</b>	<b>145.831</b>	<b>40,5</b>	<b>198</b>
davon							
	<i>214_A Ökolandbau</i>	<i>1,10</i>	<i>11,533</i>	<i>9,5</i>	<i>66.524</i>	<i>16</i>	<i>190</i>
	<i>214_B Winterbegrünung</i>	<i>0,37</i>	<i>0,043</i>	<i>870,9</i>	<i>671</i>	<i>553</i>	<i>616</i>
	<i>214_C Blüh- und Schonstreifen</i>	<i>0,64</i>	<i>0,633</i>	<i>100,4</i>	<i>1.078</i>	<i>590</i>	<i>1.178</i>
	<i>214_D/213 Grünlandextensivierung</i>	<i>2,82</i>	<i>8,049</i>	<i>35,0</i>	<i>38.755</i>	<i>73</i>	<i>280</i>
	<i>214_E Weinbau in Steillagen</i>	<i>0,23</i>	<i>0,576</i>	<i>40,7</i>	<i>315</i>	<i>745</i>	<i>2.575</i>
	<i>214_F Erosionsschutz</i>	<i>0,49</i>	<i>2,115<sup>5)</sup></i>	<i>23,1</i>	<i>38.489<sup>5)</sup></i>	<i>13</i>	<i>68</i>

<sup>1)</sup> Berechnungen auf der Grundlage der Finanztabellen der Jahresberichte 2011 bis 2012 für die Maßnahmen 212, 213 und 214.

<sup>2)</sup> Inklusive RAK; dessen Kosten wurden nicht auf die Teilmaßnahmen umgelegt.

<sup>3)</sup> Für die AGZ wird der Durchschnitt der Jahre 2010-2012 verwendet.

<sup>4)</sup> Die Gesamtkosten setzen sich zusammen aus den gezahlten Fördermitteln und den IK pro ha.

<sup>5)</sup> Für die Teilmaßnahme werden Auszahlungen und Förderfläche von 2012 zugrunde gelegt, da 2012 erstmalig ausgezahlt. Eine Unterschätzung der IK ist möglich, da der Aufwand für die Auszahlung in der IK-Erhebung von 2011 nicht vollständig abgebildet ist.

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Tabelle 12 ist die breite Streuung der relativen IK zu entnehmen. So stellt die Teilmaßnahme Ökolandbau (214\_A) mit knapp 10 % gemeinsam mit der geringfügig darüber liegenden AGZ die Förderung mit den geringsten relativen IK dar. Die HIAP-Maßnahmen Blüh- und Schonstreifen (214\_C), Winterbegrünung (214\_B) und Erosionsschutz (214\_E) sind mit den höchsten relativen IK verbunden.

#### Exkurs: Kontrollkostenzuschuss im Ökologischen Landbau

Ökologisch wirtschaftende Betriebe unterliegen nach EG-Öko-Verordnung einem von einer unabhängigen Kontrollstelle durchzuführenden jährlichen Kontrollverfahren. Auf diese Prüfberichte greift der Technische Prüfdienst zurück, sodass auf eine nochmalige Prüfung auf Einhaltung der Ökologischen Wirtschaftsweise bei Vor-Ort-Kontrollen weitgehend verzichtet wird. Die Verwendung der Prüfergebnisse der Öko-Kontrollstellen reduzieren die IK der Verwaltung. Hieraus folgt wiederum, dass die IK des Ökologischen Landbaus (214\_A) im Vergleich zu den anderen HIAP-Maßnahmen tendenziell unterschätzt werden.

Die Externalisierung umfasst die Prüfung auf Ökologische Wirtschaftsweise. Diese beinhaltet bspw. die Inaugenscheinnahme der Ställe, um die Einhaltung der Tierhaltungsbedingungen entsprechend EU-Öko-VO zu überprüfen sowie die Inaugenscheinnahme der Produktionsflächen. Weiterhin prüfen die Öko-Kontrollstellen umfänglich den Zukauf und die Verwendung von Vorleistungen entsprechend den Vorgaben der Öko-VO. Der Technische Prüfdienst wiederholt diese Prüfung in Form von Stichproben im Rahmen der VOK. Nach wie vor obliegen dem Technischen Prüfdienst alle Kontrollen, die im Zusammenhang mit der Lage und Größe der beantragten Flächen stehen.

Die durch die Externalisierung des Kontrollaufwandes eingesparten IK des Ökolandbaus lassen sich nur überschlägig schätzen. Der Überschlagsrechnung liegen folgende Annahmen zugrunde:

- Der Kontrollumfang umfasst fünf Prozent der geförderten Ökobetriebe.<sup>43</sup> Dies sind für das Jahr 2011 rd. 80 Betriebe.
- Der Kontrollaufwand vor Ort der Öko-Kontrollverbände wird mit 0,5 bis 1 Tag veranschlagt.<sup>44</sup> Dieser Zeitbedarf wird angenommen, wenn die Kontrolle auf Ökologische Wirtschaftsweise vom Technischen Prüfdienst durchgeführt wird.
- Entsprechend dem MAK-Kostenansatz werden für MitarbeiterInnen des Technischen Prüfdienstes 140.000 Euro/Jahr zugrunde gelegt, mit einer kalkulatorischen Arbeitszeit<sub>netto</sub>/Jahr von 220 Tagen/netto.

Es errechnet sich eine eingesparte Verwaltungsaufwendung in Höhe von 25.450 bis 50.900 Euro. Werden diese den Verwaltungsaufwendungen des Verfahrens Ökologischer Landbaus zugeschlagen, erhöhen sich die rel. IK für den Ökologischen Landbau von 9,5 % auf 9,7 bzw. 9,9 %. Die IK/ha steigen von 16,5 Euro auf 16,9 bzw. 17,3 Euro.

Die überdurchschnittlich hohen IK/ha der HIAP-Maßnahmen Winterbegrünung, Weinbau in Steillagen sowie Blüh- und Schonstreifen resultieren zum einen aus deren geringem Förderumfang und den daraus resultierenden hohen (absoluten) Fixkosten/ha (Verdünnungseffekt). Zum anderen ist die Höhe der IK in der Maßnahmenausgestaltung begründet, die in Kapitel 5.1.2.2 (aufgegriffen wird).

### Diskussion der Ergebnisse der Gruppe Forstmaßnahmen

Mit 45 % relativer IK liegt diese Maßnahmengruppe deutlich über dem Durchschnitt der maßnahmenbezogenen relativen IK von 26 %. Damit bestätigt sich auch in Hessen eine Tendenz, die in allen Bundesländern anzutreffen ist. Tabelle 13 schlüsselt die Maßnahme 227 in weitere Teilmaßnahmen auf, unter denen vor allem die kleine und kleinteilige Fördermaßnahme der Jungbestandspflege mit 115 % ins Auge fällt. Die Teilmaßnahme Bodenschutzkalkung verdeutlicht, dass ein geringes Gesamtfördervolumen nicht zu höheren relativen IK führen muss. Trotz des im Vergleich nur halb so großen Fördervolumens bleiben die relativen IK aufgrund eines anderen Förderregimes unter denen der Teilmaßnahme Waldumbau.

<sup>43</sup> In 2011 geförderten Betriebe: 1.586.

<sup>44</sup> Die Spanne ergibt sich aus der Anzahl der Produktionsverfahren eines Betriebes sowie aus dessen Größe.



**Tabelle 13:** Relative IK auf Ebene der Teilmaßnahmen der forstlichen Förderung

Forstliche Fördermaßnahmen	IK (Mio. €)	Öffentliche Fördermittel <sup>1)</sup> (Mio. Euro)	Relative IK (%)	Output	IK/km IK/ha (Euro)	Gesamtkosten <sup>3)</sup> je km bzw. ha (Euro)
	2011	Ø 2010 - 2012	Ø 2010 - 2012	Ø 2010 - 2012	Ø 2010 - 2012	Ø 2010 - 2012
<b>125_A Forstlicher Wegebau<sup>2)</sup></b>	<b>0,218</b>	<b>0,414</b>	<b>52,5</b>	<b>96 km</b>	<b>2.266</b>	<b>6.582</b>
<b>227 Nicht produktive Investitionen</b>	<b>1,078</b>	<b>2,434</b>	<b>44,3</b>	<b>6.796 ha</b>	<b>159</b>	<b>517</b>
naturnaher Waldbau	0,63	1,520	41,2	802 ha	781	2.676
Jungbestandspflege	0,15	0,133	115,4	567 ha	270	503
Bodenschutzkalkung	0,29	0,780	37,0	5.427 ha	53	197

<sup>1)</sup> Berechnungen auf der Grundlage der Finanztabellen und Monitoringtabellen der Jahresberichte 2010 bis 2012.

<sup>2)</sup> In erster Linie Instandsetzung, nachrangig Ausbau, Neubau zu vernachlässigen.

<sup>3)</sup> Die Gesamtkosten setzen sich zusammen aus den gezahlten Fördermitteln und den Implementationskosten pro Einheit.

Quelle: Eigene Darstellung.

### 4.3 Kostenstrukturen auf Programm- und Maßnahmenebene im Ländervergleich

Die Erhebungsmethode der IK und der Ermittlung der relativen IK entspricht in den Bundesländern NRW und NI/HB der in Kapitel 3 dargestellten Methode. Erhebungen und Auswertungen wurden analog zu Hessen durchgeführt.

Abweichungen<sup>45</sup> liegen in erster Linie in Schleswig-Holstein vor. Dort wurde von der ZS selbst für das Jahr 2010 eine Kostenerhebung durchgeführt; eine erneute Erhebung wurde weder von uns noch vom Auftraggeber als sinnvoll erachtet. In den Grundzügen entspricht die Erhebung der ZS dem von uns gewählten Vorgehen. Die von der ZS gelieferten Daten wurden entsprechend der Vorgehensweise in den anderen Bundesländern aufbereitet und in maßnahmenbezogene Kosten und Kosten für den Programmoverhead untergliedert.

Sonderfall IT-Kosten: Generell gilt zu beachten, dass aufgrund der heterogenen Ausgangs- und Datenlage die Kosten der für die Programmabwicklung eingesetzten IT in länderübergreifenden

<sup>45</sup> Wesentliche Abweichungen in SH gegenüber den anderen Bundesländern:

- Der Erhebungszeitraum ist das Jahr 2010 statt 2011, und die ausgezahlten Mittel beziehen sich auf den Zeitraum der Jahre 2009 bis 2011.
- Für die Ermittlung der IK wurden vom Haushaltsreferat die tatsächlichen Personalkosten zugespült, und keine Personalkostenpauschalen verwendet.
- Die Erhebung nicht wurde in die Aufgabenbereiche Grundaufwand, Förderabwicklung und Vor-Ort-Kontrollen differenziert, daher sind einige Vergleiche mit anderen Bundesländern nicht möglich.
- Die Artikel-89-Maßnahmen wurden nicht mit einbezogen - weder auf der Aufwandsseite noch auf der Seite der Seite der öffentlichen Ausgaben. Hierdurch kann es tendenziell zu einer Überschätzung der IK kommen, wenn die Dienststellen nicht trennscharf den Aufwand für rein national finanzierte Vorhaben herausrechnen konnten.

Betrachtungen unberücksichtigt bleiben. Daher weichen die Werte für die Gesamtprogrammkosten und die Programmoverheadkosten von den in Kapitel 4.1 und 4.2 genannten Werten ab.

Zusätzlich wird, um systematische Verzerrungen zwischen den Binnen- und Küstenländern zu vermeiden, die unter Umsetzungs Gesichtspunkten sehr spezifische Maßnahme des Küstenschutzes (ELER-Code 126) in den Ländern NI/HB und SH herausgerechnet. Diese Maßnahme unterliegt in Bezug auf die Abwicklung der Förderung völlig anderen Rahmenbedingungen als die anderen ELER-Maßnahmen. Es handelt sich um eine finanzstarke Maßnahme, die mit sehr niedrigen Implementationskosten und sehr großen Fördersummen pro Vorhaben verbunden ist. Eine Einbeziehung würde zu einer starken Verzerrung des Gesamtergebnisses zugunsten der entsprechenden Länder führen.

### 4.3.1 Programmebene: Quantitative Ergebnisse im Ländervergleich

Wesentliche Eckwerte der Programmumsetzung in den vier untersuchten Bundesländern sind in Tabelle 14 zusammengestellt und werden in Abbildung 5 veranschaulicht.

**Tabelle 14:** Kennzahlen der Programmimplementation im Ländervergleich

Kennzahlen der jährlichen Programmimplementation			Bundesländer			
			NI /HB	NRW	HE	SH
<b>Öffentliche jährliche Mittel im Durchschnitt 2010 bis 2012</b>	<sup>1)</sup> Mio. Euro	<b>248,98</b>	<b>110,95</b>	<b>85,77</b>	<b>51,84</b>	
<b>Absolute IK gesamt 2011</b>	<sup>2)</sup> Mio. Euro	<b>25,98</b>	<b>17,73</b>	<b>24,15</b>	<b>8,25</b>	
davon maßnahmenbezogene IK	Mio. Euro	22,97	15,85	22,02	7,10	
davon IK-Programmoverhead	<sup>2)</sup> Mio. Euro	2,82	1,90	2,12	1,15	
Anteil Programmoverhead an IK	%	10,8	11,0	8,8	13,9	
<b>Relative IK gesamt</b>	%	<b>10,4</b>	<b>16,0</b>	<b>28,0</b>	<b>15,9</b>	
davon maßnahmenbezogene IK	%	9,2	14,3	25,0	13,7	
davon IK-Programmoverhead	%	1,1	1,7	2,4	2,3	
<b>Eingesetzte Personalressourcen 2011</b>	<sup>3)</sup>	<b>357</b>	<b>210</b>	<b>283</b>	<b>109</b>	
maßnahmenbezogen	AK	324	194	266	97	
Programmoverhead	AK	33	16	17	13	

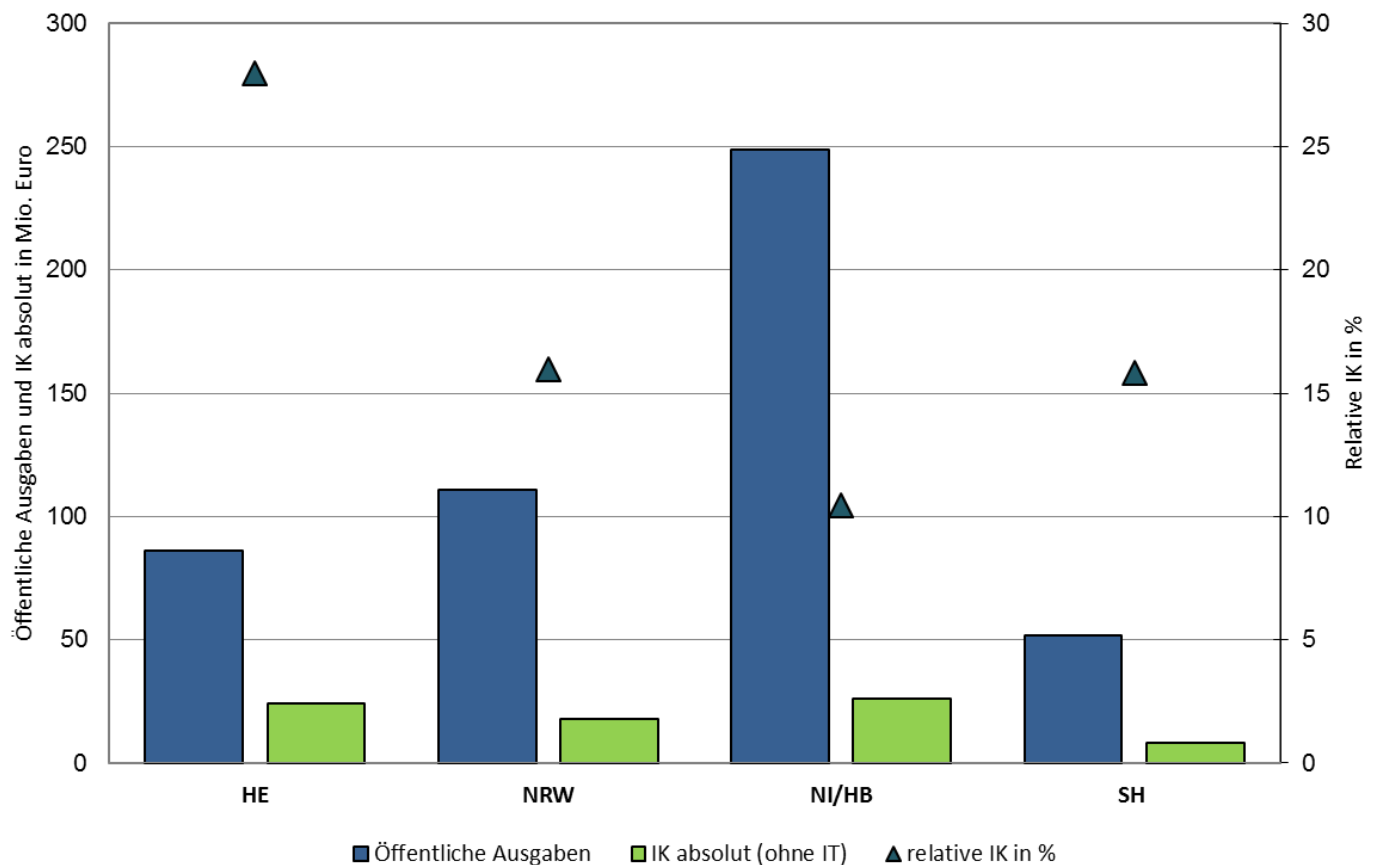
<sup>1)</sup> Inklusive Artikel-89-Maßnahmen, Mittel der Zuckerdiversifizierung sowie in NRW Kyrill-Sonderprogramm, in SH ausschließlich EU-kofinanzierte Mittel im Durchschnitt der Jahre 2009 - 2011, NI/HB und SH ohne die Maßnahme Küstenschutz.

<sup>2)</sup> Ohne die Kosten für IT. In SH ist das Bezugsjahr 2010.

<sup>3)</sup> Die Angaben basieren auf den Schätzungen der Dienststellen. in SH ist das Bezugsjahr 2010.

Quelle: Eigene Darstellung.

**Abbildung 5:** Absolute und relative IK in vier Bundesländern sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012\*



\* Ohne die Maßnahme Küstenschutz und die IT-Kosten; in SH beziehen sich die IK auf das Jahr 2010 und die ausgezahlten Mittel auf den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011.

Quelle: Eigene Darstellung.

Deutlich wird die große Spreizung der Programmvolumen der einzelnen Bundesländer, der absoluten IK sowie der Personalintensität der Umsetzung. Hierbei ist festzustellen, dass die absoluten IK nicht mit der Programmgröße bzw. den ausgezahlten Mitteln korrelieren und auch keine eindeutigen Skaleneffekte auftreten. NRW liegt deutlich über dem Mittelvolumen von Hessen, bleibt aber mit den IK ebenso deutlich darunter. NI/HB zahlt das dreifache Mittelvolumen aus; die absoluten IK liegen aber nur 7 % über denen von Hessen. Zu vermuten wäre auch gewesen, dass beispielsweise bei einem kleinen Programm wie in SH der Fixkostenanteil viel stärker zu Buche schlagen würde und damit die relativen IK am höchsten sein müssten. Dies ist aber nicht der Fall.

Neben der Programmgröße muss es demzufolge weitere wesentliche Einflussfaktoren auf die Höhe der IK geben, wie z. B. Personaleinsatz und -kosten.

Betrachtet man die Anzahl der eingesetzten AK (siehe Tabelle 14) werden zwei Aspekte deutlich:

- Verhältnis von ausgezahlten Fördermitteln pro AK: Dieses liegt in Hessen bei ca. 0,31 Mio., während es in SH 0,48, in NRW 0,54 und in Niedersachsen/Bremen 0,67 Mio. Euro beträgt.
- Niveau der Personalkosten: Im Schnitt liegen diese in NRW und HE mit rund 85.000 Euro gleichauf<sup>46</sup>, während sie in SH rund 75.000 Euro und Niedersachsen/Bremen nur 72.000 Euro betragen. Dies ist auf die Gehaltsstrukturen der stark in die Umsetzung eingebundenen Landwirtschaftskammer und das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung (LGLN) zurückzuführen. Bei beiden Organisationseinheiten dominieren die Gehaltsstufen E9 und weniger.

Die absoluten Kosten des Programmoverheads hingegen scheinen in der Tendenz eher der Höhe der ausgezahlten Programmvolumen zu folgen (siehe Tabelle 14). Dies stärkt die Aussagen der Organisationseinheiten mit querschnittsbezogenen Aufgaben, dass der Aufwand mit der Größe der Programme (Anzahl der Maßnahmen und Akteure) prinzipiell ansteigt. Auch hier „tanzt“ Hessen aus der Reihe, da die Programmoverheadkosten über denen von NRW liegen und nur 25 % unter denen von Niedersachsen.

In allen Bundesländern ist gegenüber der Untersuchung von 2005 ein Anstieg der relativen IK zu verzeichnen. So hat sich auch der Durchschnitt der maßnahmenbezogenen relativen IK aller Maßnahmen (ohne Küstenschutz) in den vier Ländern von rund 11 % (Fährmann und Grajewski, 2013) auf knapp 13 % erhöht<sup>47</sup>. Diese Entwicklung fällt aber in den anderen Bundesländern geringer aus als in Hessen. Dadurch hat sich der Abstand zu den anderen Bundesländern in Bezug auf die relativen IK Hessens gegenüber der letzten Untersuchung tendenziell weiter vergrößert.

Im Folgenden wird näher in die drei Maßnahmengruppen (ELER-InVeKoS, ELER-Investiv und Forst) hineingezoomt, um für vergleichbare Maßnahmen anhand zentraler Kenngrößen die Förderpraxis in den vier Bundesländern und Maßnahmengruppen abzubilden. In Kapitel 5 werden die Faktoren/Merkmale mit maßgeblichem Einfluss auf die Umsetzungskosten der unterschiedlichen Maßnahmen vertiefend analysiert und diskutiert. Dabei wird auch auf Ergebnisse vorangegangener Untersuchungen zurückgegriffen (Fährmann und Grajewski, 2008b; Fährmann und Grajewski, 2013).

---

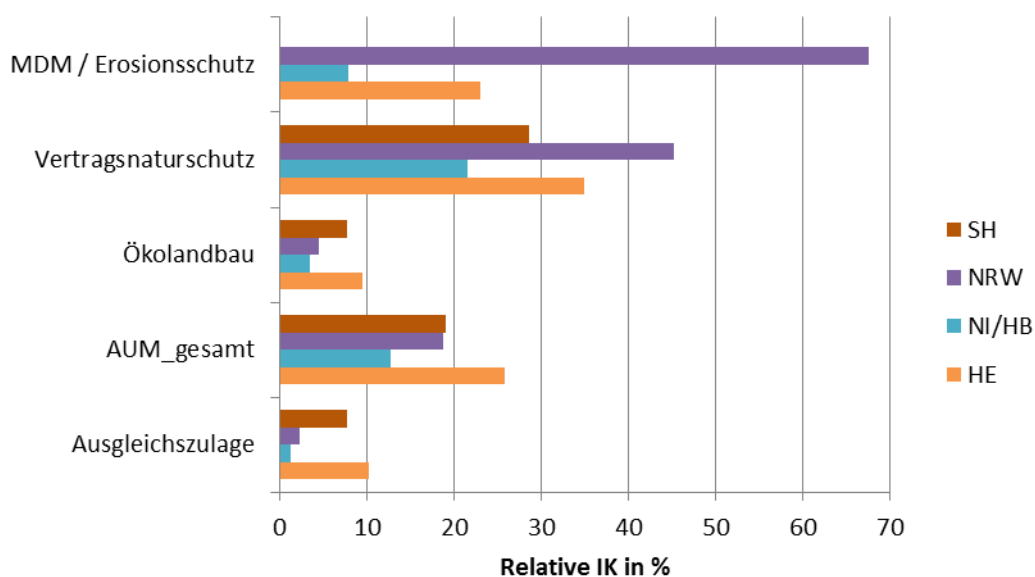
<sup>46</sup> Trotz der MAK-Ansätze der WIBank von 140.000 Euro in NRW schlagen die Kosten der LWK als EU-Zahlstelle ebenfalls mit hohen Personalkosten der Leitungsebene zu Buche.

<sup>47</sup> Berechnung ohne LEADER, da dieser Maßnahmenbereich in den Vorgängerprogrammen nicht enthalten war. Unter der Berücksichtigung von LEADER liegt der Durchschnitt der maßnahmenbezogenen IK in den vier untersuchten Bundesländern bei 13,6 %.

### 4.3.2 Flächenbezogene Maßnahmen (ELER-InVeKoS): Quantitative Ergebnisse im Ländervergleich

Tendenziell verhalten sich die relativen IK der flächenbezogenen Maßnahmen in allen vier Bundesländern ähnlich zueinander: Die AGZ<sup>48</sup> weist die niedrigsten relativen IK in dieser Maßnahmengruppe auf. Der Ökologische Landbau ist die AUM-Teilmaßnahme mit den niedrigsten relativen IK und Vertragsnaturschutz<sup>49</sup> die mit überdurchschnittlich hohen relativen IK (siehe Abbildung 6).

**Abbildung 6:** Relative IK ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung.

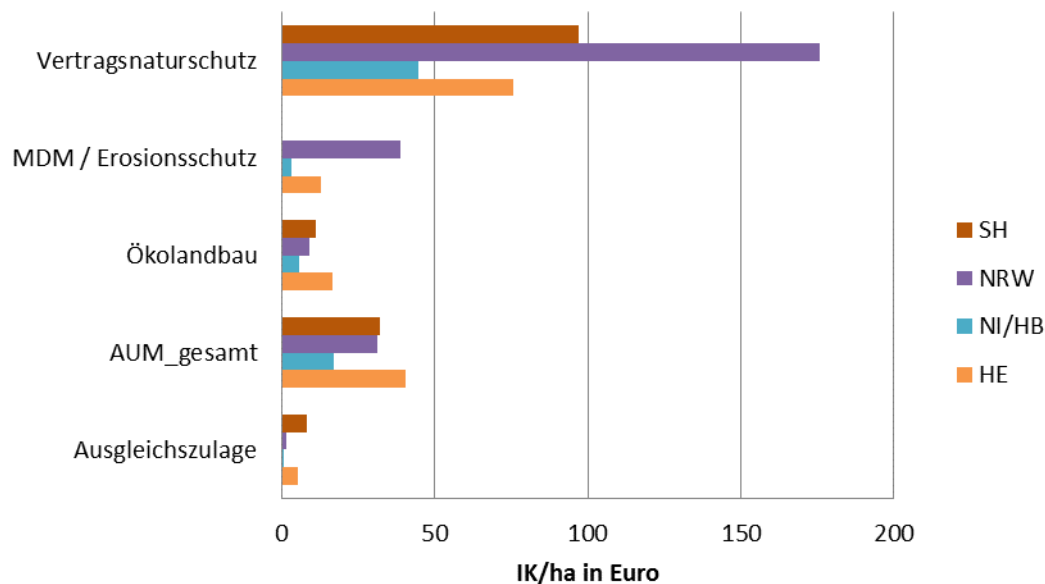
Das Niveau der relativen IK variiert jedoch zwischen den Bundesländern deutlich. Die relativen IK der AGZ und des HIAP (AUM\_gesamt) liegen in Hessen über den Kosten der Maßnahmen in den anderen Bundesländern. Auch bei Bezug der IK auf die Förderfläche liegt Hessen mit rund 40 Eu-

<sup>48</sup> Im Zusammenhang mit der AGZ muss an dieser Stelle nochmals auf die Erfassungsschwierigkeit dieser Maßnahme in Hinblick auf die Abgrenzung mit dem Arbeitsaufwand für den Gesamtantrag (Betriebsprämie) hingewiesen werden. Während es in Hessen aufgrund der Arbeitsorganisation und der fehlenden Kosten-Leistungsrechnung eher zu einer Überschätzung des AGZ-Aufwandes gekommen ist (LR, 2014), liegen in NI/HB und NRW eher Unterschätzungen vor. Hier buchen die MitarbeiterInnen der LWK nach Aussagen der Kammern kleinere Arbeiten mit auf das Produkt Betriebsprämie und differenzieren nicht „viertelstundengenau“ zwischen 1.- und 2.-Säule-Maßnahmen.

<sup>49</sup> Für den Ländervergleich wird die hessische Grünlandextensivierung (214\_D) als Vertragsnaturschutzmaßnahme angerechnet. Im Rahmen der Grünlandextensivierung werden auf rund 75 % der Förderfläche zusätzlich NSL gefördert, die als Äquivalent zu den Vertragsnaturschutzvarianten der anderen Bundesländer angesehen werden können.

ro/ha (AUM\_gesamt) über den anderen Bundesländern. Dies gilt auch für die Teilmaßnahme Ökolandbau (siehe Abbildung 7).

**Abbildung 7:** IK je Hektar ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern



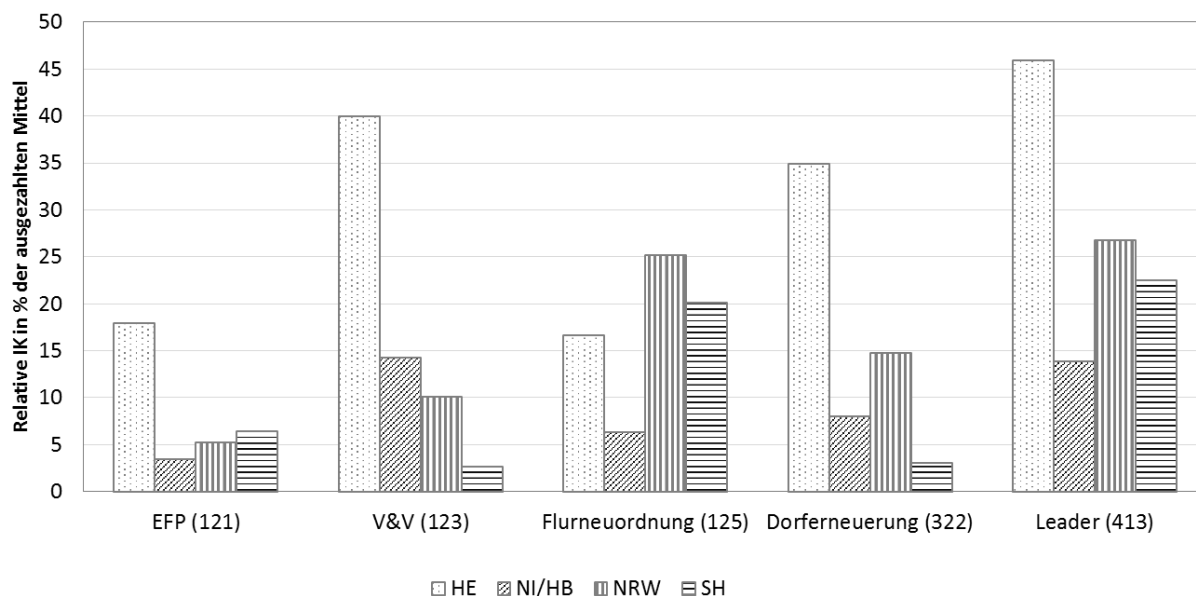
Quelle: Eigene Darstellung.

Werden die IK auf die Förderfläche bezogen, ist der Förderumfang der Maßnahme ausschlaggebend; der Einfluss unterschiedlicher Förderprämien in den Ländern wird neutralisiert. Bis auf die des Ökologischen Landbaus variieren die Förderauflagen der in Abbildung 7 dargestellten Maßnahmen und können damit den Länderunterschied der IK erklären. Der Ökologische Landbau hingegen ist in allen Ländern eine etablierte Maßnahme mit vergleichsweise hohem Förderumfang. Verzerrungen zwischen den Bundesländern durch Lernkosten bestehen somit nicht. Daraus lässt sich ableiten, dass der Unterschied der IK/ha für den Ökologischen Landbau im Wesentlichen in der Verwaltungsorganisation der Länder sowie deren Agrarstruktur begründet sein dürfte (siehe Kapitel 5.1 und 5.3).

### 4.3.3 Investive Maßnahmen (ELER-Investiv): Quantitative Ergebnisse im Ländervergleich

Abbildung 8 stellt die Ergebnisse der relativen IK für ausgewählte vergleichbare investive Maßnahmen in den Landesprogrammen zusammen.

**Abbildung 8:** Relative IK ausgewählter investiver Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern



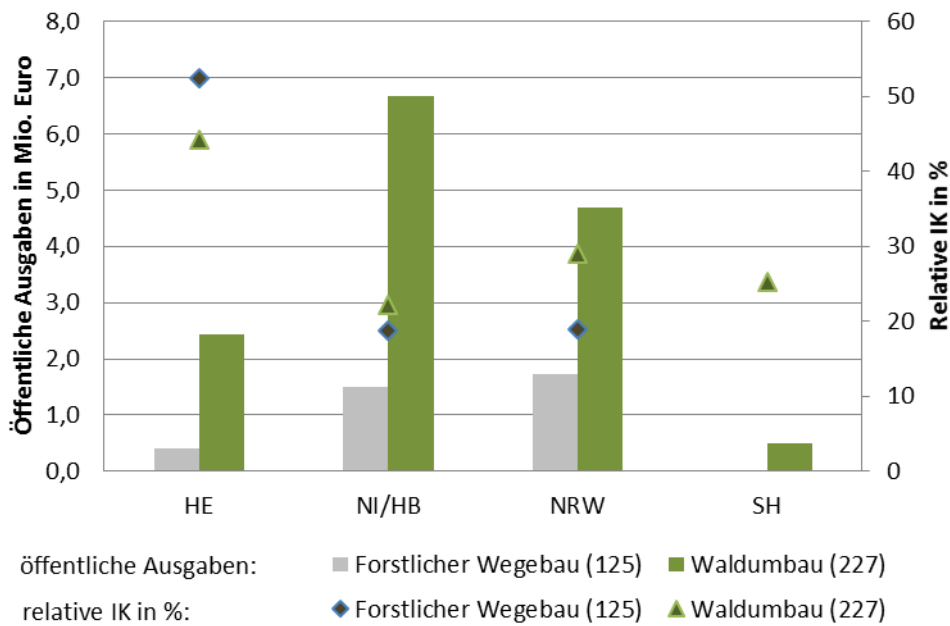
Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Ausnahme der Flurneuordnung liegen die relativen IK in Hessen bei allen betrachteten investiven Maßnahmen deutlich über denen der anderen Bundesländer. Dies scheint in Hessen weitgehend unabhängig vom Volumen der insgesamt ausgezahlten öffentlichen Mittel zu sein. So werden in SH in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle deutlich weniger Mittel über die einzelnen Maßnahmen umgesetzt. Andere Merkmale scheinen – im Vergleich der Länder untereinander - ausschlaggebender zu sein. Diese Merkmale werden in Kapitel 5 vertieft diskutiert.

#### 4.3.4 Forstliche Förderung: Quantitative Ergebnisse im Ländervergleich

Die relativen IK der Maßnahme Waldumbau liegen in Hessen über denen der anderen Bundesländer (siehe Abbildung 9); mit über 20 % gehört die Maßnahme Waldumbau (ELER-Code 227) aber auch in den anderen Bundesländern zu den überdurchschnittlich aufwendigen Maßnahmen. Ein ähnliches Gefälle ist auch beim forstlichen Wegebau (ELER-Code 125) festzustellen.

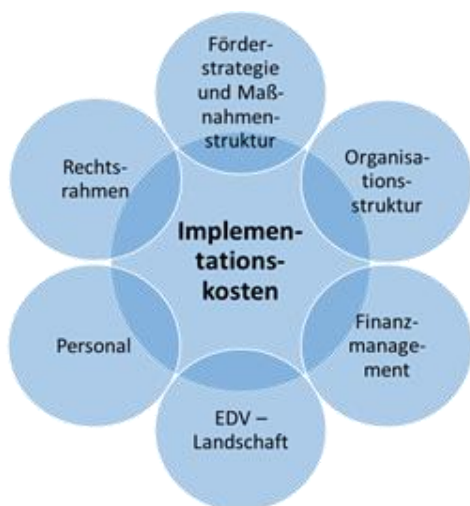
**Abbildung 9:** Relative IK und ausgezahlte öffentliche Mittel des forstlichen Wegebau (125) und des Waldumbaus (227) in den vier untersuchten Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung.

Hessen hatte spezifische Probleme bei der Beschaffung von Kofinanzierungsmitteln; dies führte zu Schwierigkeiten in der Förderabwicklung der forstlichen Maßnahmen. Dadurch erklärt sich in Teilen das ungünstige Verhältnis zwischen IK und ausgezahlten Fördermitteln. In Kapitel 5.7 werden weitere Gründe diskutiert.

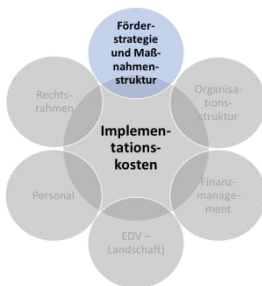
## 5 Qualitative Implementations(kosten)analyse



Im Folgenden werden die Ergebnisse der qualitativen Erhebungen systematisch aufbereitet und strukturiert nach sechs Themenfeldern präsentiert. Diese Themenfelder bilden wesentliche Erklärungsgründe für die Höhe der IK ab. Aus der Diskussion der Ergebnisse werden Verbesserungsansätze und Handlungsfelder für die Programmierung 2014 bis 2020 sowie Vorschläge zum Änderungsbedarf am Umsetzungsrahmen abgeleitet.



## 5.1 Förderstrategie, Maßnahmenstruktur und Selbstverständnis der Verwaltung



Den **inhaltlichen** Rahmen der Implementation und der daraus resultierenden IK bilden die vom jeweiligen Bundesland gewählte Förderstrategie, die damit verbundenen Merkmale des Programms sowie die darin enthaltenen Maßnahmen. Auf diesem Feld besteht der größte Handlungsspielraum der Programmverantwortlichen, die IK zu senken. Zur strategisch-inhaltlichen Ausrichtung gehören insbesondere die folgenden Aspekte:

- Welches Selbstverständnis haben die umsetzenden Förderverwaltungen? Versteht man sich als Dienstleister einer nachfrageorientierten Umsetzung von Förderung oder als pro-aktive Verwaltung, die sich sowohl den Förderzielen als auch den AntragstellerInnen stark verpflichtet fühlt?
- Wie viele Maßnahmen welchen Maßnahmentyps werden mit EU-Kofinanzierung angeboten und wie werden die Finanzmittel auf Maßnahmen verteilt (Programmdesign)?
- Sind die Maßnahmen durch gezielte Förderauflagen anspruchsvoll in der Akquise, Beratung und Abwicklung?
- Wie ist das Verhältnis von EU-kofinanzierten zu national finanzierten Artikel-89-Maßnahmen?
- Werden Bagatellgrenzen für Förderung und Förderhöchstgrenzen pro Förderfall als Steuerungsinstrumente eingesetzt? Sollen von den EU-Fördermitteln so viele Förderfälle wie möglich angestoßen werden, sodass die Förderung nach oben gedeckelt werden muss, niedrige Bagatellgrenzen gesetzt und kleinteilige Fördergegenstände angeboten werden oder erfolgt eine Konzentration der Fördermittel?

Im Anschluss werden die wesentlichen Eckpunkte des Hessischen EPLR im Hinblick auf die vorgeannten Aspekte auf Programmebene sowie im Kapitel 5.1.2 auf Maßnahmenebene herausgestellt und vor dem Hintergrund des Umsetzungsaufwandes bewertet. In Kapitel 5.1.3 werden Verbesserungsansätze und Handlungsfelder für die Programmierung 2014 bis 2020 aufgezeigt.

### 5.1.1 Eckpunkte auf Programmebene

#### 5.1.1.1 Programmdesign

##### Programmstruktur und Mittelverteilung

*„Die Philosophie dieser Förderperiode war, möglichst das gesamte Spektrum an ko-finanzierbaren Maßnahmen anzubieten, um über die EU-Kofinanzierung die Maßnahmen auch im Bereich der nationalen Finanzierung abzusichern“ (LR, 2014).*

Der Hessische EPLR gehört gemessen am Finanzvolumen (EU-Mittel) im Ländervergleich zu den kleineren Programmen. Die Fördermittel verteilen sich sehr unterschiedlich auf das Spektrum an Maßnahmen und Teilmaßnahmen, sodass neben einigen wenigen finanzstarken Maßnahmen, wie der AGZ, dem EFP und dem HIAP, der Flurbereinigung und der DE eine Vielzahl kleinerer Maßnahmen im EPLR enthalten sind. Als „kleiner“ werden von uns Fördermaßnahmen definiert, deren jährliches Mittelvolumen (aller öffentlichen Mittel) unter einer Mio. Euro liegt. Besonders hoch ist die Anzahl der kleinen Maßnahmen im Schwerpunkt 3. Von den insgesamt elf (Teil)maßnahmen<sup>50</sup> des Schwerpunktes 3 weisen außer der DE (ELER-Code 322) alle anderen ein Volumen von unter einer Mio. Euro auf. Hinzu kommt, dass unterhalb der Maßnahmenebene eine weitere Untergliederung in Projektbereiche zu einer noch differenzierteren Ausprägung der Förderabwicklung führt.

Auch in SP 1 bleiben die Maßnahme 123 und der forstliche Wegebau – trotz anfänglicher anderer Programmierungen – bezogen auf die bis 2012 realisierten Auszahlungen weit unter diesem Wert. Das HIAP (SP 2) ist in sechs Teilmaßnahmen untergliedert, die innerhalb des EPLR umgesetzt werden, wobei drei deutlich unter einer Million Euro liegen.

Damit unterscheidet sich der Hessische EPLR von den Programmen der anderen untersuchten Bundesländer, in denen Maßnahmen unter dem Schwellenwert von einer Million Euro öffentlicher Mittel/Jahr einen geringeren Anteil ausmachen.

**Tabelle 14:** Programmstruktur im Ländervergleich

Programmstruktur	Bundesländer			
	HE	NI/HB	NRW	SH
Zahl der (Teil-)Maßnahmen	26	34	31	32
Anteil der Kleinstmaßnahmen	62 %	29	39	31

<sup>1)</sup> Gemäß Programmplanungsdokument, bei AUM nur die (Teil-)Maßnahmen mit Neubewilligungen.

<sup>2)</sup> Als "Benchmark" wurden 1 Mio. Euro Mittelvolumen/Jahr gesetzt, Angaben aus Jahresberichten, eigene Berechnungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

In dieser Förderperiode haben einige neue EU-Vorgaben zu weitreichenden Veränderungen des laufenden Programms und dessen Abwicklung geführt. Inhaltliche Veränderungen sind neben den hierfür notwendigen Beteiligungs- und Genehmigungsprozeduren mit Änderungen in den Abwicklungsprozessen und EDV-Programmen verbunden. Fraglich ist, ob diese Änderungen in einem ausgewogenen Verhältnis von Aufwand zu Wirkungen stehen.

<sup>50</sup> 311\_A, B, C, 312, 313, 321\_A und B, 322, 323, 331, 341

Die erste große Programmanpassung ging vom Health Check aus und hatte weniger Einfluss auf die Programmstruktur als vielmehr auf das Finanzmanagement (siehe unter Kapitel 5.4). Die zweite wesentliche Entscheidung mit Einfluss auf den Hessischen EPLR betraf das Zuckerdiversifizierungsprogramm nach Art. 6 der VO (EG) Nr. 320/2006 von 2008.<sup>51</sup> Nach dieser Verordnung konnten Mitgliedstaaten mit Regionen, die von der Umstrukturierung der Zuckerindustrie betroffen sind, Diversifizierungsbeihilfen gewährt werden. Diese waren in sog. Umstrukturierungsprogrammen zu programmieren und mussten EPLR-Maßnahmen in den Schwerpunkten 1 oder 3 des Landes entsprechen. Hessen hat zu diesem Zweck das Programm zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung aufgelegt (HMULV, 2008). In dessen Rahmen konnten insgesamt sieben Maßnahmen des bestehenden EPLR eine zu 100 % mit EU-Mitteln finanzierte Förderung erhalten. Für die Dauer der Inanspruchnahme der Diversifizierungsbeihilfe war die entsprechende Maßnahme im EPLR auszusetzen. Damit hat Hessen im Gegensatz zu anderen Ländern, die sich auf ein bis zwei Maßnahmen<sup>52</sup> konzentrierten, die Gelder auf eine Vielzahl von Maßnahmen verteilt. Welche Umsetzungsprobleme entstanden, ist im folgenden Kasten dargestellt.

Wesentlich für die Auswirkung des **Zuckerdiversifizierungsprogramms** in Hessen auf den Programmvollzug sind zwei Aspekte.

- Die im Rahmen dieser Haushaltlinie gewährten Mittel wurden vonseiten der EU nicht umgewidmet, sondern verblieben unter dem Regelungsregime des EGFL. Die geöffneten ELER-Maßnahmen und damit die betroffenen Förderverwaltungen unterlagen somit zwei Regelkreisen der Abwicklung.
- Erst spät hat sich herausgestellt, dass die Mittel der Zuckerdiversifizierung damit dem strengen Jährlichkeitsprinzip des EGFL unterlagen – eine Interpretation, für die sich die Kommission bis 2011 Zeit gelassen hat (HMUEL, 2013a).

Aufgrund dieser Auslegung hat die KOM es abgelehnt, die vor dem 30.09.2011 (Ausschlussfrist) bewilligten, aber physisch noch nicht vollständig umgesetzten Projekte über den EGFL auszufinanzieren. Da auch der ELER nicht als Finanzierungsmittel für die bewilligten Projekte zur Verfügung stand, mussten ausstehende Restzahlungen ohne EU-Kofinanzierung getätigt werden, was zu größeren Umschichtungen Ende 2012 geführt hat. Dieses wenig kohärente Vorgehen der DG-Agri führte zu einer sehr kritischen Einschätzung vonseiten der VB: Aufgrund dieser Erfahrungen würde sie in einem künftigen Fall von der Zuweisung weiterer EU-Mittel aus anderen Fonds (EGFL) abraten bzw. dringend empfehlen, vorher zu klären, welcher "Mehrwert" für die Region entsteht. *„Im vorliegenden Fall hat es seit Frühjahr 2008 nur einen erheblich höheren Zeitaufwand in der Steuerung/Koordinierung erzeugt und zu vielen Problemen bei der Abfinanzierung geführt“* (LR, 2014). Es ist nicht nachzuvollziehen, weshalb innerhalb der DG Agri keine pragmatischere Lösung gefunden werden konnte (HMUEL, 2013a).

<sup>51</sup> Verordnung (EG) Nr. 320/2006 DES RATES vom 20. Februar 2006 mit einer befristeten Umstrukturierungsregelung für die Zuckerindustrie in der Europäischen Gemeinschaft und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (Ab EU L 58/42 28.02.2006).

<sup>52</sup> In den meisten Fällen wurden die Mittel nur für das AFP und oder den Wegebau eingesetzt.

### **Förderstrategie – überwiegend ambitioniert mit Nebenwirkungen**

Der Hessische EPLR zeichnet sich in weiten Teilen durch ein hohes fachliches Anforderungsniveau der Fördermaßnahmen aus, welches einerseits eine zielgerichtete Förderung garantiert (und der Tendenz nach Mitnahmeeffekte vermeidet), andererseits aber höhere Verwaltungskosten verursacht.

Aufgrund des förderstrategischen Ansatzes, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln möglichst viele Vorhaben anzustoßen, enthalten die Maßnahmen überwiegend niedrige Bagatellgrenzen, wird sehr kleinteilig gefördert und werden die maximalen Zuwendungsbeträge bei investiven Maßnahmen gedeckelt. Hohe Fallzahlen bei gleichzeitig geringer Fördermittelausschüttung sind mit höheren relativen IK verbunden. Gleichzeitig steht den geringen Förderprämien auch aus der Perspektive von AntragstellerInnen ein großer Aufwand für umfangreiche Antragsunterlagen gegenüber.

Im Bereich des HIAP werden z. T. hohe, fachlich begründete Förderauflagen formuliert, die durch die gezahlten Förderprämien nicht kompensiert werden. Dadurch werden die geplanten Outputziele nicht erreicht.

Die genannten Faktoren bergen die Gefahr einer abnehmenden Akzeptanz der Maßnahmen durch die Kluft von hohen Förderauflagen und damit verbundenen Sanktionsrisiken sowie einem ausufernden Umfang der Förderunterlagen einerseits und geringen Fördersätzen/Prämien andererseits. Mangelnde Akzeptanz von Maßnahmen bzw. hohe Abbruchquoten im Laufe eines Förderverfahrens wirken zusätzlich kostensteigernd (relative IK), da dem Verwaltungsaufwand (Vorhalten der Systeme und Beratungsleistung) keine Fördervorhaben bzw. ausgezahlten Mittel gegenüberstehen. Dies betrifft in erster Linie die Maßnahmen V&V, Diversifizierung, Forst und Teilmaßnahmen des HIAP.

Die teilweise mangelnde Akzeptanz bzw. die hohen Vorlaufzeiten in den ambitionierten Maßnahmen haben zudem zu einer Umsteuerung der Mittel in die AGZ geführt, die als finanztechnisches „Überdruckventil“ fungiert. Das erschwert zum einen den Erhalt der Ausgewogenheit zwischen den Programmschwerpunkten. Zum anderen wird hierdurch ein großer Anteil an Fördermitteln in eine Maßnahme gelenkt, die nach Einschätzung von Bewilligungsstellen zwar sehr einfach umzusetzen ist, aber zunehmend einem wirkungslosen Gießkannenprinzip folgt.

#### **5.1.1.2 Einsatz der Artikel-89-Maßnahmen**

##### **Dominanz der EU-Regularien**

Hessen setzt für einzelne Maßnahmen zusätzliche nationale Mittel für rein national finanzierte Vorhaben ein. In erster Linie sind dies die Dorferneuerung, die Flurbereinigung und die einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung als Basisförderung für die NSL innerhalb des HIAP. Tabel-

le 15 stellt die Größenordnung des Verhältnisses EU-kofinanzierter Förderung zu rein nationaler Förderung dar.

**Tabelle 15:** Anteil der Artikel-89-Mittel an den Programmmitteln 2007 bis 2012

	Öffentliche Fördermittel 2007 bis 2012 (kumuliert in Mio. Euro)			Anteil Artikel-89- Maßnahmen (in %)
	EU-kofinanziert	Artikel 89	Gesamt	
Gesamtprogramm	377,4	144,1	521,5	27,6
wesentliche Maßnahmen				
125 Flurbereinigung	18,5	10,0	28,5	35,1
214 HIAP <sup>1)</sup>	107,4	22,1	129,5	17,0
322 Dorferneuerung/-entwicklung	10,3	109,9	120,2	91,4

<sup>1)</sup> Basisförderung der Maßnahme Grünlandextensivierung B5.

Quelle: Eigene Darstellung nach HMUELV (2013b).

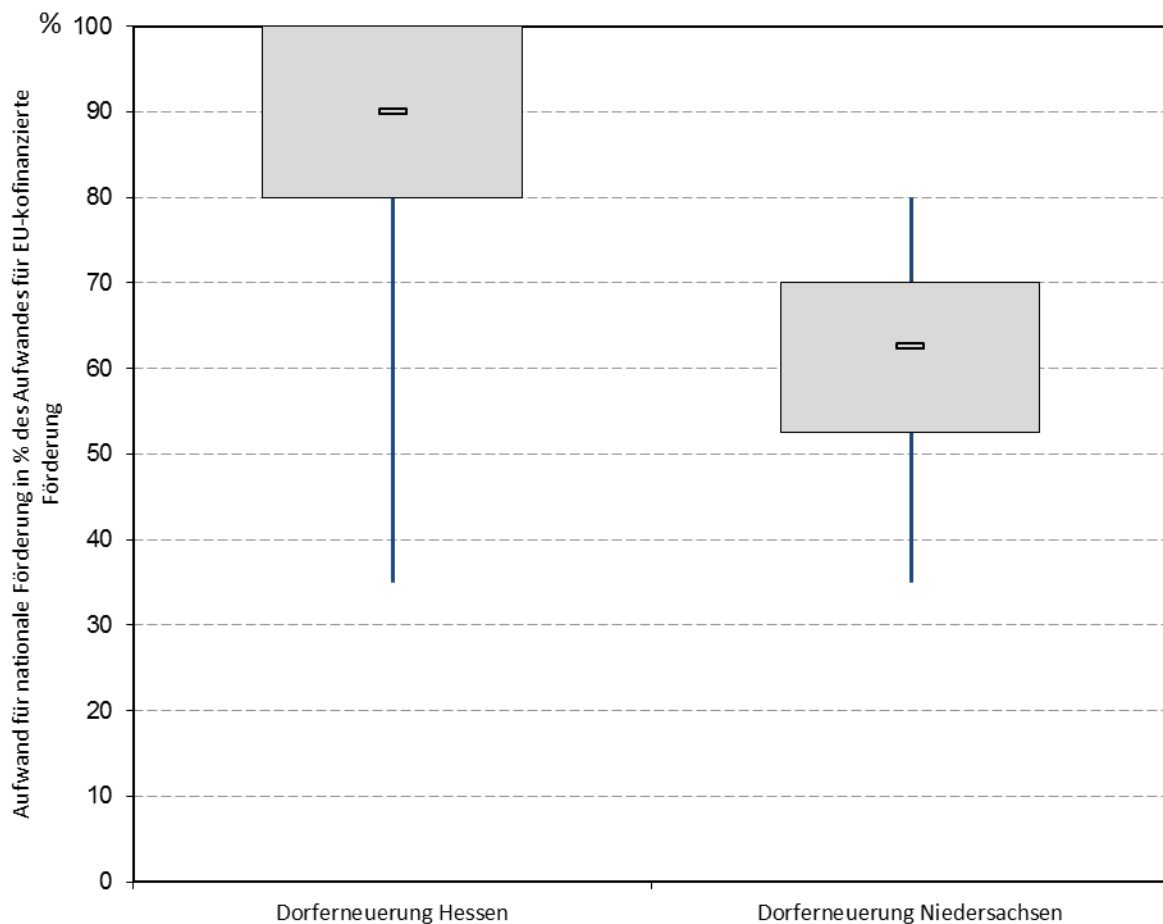
Eklatant ist das Verhältnis bei der Dorferneuerung, bei der gemessen an den bis 2012 geflossenen öffentlichen Fördermitteln über 90 % außerhalb der EU-Förderung umgesetzt wurde. Um Fehlern vorzubeugen und nicht zwei Verfahren aufsetzen zu müssen, werden „*Maßnahmen unabhängig davon, ob EU-Mittel eingesetzt werden, nach dem gleichen Verfahren umgesetzt. [...] Es würde die Bewilligungsstellen eher verwirren, wenn man hier zwei unterschiedliche Verfahrensläufe implementiert. Die Entscheidung für einen einheitlichen Fördervollzug erleichtert die Umsetzung*“ (LR, 2014).

Die Argumentation ist nachvollziehbar; gleichwohl wird in anderen Bundesländern anders verfahren und ein deutlicher Unterschied zwischen den Verfahrensarten durch die Verwaltungen gesehen und auch zugelassen. Die Befragung der Bewilligungsstellen im Rahmen der Vollerhebung zu den IK<sup>53</sup> zur Aufwandsabweichung bei Maßnahmen, die auch als Artikel-89-Maßnahme rein national finanziert angeboten werden, ergab im Vergleich zu Niedersachsen einen deutlich geringeren Minderaufwand (siehe Abbildung 10).<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Siehe zur Fragestellung und den hessischen Ergebnissen genauer Kapitel 4.1.3.2.

<sup>54</sup> Im Vergleich zu den Ergebnissen der Implementationskostenanalyse 2005 (LR et al., 2008) lässt sich insgesamt eine eindeutige Tendenz hin zu einer höheren Abweichung zwischen nationaler und EU-Förderung ablesen.

**Abbildung 10:** Aufwand für Vorhaben nationaler Förderung gegenüber EU-kofinanzierten Vorhaben der Dorferneuerung in Niedersachsen und Hessen



Grafisch dargestellt sind pro Boxplot jeweils das Minimum, der untere Viertelwert (Quartil) der Zentralwert (Median), der obere Viertelwert und das Maximum.

Quelle: Eigene Darstellung.

**Als wesentliche Erklärungsgründe für den deutlichen Minderaufwand in Niedersachsen wurden** eine klare und frühe Weichenstellung im Förderverfahren bzw. die Zuordnung bestimmter Vorhabentypen zur rein nationalen Förderung und damit verbundene abweichende Handlungsoptionen angeführt, so z. B.:

- keine Checklisten und ausführlichen Dokumentationspflichten im Rahmen der Verwaltungskontrolle sowie der doppelten Aktenführung,
- Nutzen der verwaltungsvereinfachenden Regelungen der LHO und VwVfG (Kleinbetragsregelung, Bagatellgrenzen für Rückforderungen, Schwellenwerte für Mitteilungspflichten),
- vereinfachte Verwendungsnachweise, da keine Sanktionsprüfung vorgenommen werden muss, und Wegfall der Sanktionierung selbst,

- keine VOK und andere Prüfungen und damit verbundene Berichtspflichten,
- höhere Flexibilität in Bezug auf die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips.

### **Wenig verwaltungsökonomische Lenkung von Vorhaben in die nationale Förderung erkennbar**

Eine Auswertung der Förderfälle der Dorferneuerung von 2008 bis 2012 zeigt, dass in Hessen – anders als in anderen Bundesländern – trotz des hohen Anteils an Artikel-89-Mitteln die privaten AntragstellerInnen<sup>55</sup> in der EU-Förderung überwiegen. Sie machen über 90 % der ZuwendungsempfängerInnen der insgesamt mit EU-Förderung umgesetzten rund 1.900 Vorhaben aus. Auch die Kleinstförderungen (unter 10.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen) werden nicht konsequent aus der EU-Finanzierung herausgesteuert. Knapp ein Drittel der gesamten Kleinstförderung wurde über die EU-Finanzierung umgesetzt und sogar 47 % der Kleinstförderungen bei privaten ZuwendungsempfängerInnen (siehe Tabelle 18).

Aussagen der Bewilligungsstellen lassen darauf schließen, dass aufgrund der Mehrwertsteuerproblematik sogar eine bewusste Steuerung der privaten ZuwendungsempfängerInnen in die EU-Förderung erfolgte. *„Bis im letzten Jahr war es allerdings so, dass in kommunale Projekte überhaupt kein EU-Geld geflossen ist. In diesem Jahr wurde entschieden, die MwSt. nicht mehr zu fördern. Es wird nur noch auf Netto gefördert, so dass auch in kommunalen Projekten EU-Geld eingesetzt werden kann“* (LR, 2014). Dies erscheint vor dem Hintergrund des höheren Aufwandes für EU-Projekte im Zusammenhang mit der Sanktionsbewährung (siehe hierzu genauer Kapitel 5.2) und der VOK verwaltungsökonomisch wenig sinnvoll.

Nach Aussagen der ZS wurden schon *„Diskussionen mit der Fachebene geführt, ob es sinnvoll ist, angesichts des Übergewichts von nationalen Mitteln in der DE/RE tatsächlich alle Maßnahmen unter den EU-Bedingungen zu fördern. Im Ergebnis wollte man aber daran festhalten, um sich die Flexibilität zu bewahren, noch umzusteuern, falls ein Projekt nicht rechtzeitig fertig wird. Zuletzt wurde 2010, als die Bewilligung an die Landkreise ging, von der ZS diese Problematik mit dem Wirtschaftsministerium diskutiert. Es gäbe die Möglichkeit, wie in Niedersachsen alle Privaten ohne EU-Mittel zu fördern, oder bestimmte Fördergegenstände aus der EU-Förderung herauszunehmen“* (LR, 2014).

Im Bereich des HIAP hat man sich entschieden, die relativ leicht umzusetzende Basisförderung der Grünlandextensivierungsmaßnahme mit rein nationalen Mitteln zu finanzieren und die sehr individuellen NSL als „Hütchen“ auf diesen Flächen mit ELER-Mitteln umzusetzen. Diese Entscheidung diene der Maximierung von Kofinanzierungsmitteln bei bestehenden Budgetrestriktionen (EU, GAK). Aus dieser Sicht ist die Entscheidung, den Fördergegenstand der NSL mit ELER-Mitteln zu finanzieren (kein GAK-Fördertatbestand) und die Grünlandextensivierung über die GAK, sinn-

---

<sup>55</sup> Darunter fallen alle AntragstellerInnen außer Gebietskörperschaften, kirchlichen Körperschaften sowie Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Es handelt sich überwiegend um natürliche Personen.

voll. Flexibler umsetzen ließen sich die NSL aber sicher ohne EU-Regularien; ob mit weniger Aufwand, ist allerdings fraglich.

### 5.1.2 Eckpunkte der Maßnahmenausgestaltung und -umsetzung

In vorausgegangenen Studien (LR 2008, Fährmann, Grajewski 2013) wurden folgende Faktoren als wichtige Determinanten für die Höhe von IK identifiziert:

- Fördervolumen insgesamt,
- Selbstverständnis der Verwaltung,
- Maßnahmendesign: Ausdifferenzierung der Fördertatbestände, Auflagenintensität,
- Prozedere der Antragstellung: standardisierte Unterlagen und Prozeduren oder individuelle Vertragsausgestaltung,
- Förderbetrag pro Vorhaben/Antrag (gesteuert über Bagatellgrenzen und Deckelung der Förderhöchstbeträge),
- Kategorie der AntragstellerInnen: private Haushalte, Unternehmen, öffentliche AntragstellerInnen,
- Auszahlungsregime (Zahl der Teilauszahlungen).

Im Rahmen der Interviews wurde geprüft, ob sich die von uns identifizierten Einflussfaktoren auch mit dem Erfahrungshintergrund der Bewilligungsstellen decken. Der Einfluss vieler der aufgeführten Faktoren wurde bestätigt und für die jeweilige Maßnahmengruppe konkretisiert. Einige Faktoren wurden für Hessen als irrelevant erachtet. So trifft aus Sicht der Befragten beispielsweise für die investiven Maßnahmen die Annahme nicht zu, dass bestimmte Kategorien von AntragstellerInnen (private versus öffentliche, Unternehmen versus landwirtschaftliche Betriebe) einen Einfluss auf den Aufwand und damit auf die Umsetzungskosten haben. Ihrer Erfahrung nach spielen die Aspekte der Förder(vor)erfahrung, zur Verfügung stehende Beratungseinrichtungen, Größe des Unternehmens etc. eine größere Rolle als die groben Kategorien private Haushalte, Unternehmen und öffentliche AntragstellerInnen. Gleichwohl ist gerade bei den privaten Haushalten oftmals wenig Förderexpertise vorhanden.

Im Folgenden werden die von den Befragten als wesentlich erachteten Faktoren nach den Maßnahmengruppen ELER-Investiv und ELER-InVeKoS<sup>56</sup> diskutiert. Wo es sinnvoll erscheint, wird ein Vergleich zu den anderen Bundesländern gezogen.

---

<sup>56</sup> Die forstlichen Fördermaßnahmen werden unter Kapitel 5.7 gesondert diskutiert, da für diese Maßnahmen viele spezifische Aspekte und Bedingungen zusammentreffen.



## 5.1.2.1 Maßnahmengruppe ELER-Investiv

### 5.1.2.1.1 Rahmenbedingungen – Ausgangslage im Bereich ELER-Investiv

#### Selbstverständnis der Verwaltung, über Förderung zu gestalten

Insbesondere im Bereich der Dorferneuerung und Regionalentwicklung verfolgt die hessische Verwaltung einen pro-aktiven Ansatz, der auf dem lang zurückreichenden und zentralen Anspruch in Hessen basiert, die ländliche Entwicklung über die Förderung zu gestalten und aktiv voranzutreiben (Schüttler, 1994; Schüttler, 1999a; Schüttler, 1999b).

Hervorzuheben ist die Zufriedenheit der Förderverwaltung – trotz des hohen Aufwandes – mit dem im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung zur Verfügung stehenden Förderinstrumentarium: Die Richtlinie – gerade auch in der aktuellen Form mit der Möglichkeit der Förderung gemeinnütziger Vereine – stellt aus Sicht der Bewilligungsstellen die notwendigen Ansätze zur Problemlösung und Entwicklung in den ländlichen Räumen zur Verfügung. *„Das Selbstverständnis des Fachdienstes ist so, dass versucht wird, den Kunden bei der Bewältigung seiner Probleme zu unterstützen. Die Dorferneuerung wurde zukunftsweisend weiterentwickelt. Es gibt viele Inhalte, mit denen man sich als Verwaltung identifiziert, auch Erfolge. Mit den administrativen Rahmenbedingungen muss man sich arrangieren. (...) Gerade der Bereich der DE und die Wege, die Hessen hier beschreitet, sind sehr motivierend. Die Arbeit wird nachgefragt“* (LR, 2014).

Die AntragstellerInnen sind in diesem Sinne PartnerInnen der ländlichen Entwicklung, die intensiv betreut werden. Der administrative Rahmen wird als gesetzt angesehen, ohne den man nicht über die erforderlichen Finanzmittel verfügen könnte.

#### Bedeutung der regionalen Prozesse in Hessen

Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern wird in Hessen mit Ausnahme der Dorferneuerung fast der komplette Schwerpunkt 3 über regionale Prozesse umgesetzt. Den Regionen kommt damit eine Schlüsselfunktion in der Förderumsetzung zu. Um den durch diese politische Grundsatzentscheidung entstehenden Einfluss auf die Umsetzungskosten abzuschätzen, wurden die Bewilligungsstellen wie in den anderen Bundesländern im Rahmen der Vollerhebung zu den IK gefragt, wie groß der Mehraufwand für die Umsetzung von Förderung über regionale Prozesse im Gegensatz zu einer Regelbewilligung sei (LR, 2012). Dies konnte nur fiktiv bzw. im Vergleich mit der DE geschätzt werden, da es in Hessen im Bereich der Regionalentwicklung keine Regelbewilligungen<sup>57</sup> mehr gibt.

---

<sup>57</sup> Regelbewilligung heißt ein bilaterales Antragsverfahren ohne die Beteiligung der Regionalforen.

Ein Großteil der Ämter hat zu diesem Aspekt keine Angaben gemacht. Die wenigen geäußerten Einschätzungen reichen von „kein Mehraufwand“ und positiven Einflüssen der regionalen Abstimmungsverfahren für das eigene Handeln bis zu sehr skeptischen Aussagen: „*Regionalforum (RF) behindert mehr als es nützt. Darüber hinaus ist mit Einbindung des RF ein zusätzlicher bürokratischer Aufwand erforderlich, dies gilt für alle Maßnahmen*“ (LR, 2012). Die Spreizung der Äußerungen deutet auf die heterogene Situation in Bezug auf die Zusammenarbeitskultur zwischen Verwaltung und Regionen und deren Leistungsfähigkeit hin (siehe auch Kapitel 5.3.8).

Im Durchschnitt der Antworten liegt der geschätzte Mehraufwand von LEADER/HELER bei gut 10 % gegenüber einer Regelbewilligung. Ausschlaggebend sind die größere Zahl der Beteiligten, der höhere Abstimmungsaufwand und zusätzliche Vorschriften (zusätzliche Checklisten und Formblätter).

### 5.1.2.1.2 Förderpraxis im Bereich ELER-Investiv

#### Deutlich kleinteiligere Förderung

Hessen weist bei wichtigen investiven Maßnahmen eine relativ geringe durchschnittliche Vorhabengröße<sup>58</sup> auf. Die durchschnittlichen Förderbeträge pro Vorhaben als Indikator für die geförderte Vorhabengröße weichen insbesondere bei V&V sowie bei der Dorferneuerung deutlich nach unten ab (siehe Tabelle 16). Auch bei anderen Maßnahmen liegt Hessen eher im unteren Bereich, aber weniger ausgeprägt. Ausnahme bildet nur das EFP, da Hessen hier gezielt auf größere Wachstumsinvestitionen setzt.

---

<sup>58</sup> Berechnet aus den 2007 bis 2012 ausgezahlten Fördermitteln und der Anzahl der geförderten Vorhaben.

**Tabelle 16:** Kennziffern ausgewählter investiver Maßnahmen im Ländervergleich

Maßnahme	Kenngrößen der Umsetzung	Einheiten	Bundesland			
			HE	NI/HB	NRW	SH
<b>FFP/AFP (121)</b>	relative IK	% <sup>1)</sup>	<b>17,9</b>	3,5	5,2	6,4
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro <sup>2)</sup>	<b>10,78</b>	41,65	19,80	6,02
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro <sup>3)</sup>	<b>77.842</b>	75.463	58.955	41.678
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl <sup>4)</sup>	<b>111</b>	468	216	50
	Bewilligungsstellen	Anzahl <sup>5)</sup>	<b>16</b>	1 (20)	1 (6)	4
<b>Verarbeitung und Vermarktung (123)</b>	relative IK	% <sup>1)</sup>	<b>40,0</b>	14,3	10,1	2,6
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro <sup>2)</sup>	<b>0,93</b>	3,52	4,80	2,60
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro <sup>3)</sup>	<b>194.439</b>	597.872	326.531	506.250
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl <sup>4)</sup>	<b>4</b>	8	8	5
	Bewilligungsstellen	Anzahl <sup>5)</sup>	<b>1</b>	1	1	1
<b>FID Diversifizierung (311 C)</b>	relative IK	% <sup>1)</sup>	<b>135,1</b>		25,3	16,7
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro <sup>2)</sup>	<b>0,34</b>	nicht in dieser Form angeboten	0,20	0,57
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro <sup>3)</sup>	<b>31.707</b>		37.957	46.154
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl <sup>4)</sup>	<b>7</b>		18	7
	Bewilligungsstellen	Anzahl <sup>5)</sup>	<b>16</b>		1 (3)	4
<b>Flurneuordnung (125)</b>	relative IK	% <sup>1)</sup>	<b>16,6</b>	6,3	25,2	20,1
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro <sup>2)</sup>	<b>5,09</b>	31,69	2,16	0,79
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro <sup>3)</sup>	<b>140.000</b>	214.680	163.690	21.709
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl <sup>4)</sup>	<b>36</b>	151	14	72
	Bewilligungsstellen	Anzahl <sup>5)</sup>	<b>7</b>	11	5	4
<b>Dorferneuerung (322)</b>	relative IK	% <sup>1)</sup>	<b>34,9</b>	8,0	14,7 <sup>6)</sup>	3,0
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro <sup>2)</sup>	<b>15,50</b>	37,47	9,54 <sup>6)</sup>	3,19
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro <sup>3)</sup>	<b>15.167</b>	25.313	40.927 <sup>6)</sup>	80.348
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl <sup>4)</sup>	<b>1.286</b>	1.370	237 <sup>6)</sup>	33
	Bewilligungsstellen	Anzahl <sup>5)</sup>	<b>16</b>	11	5	4
<b>LEADER (413)</b>	relative IK	% <sup>1)</sup>	<b>45,9</b>	13,9	26,8	22,5
	Fördermittel Ø 2010- 2012	Mio. Euro <sup>2)</sup>	<b>7,59</b>	12,42	1,54	k.A.
	durchschnittl. Förderbetrag/Vorhaben	Euro <sup>3)</sup>	<b>34.198</b>	69.263	35.232	24.030
	durchschnittl. geförderte Vorhaben/a	Anzahl <sup>4)</sup>	<b>109</b>	119	25	55
	Bewilligungsstellen	Anzahl <sup>5)</sup>	<b>16 (40)</b>	11 (32)	5(12)	4 (21)

<sup>1)</sup> Verhältnis der IK für das Jahr 2011 (SH 2010) zu den im Durchschnitt der Jahre 2010 - 2012 (SH 2009 - 2011) ausgezahlten öffentlichen Mitteln.

<sup>2)</sup> Durchschnittlich ausgezahlte öffentliche Mittel, inklusive Artikel-89-Maßnahmen und Mittel der Zuckerdiversifizierung, sowie Kyrill-Sonderprogramm bei der forstl. Förderung in NRW, berechnet auf der Basis der Jahresberichte 2010 bis 2012.

<sup>3)</sup> Summe der ausgezahlten Fördermittel 2007 - 2012 geteilt durch die Anzahl der in diesem Zeitraum geförderten Vorhaben (Jahresbericht 2012).

<sup>4)</sup> Berechnet auf der Grundlage der Angaben des Jahresberichtes 2012 für die Summe der 2007 - 2012 geförderten Vorhaben.

<sup>5)</sup> Die Werte in Klammern stellen die Anzahl der antragsannahmenden Stellen bzw. LEADER/HELER-Regionen dar.

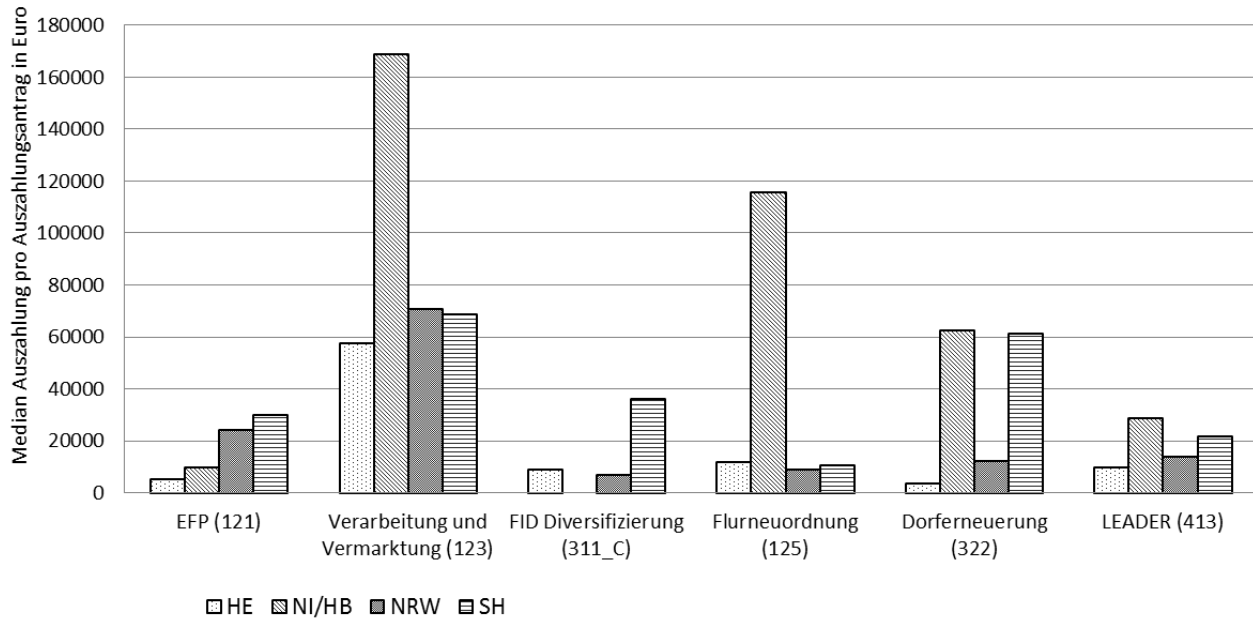
<sup>6)</sup> In NRW wird nicht zwischen 322, 313, und 321 (ohne Breitbandförderung) differenziert. Diese Maßnahmen sind in den Werten enthalten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Vorhabengrößen sind ein Faktor, der die Höhe von IK mit beeinflusst. Auch das Auszahlungsregime beeinflusst Verwaltungskosten. Werden größere Zuwendungen in mehreren Teilzahlungen ausgezahlt, verursacht jede Teilzahlung im Prinzip einen genauso großen Aufwand wie eine

Einmalzahlung. Hinzu kommt, dass bei einer Splittung von Teilauszahlungen eventuelle Sanktionsberechnungen wesentlich komplexer sind.

**Abbildung 11:** Median der Auszahlungsbeträge



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Zahlstellendaten des EU-Haushaltsjahres 2012 bzw. 2011 (SH).

Teilauszahlungen werden dann gewählt, wenn man als Verwaltung verhindern möchte, dass bei längeren Projekten die ZuwendungsempfängerInnen den gesamten Förderbetrag zwischenfinanzieren müssen. Deswegen eröffnet man die Möglichkeit, auch einzelne Bauabschnitte abrechnen zu können – zu Lasten des Verwaltungsaufwandes. Abbildung 11 zeigt, dass beispielsweise das EFP, in Hessen von hohen Zuwendungen gekennzeichnet, sehr stark in Teilzahlungen gesplittet wird. Niedersachsen hingegen hat sich in diesem Förderbereich ab 2013 zu einer Einmalzahlung entschlossen und erhofft sich deutliche Effizienzgewinne in der Verwaltungsabwicklung.

In den beiden Maßnahmen DE und V&V führt eine Kombination verschiedener Förderausgestaltungen zu den geringen durchschnittlichen Förderhöhen. Dazu gehören beispielsweise die gesetzten Bagatellgrenzen. Eine länderübergreifende Analyse der Bagatellgrenzen hat ergeben, dass die Bagatellgrenzen der investiven Maßnahmen in Hessen bei V&V<sup>59</sup> und bei öffentlichen ZuwendungsempfängerInnen in der Dorferneuerung wesentlich unter denen der anderen Bundesländer liegen. Ansonsten folgt Hessen wie die anderen Länder stark den GAK-Bestimmungen.

<sup>59</sup> 20.000 Euro förderfähiges Mindestinvestitionsvolumen in Hessen gegenüber 100.000 Euro in SH und NI/HB und 5.000 Euro Mindestzuwendungsbetrag in NRW bei Investitionen.

### Das Politikum der Bagatellgrenze in der Dorf- und Regionalentwicklung in Hessen

Für den gesamten Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung hat Hessen beispielsweise nur eine Bagatellgrenze von 3.000 Euro für das nachzuweisende förderfähige Mindestinvestitionsvolumen bei investiven Projekten festgelegt – unabhängig von der Art der AntragstellerInnen. Je nach Beihilfeintensität ergeben sich mögliche Mindestzuwendungen von ca. 1.000 Euro. Dies entspricht der Festlegung in SH und NRW für private ZuwendungsempfängerInnen. Die anderen Bundesländer differenzieren zwischen privaten und öffentlichen ZuwendungsempfängerInnen. Die Bagatellgrenzen für öffentliche ZuwendungsempfängerInnen liegen zwischen 5.000 und 12.500 Euro Mindestzuwendungsbetrag. Daneben werden Private in geringerem Umfang bzw. vorzugsweise rein national gefördert.

**Tabelle 17:** Bagatellgrenzen der Förderung im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung im Vergleich der vier untersuchten Bundesländer

Antragsteller	Bagatellgrenze (in Euro)	
	privat	öffentlich
Hessen	3.000 <sup>1)</sup> (ca. 1.000) <sup>2)</sup>	3.000 <sup>1)</sup> (ca. 1.000) <sup>2)</sup>
NI/HB	2.500 <sup>2)</sup>	5.000 <sup>2)</sup>
NRW	1.000 <sup>5)2)</sup>	12.500 <sup>2)</sup> 1.000 <sup>2)4)</sup>
SH	1.000 <sup>2)3)</sup>	7.500 <sup>2)3)</sup>

<sup>1)</sup> Zuwendungsfähiges Mindestinvestitionsvolumen.

<sup>2)</sup> Mindestzuwendungsbetrag (in Hessen kein Festlegung in der RL, eigene Angabe auf Basis der Beihilfesätze).

<sup>3)</sup> Bei nicht investiven Maßnahmen Sollbestimmung.

<sup>4)</sup> Bei öffentlicher Bausubstanz.

<sup>5)</sup> Grenze nur relevant für Dorferneuerung und Leader.

Quelle: Eigene Darstellung nach den Förderrichtlinien der Länder.

Die Bagatellgrenze ist in Hessen seit längerem förderpolitisch umstritten und wurde zum 01.01.2013 auf 10.000 Euro förderfähiges Mindestinvestitionsvolumen angehoben (HMWVL, 2013a).<sup>60</sup> Diese Änderung wurde aber bereits im Mai 2013 rückwirkend aufgrund politischen

<sup>60</sup> „Die sogenannte Bagatellgrenze wurde u. a. auch deshalb von 3.000 Euro auf 10.000 Euro für investive (Bau-) Projekte angehoben, weil hier bei einem vergleichsweise geringen Investitionsvolumen ein unverhältnismäßig hoher Verwaltungsaufwand nötig ist. Daher werden nur noch zielgerichtete Investitionen gefördert, die von der Größenordnung und Qualität zu stabilen Nutzungsstrukturen, zur Verbesserung der Lebensqualität und der wirtschaftlichen Entwicklung ländlicher Regionen beitragen. Bauprojekte, die diese Anforderungen (Bewilligungsreife) erfüllen, liegen bei den zuschussfähigen Ausgaben in der Regel deutlich über der Bagatellgrenze“ (HMWVL, 2013b).

Drucks wieder aufgehoben; es wurde befristet für das Kalenderjahr 2013 der alte Zustand wiederhergestellt (Dachrichtlinie 27.5.2013).

Eine Auswertung der Förderfälle 2008 bis 2012 zeigt, dass in Hessen ein großer Anteil in den Bereich der „Kleinstförderung“ bis zu 10.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen (Zuwendungsbetrag ca. 3.000 Euro) fällt. Im Bereich der DE sind es rund 30 % (43 % bei öffentlichen und 25 % bei privaten ZuwendungsempfängerInnen) und bei der Regionalentwicklung rund 26 % der Vorhaben (33 % öffentliche und 20 % private ZuwendungsempfängerInnen).

**Tabelle 18:** Anteil der Förderfälle der Dorf- und Regionalentwicklung mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von unter 10.000 Euro in Hessen

Fördermaßnahmen <sup>1)</sup>		Öffentliche Zuwendungsempfänger			Private Zuwendungsempfänger		
		insgesamt	mit EU-Förderung	ohne EU-Mittel	insgesamt	mit EU-Förderung	ohne EU-Mittel
<b>Dorferneuerung</b>							
Fördervorhaben insgesamt	(Anzahl)	2.088	131	1.957	4.236	1.774	2.462
davon Fördervorhaben < 10.000 Euro		899	64	835	1.065	498	567
Anteil an Förderfällen insgesamt	(%)	43	49	43	25	28	23
<b>Regionalentwicklung (LEADER/HELER)</b>							
Fördervorhaben insgesamt	(Anzahl)	440	421	19	578	551	27
davon Fördervorhaben < 10.000 Euro		145	126	19	115	89	26
Anteil an Förderfällen insgesamt	(%)	33	30	100	20	16	96

<sup>1)</sup> Anzahl der bewilligten Fördervorhaben der Jahre 2008 bis 2012 (abgeschlossene und laufende Förderfälle), Förderdaten der WIBank.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Förderdaten der WIBank.

Der Hessische Rechnungshof hat die kleinen Projekte in der EU-Förderung kritisiert und auch die Wirksamkeit der kleinteiligen Förderung von Existenzgründungen infrage gestellt (HRH, 2012). Eine Kritik, die sowohl ZS als auch VB nachvollziehen können.

Aus Sicht der Bewilligungsstellen stellt sich die Sachlage sehr differenziert dar: „10.000 Euro würde eine deutliche Reduktion der Förderbescheide nach sich ziehen und das Verfahren insgesamt verschlanken. Wenn man aber möchte, dass es in den Dörfern vorangeht, dann sollte die Bagatellgrenze auch weiter bei 3.000 Euro liegen. [...] Eine Anhebung der Bagatellgrenze würde vor allem den Wegfall der arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen bedeuten. [...] Existenzgründer investieren zu Beginn keine große Summe, sondern fangen eher auf kleinem Niveau an, wenn sie in die Selbstständigkeit starten. Hier gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die auch relativ gut funktionieren“ (LR, 2014).

An der Diskussion um Bagatellgrenzen wird das Spannungsfeld zwischen Verwaltungsökonomie, zielgruppengerechter und wirksamer Förderung sowie Akzeptanz der Maßnahmen besonders deutlich.

Auch in Schleswig-Holstein ist die Bagatellgrenze von 1.000 Euro für private AntragstellerInnen im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung derzeit in der Diskussion – einmal vor dem Hintergrund der Unverhältnismäßigkeit von Verwaltungsaufwand zu Fördermitteln, aber auch im Sinne einer Fürsorgepflicht für den/die AntragstellerIn: Aufwand, finanzielles Risiko, teilweise Zweckbindung und Höhe der Fördermittel stehen aus Sicht der Bewilligungsstellen in keinem gesunden Verhältnis (LR, 2014). Dieses Argument sollte auch in Hessen Beachtung finden, zumal es vonseiten der AntragstellerInnen deutliche Kritik am Umfang der Antragsunterlagen gibt.

### **Förderung als Türöffner für die Gesamtfinanzierung von Projekten: Auswirkungen von Förderhöchstgrenzen**

Diversifizierung (311\_A) und Bioenergie (321\_A): Beide Maßnahmen weisen hohe relative IK, ein geringes Fördervolumen und wenige AntragstellerInnen auf. Ihr Umsetzungsstand ist deutlich niedriger als die ursprünglichen Planungen. Neben den hohen Auflagen und dem Beratungsaufwand sind bei beiden (Teil-)Maßnahmen im Gegensatz zu den anderen Bundesländern niedrige Förderhöchstbeträge je Vorhaben gesetzt. Ziel dieser Förderhöchstbeträge ist, erstens die – geringen zur Verfügung stehenden – Fördermittel auf möglichst viele Vorhaben zu verteilen und zweitens die „Kreativität“ und das Engagement der VorhabenträgerInnen zu fördern, sich um eine Finanzierung auch aus anderen Fördertöpfen zu bemühen. Die eingesetzten öffentlichen Fördermittel dienen in diesem Zusammenhang auch als Türöffner für den Einstieg von Kreditinstituten in das Vorhaben.

Besonders negativ auf das Verhältnis von Verwaltungsaufwand zu verausgabten Fördermitteln wirkt sich diese Deckelung immer dann aus, wenn die Verwaltung für die Prüfung der Zuwendungsvoraussetzungen das gesamte Vorhaben und die Verwendungsnachweise prüfen muss. Dies ist zum Beispiel bei der Bioenergieförderung (321\_A) der Fall, deren Förderung auf 75.000 Euro beschränkt ist, deren Projektkosten aber oftmals in die Millionen gehen.

### **Förderhöchstgrenzen in der Dorf- und Regionalentwicklung: Braucht man Großprojekte?**

Kritik von den Bewilligungsstellen kam im Zusammenhang mit den Förderobergrenzen im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung<sup>61</sup>, die keinerlei Spielraum zulassen. Im Bereich DE/RE könnten vereinzelt regionalbedeutsame Großprojekte zügiger realisiert werden, wenn die RL diese zuließen. Allerdings sind, wie Tabelle 19 zeigt, mit Ausnahme von SH auch in den anderen Bundesländern enge Förderhöchstgrenzen gesetzt.

---

<sup>61</sup> Diese liegen zwischen 30.000 und 150.000 Euro (maximaler Zuwendungsbetrag) je nach Fördergegenstand und Vorhabenträger und damit teilweise über denen der anderen Bundesländer (siehe Tabelle 19). Mit der RL-Änderung von 2013 wurde die Grenze für am Gemeinwohl orientierte Träger von 100.000 auf 150.000 Euro angehoben (HMWVL, 2013a).

**Tabelle 19:** Höchstgrenzen der Förderung im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung im Vergleich der vier untersuchten Bundesländer

Antragsteller	Förderhöchstbetrag (Euro)	
	privat	öffentlich
Hessen	30.000	
	150.000 (gemeinnützige)	150.000
NI/HB		100.000
NRW	50.000	100.000
	(Umnutzung)	30.000 <sup>1)</sup>
SH	750.000 (Leuchtturmprojekte)	

1) Bei öffentlicher Bausubstanz.

Quelle: Eigene Darstellung nach den Förderrichtlinien der Länder.

Die Deckelung der Fördersummen ist aus Sicht der VB ein ambivalentes Thema. „Ist die Deckelung im Bereich DE/RE noch zeitgemäß, wenn man beispielsweise im EFP für unternehmerische Förderungen bis zu 400.000 Euro einsetzt?“ (LR, 2014).

Dieser Aspekt muss weiter diskutiert werden. Grundsätzlich sollte die Förderung aus Sicht der VB weiterhin gedeckelt, aber ggf. eine Öffnungsklausel für besonders bedeutende regionale Vorhaben eingeführt werden.

### 5.1.2.1.3 Maßnahmendesign und Förderinhalte

#### Zielgerichtete Förderung „Gutes aus Hessen“: Viel Beratungsbedarf – teilweise wenig Akzeptanz

Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (ELER-Code 123): Mit 40 % gehört diese Maßnahme zu denen mit hohen relativen IK, besonders im Vergleich mit den anderen Bundesländern. Aus Sicht der Maßnahmenverantwortlichen führen konsequente Förderung von klein(st)- bis mittelständischen Unternehmen und die Bindung an besondere Qualitätsstandards als Fördervoraussetzung zu einer relativ hohen Anzahl kleindimensionierter Förderfälle. Dem entgegenstehen eine hohe „Abbruchquote“ und ein geringer Mittelabfluss bei hohem Betreuungs- und Kontrollniveau.

*„Projekte werden aufgrund der hohen Anforderungen von den potentiellen Antragstellern bezüglich der Förderung nicht weiter verfolgt. (...) Aus Sicht der Bewilligungsstelle ist dieser Fördergrundsatz prinzipiell richtig, aber schwer zu steuern: So gibt es beispielsweise im Sektor Ge-*



treide, keine Gütesiegel für Weizenmehl.<sup>62</sup> Im Bereich der Keltereien können auch durch den Förderansatz keine Mitnahmeeffekte verhindert werden, da Gütesiegel Standard sind. Das heißt der Fördergrundsatz muss differenzierter am Marktgeschehen ausgerichtet werden“ (LR, 2014).

Hessen fokussiert die Förderung wesentlich konsequenter auf Klein- und Kleinstunternehmen als beispielsweise NI/HB oder NRW. Klein- und Kleinstunternehmen sind aber in Bezug auf die Förderung meist nicht gut aufgestellt und bedürfen einer intensiven Betreuung. Bestätigt wird diese Einschätzung durch die Aussagen der Bewilligungsstelle in NRW, dass große Projekte verwaltungsökonomischer umzusetzen sind.<sup>63</sup>

Diversifizierung (ELER-Code 311\_A): Diese kleine Maßnahme weist höhere IK als ausgezahlte Fördermittel auf. Die Bindung der Förderung an Qualitätsstandards führt nach Ansicht der Bewilligungsstellen zu einem geringen Umsetzungsstand durch mangelnde Akzeptanz. Die LandwirtInnen müssen Kriterien erfüllen, deren Kosten oder Aufwand durch die Förderung nicht kompensiert werden (12 Jahre Zweckbindung sowie den für diese Dauer fälligen Jahresbeitrag für „Gutes aus Hessen“). Daher kommt es häufig zum Verzicht auf die Förderung. Trotzdem entsteht der Verwaltung der Beratungsaufwand im Vorfeld. Teilweise rät die Verwaltung selbst von der Inanspruchnahme der Förderung ab, da sie die Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand, Risiko und tatsächlichem Subventionswert und damit auch den nachhaltigen Erfolg der Projekte nicht gegeben sieht.

### **Jeder Fall ein Einzelfall: (Kleinst)Projekte außerhalb des Mainstreams mit hohen Anforderungen und hohem Beratungsbedarf**

In diese Kategorie fallen beispielsweise die Maßnahme zur Existenzgründung (ELER-Code 312)<sup>64</sup> und verschiedene Projektbereiche im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung. Dabei handelt es sich um Programme, bei denen jeder Förderfall ganz unterschiedlich aussehen kann. Es geht zunehmend auch um Projekte und Vorhaben, deren inhaltliche Anforderungen außerhalb der Kernkompetenzen einer Agrarstrukturverwaltung liegen, die aber vor dem Hintergrund der Erfordernisse der Entwicklung ländlicher Räume sinnvoll sind.

---

<sup>62</sup> „Die an sich sinnvolle Förderung einer Mühle muss daher wahrscheinlich rückabgewickelt werden“ (LR, 2014).

<sup>63</sup> „Ein angemessenes Verhältnis aus Verwaltungsaufwand wird erreicht, weil stärker größere Projekte mit mehreren 100.000 Euro Fördervolumen umgesetzt werden. Bei kleineren Projekten würde der Grundaufwand stärker ins Gewicht fallen. Das würde eine ungünstige Kostenverschiebung ergeben. Wenn es zukünftig ein Ziel der Landesregierung ist, mehr Kleinst- und Kleinbetriebe zu fördern, hätte dieses einen negativen Einfluss auf das Verhältnis Verwaltungskosten – Fördermittel, das sich deutlich verschlechtert. Bei einer stärkeren Ausrichtung auf Kleinst- und Kleinbetriebe kann man auch davon ausgehen, dass die Betriebe in der Abwicklung noch unprofessioneller sind. In der Abwicklungsphase dürfte es deutliche Umsetzungsschwierigkeiten geben“ (LR, 2014).

<sup>64</sup> Der Hessische Rechnungshof hat hier im Rahmen der vertiefenden Untersuchung zu der Maßnahme 312 eher kritische Einschätzungen im Hinblick auf die geringen Förderhöhen und die kleinen Fördermaßnahmen abgegeben.

*„Bei der Dorferneuerung hat man zwar auch viele Bauprojekte, aber gerade bei LEADER mit arbeitsplatzschaffenden Projekten ist jedes Projekt einzigartig. Daher ist der Förderaufwand schon ohne die EU-Vorgaben hoch“ (LR, 2014).*

*„Die Bereiche Existenzgründung, Arbeitsplatzschaffung sind recht zeitaufwändig in der Beratung. Es handelt sich häufig um eine Materie, in die man sich als Verwaltung erst einarbeiten muss. Um solche Projekte kompetent beurteilen zu können, muss man sich bei anderen Stellen entsprechende Unterstützung holen. Gegenüber einer einfachen Baumaßnahme handelt es sich um sehr komplexe Projekte. Zum Teil handelt es sich nur um niedrige Fördersummen, die abfließen. Die Kontrollen sind auch recht aufwändig, z. B., ob der Arbeitsplatz geschaffen wurde, oder die Zweckbindungskontrolle, im Rahmen derer die Bücher kontrolliert werden müssen. Diese Prüfungen, die auch eine Bilanzprüfung beinhalten, werden in der Zukunft häufiger anfallen“ (LR, 2014).*

Gleiches gilt für die seit 2013 geltenden höheren Fördersätze für gemeinwohlorientierte Projekte von Vereinen (siehe Tabelle 19). Inhaltlich wird dieser Förderansatz von den Bewilligungsstellen als sehr sinnvoll erachtet. Bislang fehlen noch Erfahrungen mit dem neuen Förderansatz, sodass noch Unsicherheiten in der Projektabwicklung bestehen.

### **5.1.2.2 Maßnahmenengruppe - ELER-InVeKoS**

Tabelle 20 fasst Kenngrößen ausgewählter Flächenmaßnahmen zusammen.

**Tabelle 20:** Kenngrößen der Umsetzung ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen im Vergleich der vier untersuchten Bundesländer

Maßnahme	Kenngrößen der Umsetzung	Einheiten	Bundesland			
			HE	NI/HB	NRW	SH <sup>7)</sup>
Ausgleichs- zulage	relative IK	%	<sup>1)</sup> 10	1	2	8
	IK/ha	Euro	<sup>2)</sup> 5,0	0,4	1,6	8,0
	IK/Antrag	Euro	<sup>3)</sup> 230	18	31	460
	Durchschnittliche Fläche pro Antrag	ha	<sup>2)/3)</sup> 38	43	20	52
	Fördermittel Ø 2010/2011- 2012	Mio. Euro	<sup>5)</sup> 19,81	14,10	10,28	0,92
	geförderte Fläche Ø 2010/2011- 2012	ha	<sup>2)</sup> 407.320	405.800	149.579	9.633
AUM_gesamt	relative IK	%	<sup>1)</sup> 26 <sup>5)</sup>	13	19	19
	IK/ha	Euro	<sup>2)</sup> 40,5 <sup>5)</sup>	16,8	31,0	32,0
	IK/Antrag	Euro	<sup>3)</sup> 699	357	457	819
	Durchschnittliche Fläche pro Antrag	ha	<sup>2)/3)</sup> 17	26	15	28
	Fördermittel Ø 2010/2011- 2012	Mio. Euro	<sup>5)</sup> 22,95 <sup>5)</sup>	41,41	36,62	12,59
	geförderte Fläche Ø 2010/2011- 2012	ha	<sup>2)</sup> 145.831 <sup>5)</sup>	325.219	245.782	73.762
Ökolandbau	relative IK	%	<sup>1)</sup> 10	4	5	8
	IK/ha	Euro	<sup>2)</sup> 16,5	5,7	8,8	11,0
	IK/Antrag	Euro	<sup>3)</sup> 691	294	312	848
	Durchschnittliche Fläche pro Antrag	ha	<sup>2)/3)</sup> 42	49	36	73
	Fördermittel Ø 2010/2011- 2012	Mio. Euro	<sup>5)</sup> 11,03	9,37	5,26	4,25
	geförderte Fläche Ø 2010/2011- 2012	ha	<sup>2)</sup> 66.524	57.948	55.264	29.055
Vertrags- naturschutz	relative IK	%	<sup>1)</sup> 35 <sup>6)</sup>	22	45	29
	IK/ha	Euro	<sup>2)</sup> 73,0 <sup>6)</sup>	44,5	175,8	97,0
	IK/Antrag	Euro	<sup>3)</sup> 602	1.083	852	1.138
	Durchschnittliche Fläche pro Antrag	ha	<sup>2)/3)</sup> 8 <sup>6)</sup>	29	5	15
	Fördermittel Ø 2010/2011- 2012	Mio. Euro	<sup>5)</sup> 8,05 <sup>6)</sup>	8,97	9,78	6,20
	geförderte Fläche Ø 2010/2011- 2012	ha	<sup>2)</sup> 38.755 <sup>6)</sup>	43.512	25.136	18.433
MDM / Erosions- schutz	relative IK	%	<sup>1)</sup> 23 <sup>8)</sup>	8	73 <sup>8)</sup>	nicht differenziert erhoben
	IK/ha	Euro	<sup>2)</sup> 12,7	3,2	21,0	
	IK/Antrag	Euro	<sup>3)</sup> 388	143	973	
	Durchschnittliche Fläche pro Antrag	ha	<sup>2)/3)</sup> 31	48	25	
	Fördermittel Ø 2010/2011- 2012	Mio. Euro	<sup>5)</sup> 2,12 <sup>8)</sup>	3,19	0,11 <sup>8)</sup>	
	geförderte Fläche Ø 2010/2011- 2012	ha	<sup>2)</sup> 38.489	79.803	3.735	

<sup>1)</sup> Verhältnis der IK für das Jahr 2011 (SH 2010) zu den im Durchschnitt der Jahre 2011 - 2012 (SH 2010 - 2011) ausgezahlten öffentlichen Mitteln.

<sup>2)</sup> Berechnet auf der Grundlage der durchschnittlich geförderten Flächen nach Angaben der Jahresberichte 2010, 2011 bis 2012, bzw. in SH 2009 - 2011.

<sup>3)</sup> Berechnet auf der Grundlage der durchschnittlich geförderten Betriebe nach Angaben der Jahresberichte 2010, 2011 bis 2012, bzw. in SH 2009 - 2011.

<sup>4)</sup> Der Wert in Klammern stellt die Anzahl antragsannahmender bzw. zusätzlich beteiligter Stellen dar (z. B. Untere Naturschutzbehörden in NI/HB).

<sup>5)</sup> Durchschnittlich ausgezahlte öffentliche Mittel, inklusive Artikel-89-Maßnahmen, berechnet auf der Basis der Jahresberichte 2010 bis 2012.

<sup>6)</sup> Hierin enthalten ist in Hessen die Natura-2000-Förderung, da deren Umsetzung nicht isoliert abgebildet werden kann.

<sup>7)</sup> In SH liegen die Bezugsjahre 2009 bis 2011 zugrunde.

<sup>8)</sup> Auszahlungen und Förderflächen von 2012, da in diesem Jahr erstmalig ausgezahlt; eine Unterschätzung der IK ist möglich, da der Aufwand für die Auszahlung in der IK Erhebung von 2011 nicht vollständig abgebildet ist.

Quelle: Eigene Darstellung.

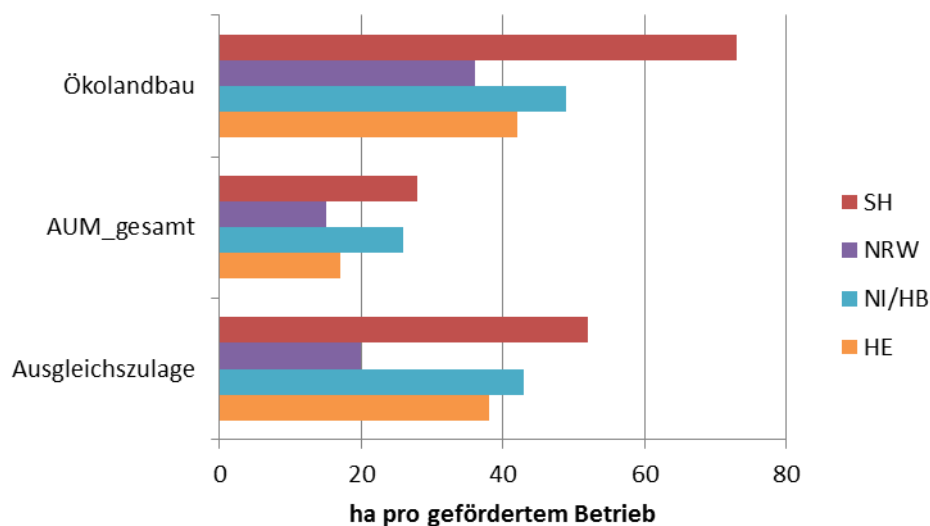
### 5.1.2.2.1 Rahmenbedingungen - Ausgangslage

#### Kleinteilige Agrarstruktur - kleinteilige Antragstrukturen

„Anders als in Niedersachsen beispielsweise wirtschaftet ein Großteil der Landwirte in Hessen im Nebenerwerb. Diese stecken in der gesamten Materie der Agrarförderung nicht so tief drin. Hier besteht die Notwendigkeit einer intensiven Information“ (LR, 2014).

Hessen zeichnet sich im Vergleich zu den mit untersuchten Bundesländern NI und SH durch eine kleinteilige, von Realerbteilung geprägte Agrarstruktur aus. Damit ist einerseits die durchschnittliche Betriebsfläche der landwirtschaftlichen Unternehmen im Vergleich zu den beiden nördlichen Ländern geringer, andererseits ist die Anzahl der bewirtschafteten Schläge hoch. Die Agrarstruktur wirkt sich auf den Verwaltungsaufwand aus. Nicht nur der Beratungs- und Betreuungsaufwand ist aufgrund der kleinteiligen Agrarstruktur höher als in Bundesländern wie Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Um die gleiche Förderfläche zu erreichen, ist die Anzahl der Förderanträge in den kleinstrukturierten Bundesländern HE und NRW höher als in SH und NI. In der Abbildung 12 wird dies für den ökologischen Landbau und die Ausgleichszulage dargestellt. Die Darstellung beschränkt sich auf diese beiden Maßnahmen, da ihre länderspezifische Ausgestaltung keinen bzw. einen zu vernachlässigenden Einfluss auf die Förderfläche je Betrieb hat. Verwaltungskosten erhöhend wirken in Hessen zusätzlich die kleinparzellierten Flächen. So müssen bspw. bei einer VOK-Kontrolle einer vergleichbaren Gesamtfläche in Hessen mehr Schläge angefahren und ausgemessen werden als in Niedersachsen.

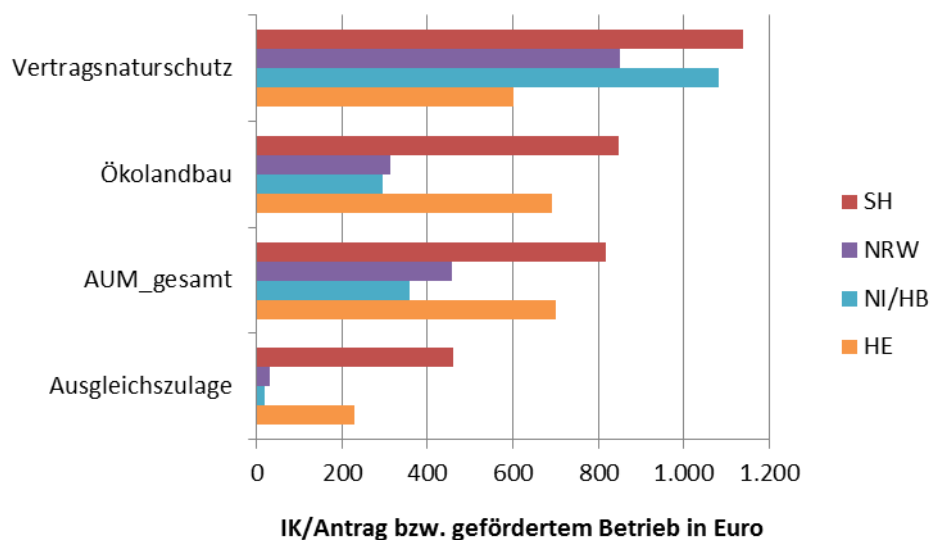
**Abbildung 12:** Durchschnittliche geförderte Fläche pro gefördertem Betrieb ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen in den vier untersuchten Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung.

Die IK bezogen auf den einzelnen Antrag pro Fördermaßnahme liegen in Hessen bezogen auf die AUM\_gesamt unter denen von SH und im Vertragsnaturschutz (B5, NSL) unter denen aller anderen untersuchten Bundesländer (siehe Abbildung 13).

**Abbildung 13:** Durchschnittliche IK ausgewählter flächenbezogener Maßnahmen pro Förderantrag\* in den vier untersuchten Bundesländern



\*Teilnehmende Betriebe gemäß Länder-Jahresberichten 2011.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die unterschiedliche Agrarstruktur schlägt sich auch in den von den Ländern festgesetzten Mindestförderbeträgen (Bagatellgrenzen) nieder. Hessen liegt außer bei der AGZ weit unter den Bagatellgrenzen der anderen Bundesländer (siehe Tabelle 21).

**Tabelle 21:** Bagatellgrenzen im Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer

(Teil-)Maßnahmen	NRW	Mindestzuwendungen in den Bundesländern		
		Hessen	NI/HB	SH
212 Ausgleichszulage	153 Euro/Jahr	300 Euro/Antrag	500 Euro/Antragsteller	150 Euro/Jahr
213 Natura 2000	36 Euro/Jahr	50 Euro/Jahr	50 Euro/Antragsteller	160 Euro/Jahr
214 AUM-gesamt	75 bis 900 Euro/Jahr	50 bis 500 Euro/Jahr	250 bis 900 Euro/Jahr	150 bis 1.000 Euro/Jahr
214 Ökologischer Landbau	900 Euro/Jahr	500 Euro/Jahr	500 Euro/Antragsteller	1.000 Euro/Jahr
214 Vertragsnaturschutz	125 Euro/Jahr <sup>2)</sup>	50 Euro/Jahr	500 Euro/Antragsteller 250 Euro/Antragsteller <sup>1)</sup>	keine Bagatellregelung
214 Erosionsschutz	220 Euro/Jahr	50 Euro/Jahr	500 Euro/Jahr	kein Angebot
214 Zwischenfrüchte	168 Euro/Jahr	50 Euro/Jahr	500 Euro/Jahr	150 Euro/Jahr

<sup>1)</sup> für einzelne Teilmaßnahmen, u. a. ergebnisorientierte Grünlandextensivierung.

<sup>2)</sup> Pro Jahr und Bewilligung.

Quelle: Eigene Darstellung nach Förderrichtlinien der Bundesländer.

**HIAP und AGZ: Einfluss des Flächenerfassungssystems der 1. Säule**

Das Beispiel der Flächenerfassungssysteme zeigt, wie stark die Umsetzung von InVeKoS-Maßnahmen der 2. Säule von Entscheidungen abhängt, die im Bereich der 1.-Säule-Förderung getroffen wurden. Aufgrund des Grundsatzes der integrierten Verwaltung und Kontrolle müssen die ELER-Flächenmaßnahmen auf dem System der Direktzahlungen aufsatteln, mit allen damit verbundenen Konsequenzen.

Im Rahmen der 7-Länder Bewertung ist Hessen das einzige Bundesland, das als Bezugsgröße zur Flächenverwaltung im InVeKoS den Schlag verwendet. Die anderen Bundesländer nutzen als Flächenidentifikator (Flik) den Feldblock. Schläge, die zur Aktivierung von Direktzahlungen genutzt werden oder für die flächengebundene Förderungen der 2. Säule beantragt wurden, werden gegen die sogenannte Synthesekulisse geprüft. Die Synthesekulisse umfasst alle Gebietskulissen wie Wasser-, Naturschutz-, Vogelschutz-, Erosionsschutz-, FFH-Gebiete, die Kulisse der AGZ sowie die „Potenzielle Nutzungskulisse“<sup>65</sup> inklusive der HIAP-Referenzen. Diese beinhalten ausschließlich lagetreue HIAP-Maßnahmen und deren Vertragslaufzeit. Das Einpflegen der HIAP-Referenz in die Synthesekulisse ist an die Freigabe der Förderung zur Auszahlung gebunden. Erst nachdem alle genannten Informationen in die Synthesekulisse eingeflossen sind, wird sie für das aktuelle Antragsjahr freigeschaltet. Dies erklärt, warum eine Verzögerung der HIAP-Auszahlung auch eine Verzögerung der Freigabe der Synthesekulisse und aller darauf aufbauenden Maßnahmen bedingt (siehe hierzu auch Kapitel 5.7 Forstliche Förderung).

Liegt ein beantragter Schlag nur anteilig in einer der o. g. Kulissen, wird dieser geteilt. Es entstehen Teilschläge. Das Prüfen der beantragten Schläge gegen die Synthesekulisse ist Bestandteil der Verwaltungskontrolle. Widerspricht beispielsweise die tatsächliche Nutzung der HIAP-Referenz, erfolgt ein Warnhinweis durch das EDV-System.

Gegenüber einem Feldblockkataster hat ein Schlagkataster den Vorteil, dass ein 1:1-Verhältnis zwischen AntragstellerIn/BewirtschafterIn und Schlag besteht und damit der Verursacher von Unregelmäßigkeiten unmittelbar identifizierbar ist. Dieser Vorteil kommt insbesondere in Realerntegebieten zum Tragen. Beim Feldblocksystem ist diese enge Verbindung nicht immer gegeben, da ein Feldblock häufig von mehr als einem Landwirt bewirtschaftet wird. Ein weiterer Vorteil, der sich aus der Synthesekulisse in Verbindung mit dem (Teil)Schlagsystem ergibt, ist, dass (Teil)Schläge in Schutzgebieten eindeutig identifiziert werden und für diese nur reduzierte HIAP-Prämien gewährt werden. Mit diesem Vorgehen werden die Einhaltung der Baseline der AUM rechtssicher operationalisiert und die Fördermittel effizient bewirtschaftet.

Im Zusammenhang mit der Messgenauigkeit und Flächenreferenzkorrekturen weisen die Bewilligungsstellen darauf hin, dass Flächenkorrekturen unabhängig von ihrer Ursache (Anpassung der

---

<sup>65</sup> Die „Potenzielle Nutzungsfläche“ bildet den zulässigen Nutzungstyp der Landschaft ab, wie „potenziell landwirtschaftliche Fläche“, „Dauergrünland“, „sonstige nicht landwirtschaftlich nutzbare Fläche“, „Weinbaufläche“, „Waldfläche“, „Erstaufforstungsfläche“.

Flächenreferenz, klassische VOK, Fernerkundungs-VOK) i. d. R. eine (nochmalige) Bearbeitung aller auf den Schlagangaben aufbauenden Datensätze nach sich ziehen. Neue Flächenreferenzen und VOK-Fernerkundungsdaten liefern gebündelte Ergebnisse, die für alle flächengebundenen Förderungen integriert eingearbeitet werden und für das jeweilige Landratsamt eine hohe, zeitlich befristete, allerdings unvermeidliche Arbeitsbelastung darstellen. Der Arbeitsanfall wiederholt sich in regelmäßigem Turnus, je nachdem, welche Regionen (und Landratsämter) von der Überarbeitung der Flächenreferenzen (mind. alle fünf Jahre) betroffen sind bzw. für eine Fernerkundung herangezogen wurden.

Optimierungspotenzial sehen die Bewilligungsstellen hinsichtlich der zeitlichen Taktung der klassischen VOK für die flächengebundenen Förderungen. Derzeit erfolgt die Auszahlung der Direktzahlung und AGZ zeitlich gebündelt, die des HIAP rund ein halbes Jahr später. Um diese Terminierung zu wahren, müssen die Förderungen isoliert voneinander bearbeitet werden. Dies betrifft auch die VOK. Flächenabweichungen, die im Rahmen einer klassischen VOK festgestellt werden, führen zu umfangreichen Nacharbeiten bei der jeweils anderen Fördermaßnahme. Die Bewilligungsstellen würden es begrüßen, wenn die Freigabe der Anträge erst nach Abschluss der VOK aller Flächenförderungen erfolgte.

### **Selbstverständnis der Verwaltung: Gestaltung über Verträge anstelle von Verwaltungsakten**

Mit der in dieser Förderperiode vorgenommenen Zusammenführung des Agrarumweltprogramms HEKUL<sup>66</sup> und des Vertragsnaturschutzprogramms HELP<sup>67</sup> zum HIAP wurde als Rechtsform für alle Teilmaßnahmen der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gewählt. Alle HIAP-Maßnahmen werden über einen sogenannten Rahmenvertrag abgewickelt, welcher Grundlage für die 5-jährige Verpflichtung ist. Dem dann jährlich im Rahmen des Gemeinsamen Antrags (Agrarantrag) zu stellenden Auszahlungsantrag folgt ein Bewilligungsbescheid. Flächenkorrekturen, die sich durch Anpassung der Flächenreferenzen oder durch VOK ergeben, werden ebenfalls in Form von Bescheiden abgewickelt.

Laut VB und Fachreferat dokumentiert der Vertrag ein Geschäftsverhältnis zwischen VertragsgeberInnen und -nehmerInnen auf gleicher Augenhöhe. Damit spiegelt er die Philosophie des auf Freiwilligkeit beruhenden Instruments des Umwelt- und Naturschutzes eher wider als ein Verwaltungsakt: Der Landwirt erbringt eine (Umwelt-)Leistung und wird für diese von der Gesellschaft entlohnt. Zudem bringt er einen Gestaltungswillen der Fachverwaltung zum Ausdruck.

Die Wahl der Rechtsform erfolgte in Abgrenzung zu den Direktzahlungen, über die ein Einkommenstransfer ohne direkte Gegenleistung stattfindet. Weiterhin kommt dem Begriff des Vertrags

---

<sup>66</sup> Abwicklung mittels Bescheidverfahren.

<sup>67</sup> Abwicklung mittels öffentlich-rechtlicher Verträge.

naturschutzfachlich eine besondere Bedeutung zu, da der Vertragsnaturschutz als Gegenmodell zum hoheitlichen „Verbotnaturschutz“ etabliert wurde.

Im Rahmen der Interviews wurde deutlich, dass die Einschätzungen über die fachliche Notwendigkeit des Vertrags sowie die Implikationen für den damit verbundenen Verwaltungsaufwand weit auseinanderliegen. Als alternativlos für eine zielgenaue Förderung mit einer starken Kundenbindung wird der Vertrag durch Richtliniengeber eingestuft. Für die ZS steht der höhere Verwaltungsaufwand für alle beteiligten Stellen im Vordergrund, ein zusätzlicher fachlicher Nutzen wird negiert. Aus unserer Sicht werden sowohl Nutzen als auch Aufwand tendenziell überschätzt, vergleicht man die hessische mit der Praxis anderer Bundesländer.

Die Kritik der ZS setzt an der Administrierbarkeit von öffentlich-rechtlichen Verträgen an. Ihrer Auffassung nach verursacht der öffentlich-rechtliche Vertrag im Vergleich zur einseitigen Zuwendung durch Bescheid (deutlich) höhere Verwaltungskosten, die sich u. a. in wiederholten Konsultationen der VertragsnehmerInnen während der fünfjährigen Vertragslaufzeit begründen. Änderungen der Richtlinie oder Anpassungen des Förderumfangs bewirken laut ZS Vertragsanpassungen, denen der Vertragsnehmer schriftlich zustimmen muss. Der gesamte Schriftverkehr ist umfassend in der EDV zu dokumentieren. Im Gegensatz dazu ist der Bescheid einseitig, d. h. die schriftliche Zustimmung des Begünstigten entfällt. Dem Argument der „gleichen Augenhöhe“ folgt die ZS nur eingeschränkt, denn gegen Kürzungen und Sanktionen ist der Vertragsnehmer letztlich nicht gefeit, da diese auch in der Verwaltungspraxis des HIAP dem Bescheidverfahren unterliegen.<sup>68</sup>

Auch in anderen untersuchten Bundesländern wurde, i. d. R. initiiert durch den Vertragsnaturschutz, die Rechtsform des (öffentlich-rechtlichen) Vertrages in Erwägung gezogen, mit einer vergleichbaren Argumentationslinie wie in Hessen. Von den Bundesländern der 7-Länder-Evaluierung wickeln SH und NI/HB den Vertragsnaturschutz als öffentlich-rechtlichen Vertrag ab. Niedersachsen/Bremen planen für die nächste Förderperiode aus Gründen der Vereinfachung, alle Programmbausteine der AUM einheitlich dem Bescheidverfahren zuzuführen. Die Gefahr einer Verschlechterung im Verhältnis zwischen Naturschutzverwaltung und Landwirt wird nicht gesehen. In NRW unterliegt der Vertragsnaturschutz dem Bescheidverfahren, wenn gleich trotzdem von Verträge/Vertragsabschlüssen geredet wird, als Ausdruck für den kooperativen Umgang mit den LandwirtInnen.

Aus unserer Sicht ist die von Hessen gewählte Form der Kombination aus Vertrag und Auszahlungsbescheid für eine reibungsfreie und rechtssichere Umsetzung voraussetzungsvoll, v. a. wenn Leistungsstörungen eintreten. In einem Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach aus dem Jahr 2009 (VG Ansbach, 2009) wird festgestellt, dass es generell nicht möglich sei, mit Bescheiden (Rücknahme, Widerruf oder Rückforderung) einseitig, hoheitlich, durch Verwaltungsakt den Ver-

---

<sup>68</sup> Bei Nichtzustimmung besteht die Möglichkeit, gegen den Bescheid Widerspruch einzulegen.



trag aufzuheben oder eine Rückabwicklung der gewährten Leistungen zu fordern.<sup>69</sup> Ob der verhandelte Fall auch für Hessen Relevanz hat, können wir nicht beurteilen. In den Interviews auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen wurden Bedenken bezüglich der Zulässigkeit der praktizierten Mischung von öffentlich-rechtlichem Vertrag und Bescheidverfahren (Rückforderungen/Sanktionen) geäußert. Zudem setzt diese Praxis einen rechtssicheren Umgang in allen Bewilligungsstellen mit beiden Formen des Rechtsgeschäftes im Kontext der EU-Förderung und ein gutes Management der Vertragsunterlagen in den 16 Bewilligungsstellen voraus.

### 5.1.2.2.2 Maßnahmen-Design und Förderinhalte

#### Regionale Agrarumweltkonzepte als hessenspezifisches Steuerungsinstrument

Als Steuerungsinstrument für das HIAP wurden im Jahr 2007 Regionale Agrarumweltkonzepte (RAK) eingeführt, mit denen regionale und zeitliche Ziele und Prioritäten festgesetzt werden. Die Landkreise (LK) erstellen unter Beteiligung lokaler Akteure für ihr Dienstgebiet Planungsdokumente mit Fokus auf die Flächennutzung und Umweltsituation. Die Planungsdokumente ähneln bzgl. ihres Aufbaus dem Hessischen EPLR und stellen die Stärken und Schwächen des LK sowie dessen Entwicklungsstrategie dar.<sup>70</sup> Basierend auf den RAK melden die LK ihren Mittelbedarf, differenziert nach den HIAP-Teilmaßnahmen. Bei Überzeichnung erfolgt die Mittelzuweisung nach einem Punktwertverfahren für die beantragten Flächen. Der Punktwert einer Fläche errechnet sich nach ihrem Flächenanteil in der Zielkulisse und dem Punktwert aus der Bewertung der Fläche nach dem sogenannten Fachkriterium. Im RAK werden 14 Fachkriterien unterschieden, die mittels GIS-Layer dargestellt werden. Mit Ausnahme von zwei Fachkriterien (Ökologische Vernetzungselemente, Lokale Projekte) handelt es sich um Fachkriterien, die zentral vom Ministerium bereitgestellt werden. Mit den zwei dezentralen Fachkriterien werden lokale Besonderheiten abgebildet. Sie werden manuell in den GIS-Layer eingepflegt. Mit den RAK ist es möglich, Agrarumweltmaßnahmen auch sehr kleinteilig auf die ökologischen Notwendigkeiten auszurichten und zu lenken.

Die Kosten für die Erstellung und Fortschreibung der RAK sind in den IK enthalten (siehe Kapitel 3.6).<sup>71</sup> Der für das Jahr 2011 berechnete Wert umfasst hessenweit rund 3,5 Arbeitskräfte, dies entspricht 260.000 Euro/Jahr. Damit entfallen 1,2 % der relativen IK des HIAP auf die RAK. Angaben der Bewilligungsstellen im Rahmen der IK-Erhebung (LR, 2012) lassen darauf schließen, dass der erfasste Arbeitskräfteaufwand zur Bearbeitung der RAK unter dem Bedarf liegt, der erforder-

---

<sup>69</sup> Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts ist schon aus grundsätzlichen dogmatischen Gründen eine Rückforderung von Zuwendungen durch einseitig hoheitlichen Bescheid, (...), nicht möglich; in geschlossene Verträge kann nicht durch Verwaltungsakt eingegriffen werden (VG Ansbach, 2009).

<sup>70</sup> An der Festlegung der Strategie sind neben der Verwaltung verschiedene lokale Akteure beteiligt.

<sup>71</sup> Da der Erstellungsaufwand periodisch anfällt, wurden die Erstellungskosten über die Programmlaufzeit geglättet, d. h. linear über die Jahre verteilt.

lich wäre, um die RAK einiger Landkreise inhaltlich nachzubessern, um Niveauunterschiede der Dokumente zwischen den Landkreisen zu nivellieren. Weiterhin besteht in vielen LK die Notwendigkeit, die RAK-Dokumente zu aktualisieren. Die zur Verfügung stehende Arbeitszeit wird i. d. R. dafür aufgewendet, die GIS-Layer als Kernelement der RAK zu aktualisieren.

### **HIAP-Maßnahmenausgestaltung als Ursache für die Höhe der IK?**

Die relativen IK des HIAP betragen rd. 26 %, wobei die Teilmaßnahmen eine breite Streuung der relativen IK und der IK/ha aufweisen (siehe Tabelle 12).

Die IK/ha der Winterbegrünung (214\_B) übersteigen mit rund 590 Euro die höchste Förderprämie der drei Winterbegrünungsvarianten um mehr als das Siebenfache. Die Bewilligungsstellen und die programmsteuernde Ebene begründen die hohen relativen IK mit der geringen Akzeptanz einzelner HIAP-Teilmaßnahmen, die wiederum z. B. für die Winterbegrünung in Anbetracht hoher Förderauflagen auf zu geringe Förderprämien zurückzuführen ist. Für die drei Teilmaßnahmen mit geringer Akzeptanz (Winterbegrünung, Blüh- und Schonstreifen, Weinbau in Steillagen) ergibt sich im Vergleich zu den anderen HIAP-Maßnahmen ein hoher absoluter Grundaufwand (vgl. Tab. 12) und somit ein hoher Fixkostenanteil je Fördereinheit. Zusätzlich weisen diese Teilmaßnahmen einen hohen Detaillierungsgrad auf, da sie in weitere Untermaßnahmen untergliedert sind, die beispielsweise gesonderte Prüfmodalitäten oder eine spezifische Hinterlegung in der EDV erfordern. Die Befragten erwarten bei unveränderter Ausgestaltung der Förderung für die Zukunft keine höhere Inanspruchnahme. Damit wird eine Verteilung der Fixkosten auf eine größere Grundgesamtheit und eine Verringerung der relativen IK ausgeschlossen.

### **Flächenindividuelle Ausgestaltung der Naturschutzfachlichen Sonderleistungen**

Ursächlich für die relativ hohen Verwaltungskosten der Grünlandextensivierung (214\_D/213) sind laut den Befragten Prüfaufwendungen für den Grünlanderhalt und die Förderausgestaltung der Teilmaßnahme, insbesondere die NSL. Über die NSL erfolgt als Förderbaustein der Grünlandextensivierung die Vergütung erhöhter Bewirtschaftungsaufgaben für schwierige Standorte. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern, bei denen der verwaltungskostenintensive Vertragsnaturschutz einen gesonderten Programmbaustein der AUM darstellt, wird der hessische Vertragsnaturschutz in Form der NSL auf ausgewählte Grünlandflächen aufgesattelt (214\_D). Naturschutzfachliche Sonderleistungen finden auf drei Viertel der Grünlandextensivierungsfläche statt. Dieser modulhafte Aufbau führt aber nicht dazu, dass die hessische Variante des Vertragsnaturschutzes deutlich günstiger umzusetzen wäre als in den anderen Bundesländern (siehe Tabelle 20). Die hohen relativen Kosten der NSL resultieren laut Bewilligungsstellen und WIBaK aus dem Differenzierungsgrad<sup>72</sup> und der Vergabe von NSL auf Grundlage von Einzelentscheidungen. Die Flächen werden hierfür in der Regel vor Ort begutachtet. Der vergleichsweise hohe Verwaltungsaufwand

---

<sup>72</sup> Die NSL umfassen sechs Leistungen mit jeweils drei weiteren Schwerestufen, nach denen sich die Prämienhöhe richtet. NSL können sowohl auf die GL-Variante „Mahd“ als auch auf die Variante „Weide“ aufgesattelt werden.

der NSL ist dem Fachreferat bewusst und wird mit einem hohen naturschutzfachlichen Wert gerechtfertigt. *„Das Instrumentarium der NSL eröffnet die Möglichkeit, eine passgenaue, auf die naturschutzfachlichen Erfordernisse der Einzelfläche ausgerichtete Förderung durchzuführen“* (LR, 2014). Zu dem gleichen Ergebnis kommt auch die Evaluierung (Dickel et al., 2010). Von den Bewilligungsstellen werden die Verwaltungsaufwendungen für die Umsetzung der NSL je nach Affinität der Befragten zum Ressourcenschutz auf einer Skala von *„als unumgänglich aufgrund der hohen Fachlichkeit der NSL“* bis hin zu *als „deutlich zu hoch“* eingestuft (LR, 2014). Eher negativ werden die NSL von den ZS-VertreterInnen bewertet, die v. a. den mit der individuellen Begutachtung verbundenen hohen Verwaltungsaufwand sehr kritisch sehen.

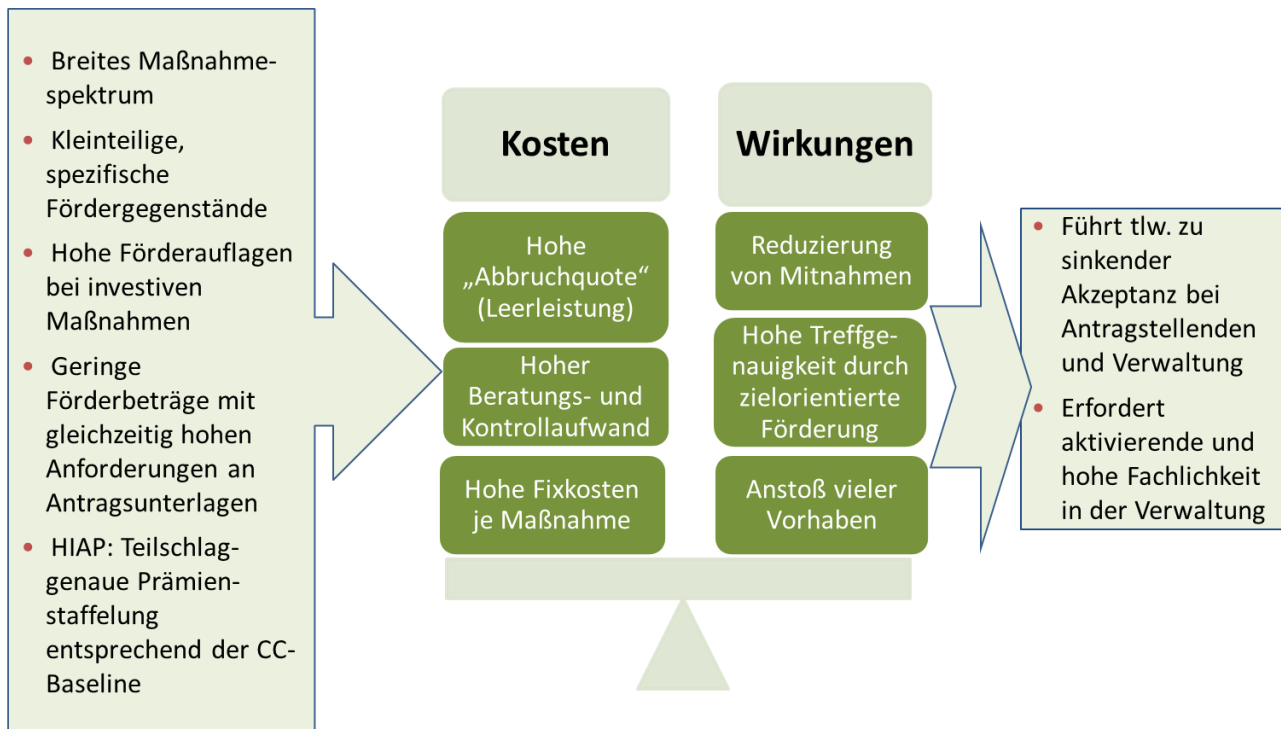
### **AGZ – vergleichsweise einfach umzusetzen, aber ....**

In der Ausgestaltung der AGZ unterscheidet sich Hessen von den anderen Bundesländern insbesondere dadurch, dass hier auch die Förderung ausgewählter Ackerkulturen zugelassen ist. Daher ist zusätzlich die Nutzung der Ackerfläche stichprobenartig zum 31.8. zu kontrollieren. Die Einjährigkeit der Förderung und eine hohe Kompatibilität der Verwaltungsabläufe mit denen der Direktzahlungen bedingen vergleichsweise geringe IK. Im Vergleich zum HIAP läuft die Abwicklung „nebenbei“ mit. Probleme tauchen im Zusammenhang mit häufigen Korrekturerfordernissen durch Änderungen anderer auf der Fläche liegender Maßnahmen auf. Diesbezüglich wurden vermehrt Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der IT und der zeitlichen Koordination der VOK für alle flächenbezogenen Maßnahmen gegeben. Sowohl die BS als auch die Bewilligungsstellen stellen auch für die AGZ einen hohen Nachbearbeitungsbedarf in der Abwicklung heraus.

Die AGZ wird von den Bewilligungsstellen weniger wegen des Aufwandes als vielmehr wegen ihrer inhaltlichen Ausgestaltung und Wirksamkeit kritisiert. *„Die AGZ ist inzwischen ein Gießkannenprinzip geworden. [...] Das Geld, was ausgereicht wird, versickert so. Es werden Betriebe gefördert, die es nicht bräuchten. Es bekommen auch Ackerbaubetriebe AGZ, die derzeit von den hohen Getreidepreisen profitieren. Auf der anderen Seite gibt es viele Grünland- und Mutterkuhbetriebe in der hohen Rhön, die in wesentlich stärkerem Maße auf die AGZ-Beihilfen angewiesen sind. Dadurch wird kein Anreiz gegeben, die Flächen tatsächlich in Bewirtschaftung zu halten. Die Förderung müsste zielgenauer ausgestaltet werden, es müsste eine Selektion der Flächen geben, die wirklich mit einer Benachteiligung verbunden sind“* (LR, 2014). Die immer noch ausstehende Neuabgrenzung der Gebietskulisse bietet für Hessen die Chance, eine stärkere Differenzierung vorzunehmen.

### **5.1.3 Förderstrategie und Maßnahmenstruktur: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen für 2014**

Abbildung 14 verdeutlicht nochmals die wesentlichen Eckpunkte der Förderstrategie und Maßnahmenstruktur und deren Einfluss auf die Umsetzungskosten und Wirkungen.

**Abbildung 14:** Förderstrategische Rahmenbedingungen/Ausgangslage des Hessischen EPLR

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den Analysen geht hervor, dass ein Teil der hohen IK in Hessen auf spezifische Rahmenbedingungen und inhaltliche Ausgestaltungen von Maßnahmen zurückzuführen ist. Teilweise sind diese exogen vorgegeben (Agrarstruktur), teilweise bewusst durch Grundsatzentscheidungen aus Politik und Verwaltung herbeigeführt. Letztere gilt es, für die nächste Förderperiode kritisch zu hinterfragen und ggf. zu optimieren. Gerade im direkten Vergleich von Maßnahmen mit ähnlichen Förderansätzen (EFP, Ökolandbauförderung) wird aber deutlich, dass die Kostenunterschiede auch noch durch weitere Faktoren bedingt sind (siehe Kapitel 5.2 ff).

Die folgenden Verbesserungsansätze und Handlungsfelder konzentrieren sich auf das Land Hessen. Sie bauen teilweise auf Anregungen der Verwaltung selber auf und ergänzen diese um weitere Erkenntnisse und Einschätzungen der Evaluierung. Die Empfehlungen basieren auf der Annahme, dass sich weder an den rechtlichen Rahmenbedingungen noch an der Organisationsstruktur in Hessen grundsätzlich etwas ändern wird.

### 5.1.3.1 Programmebene

#### Weniger ist mehr

Ein wesentlicher Punkt für das Land Hessen ist die Konzentration der Förderung auf weniger und dafür mit ausreichenden Mitteln ausgestattete Maßnahmen, möglichst mit einem jährlichen För-

dermittelvolumen von über 1 Mio. Euro. Die EU-Förderung sollte nicht als „Schutzschirm“ vor nationalen Mittelkürzungen missverstanden werden. Für sinnvolle Maßnahmen, die verwaltungsökonomischer im Rahmen nationaler Förderung umgesetzt werden können, müssen somit auch nationale Fördermittel bereitgestellt werden.

Diesen Strategiewechsel hat die Verwaltungsbehörde bereits im Rahmen der Programmaufstellungsdiskussionen 2014 verfolgt: *„Es muss diskutiert und entschieden werden, was mit öffentlichen Fördermitteln überhaupt zukünftig gefördert werden soll. Hier muss eine stärkere Konzentration und Profilierung des Mitteleinsatzes erfolgen“* (LR, 2014).

Dieser Weg ist aus Sicht der Evaluierung konsequent zu verfolgen und über die gesamte Programmlaufzeit einzuhalten. Das gilt auch, wenn auf EU-Ebene neue Mittel bereitgestellt oder neue Programmausrichtungen eingefordert werden. An dieser Stelle ist an die EU die Forderung zu richten, bei programmatischen Neuausrichtungen in einer laufenden Förderperiode den Nutzen und die Kosten auch der umsetzenden Verwaltungen in den Mitgliedstaaten besser abzuwägen. Gerade technisch unausgereifte und in ihren Auswirkungen auf Umsetzungsmodalitäten nur bedingt abschätzbare Ad-hoc-Umsteuerungen (HC, Zuckerdiversifizierung) verteuern und verkomplizieren die EU-Förderung.

### **Strategischer Einsatz zusätzlicher nationaler Förderung**

Zu prüfen ist, inwieweit in Hessen eine klarere Zuordnung von ganzen Förderlinien oder Maßnahmentypen zur nationalen Finanzierung den Aufwand der Verwaltung reduzieren kann. Auch diesen Punkt beziehen die derzeitigen Überlegungen der VB ein. *„Im nächsten Schritt muss entschieden werden, mit welchen Finanzierungsquellen diese Förderung realisiert werden soll. Im Wesentlichen ist zu entscheiden, ob rein national oder mit EU-Kofinanzierung. Hierbei ist auch daran gedacht, bestimmte Schwellenwerte für eine Mindestfinanzausstattung von Maßnahmen zur Aufnahme in den EPLR zur Voraussetzung zu machen“* (LR, 2014).

### **Beibehaltung einer zielgerichteten Förderung mit einer fachlich orientierten Förderverwaltung**

Die Maßnahmen, die im Programm verbleiben, sollten weiterhin auf spezifische Ziele ausgerichtet sein. Dies erfordert allerdings ein Bewusstsein, dass profilierte Maßnahmen mit einem effektiven Fördermitteleinsatz auch mit höheren Umsetzungskosten verbunden sind. Diese Zusammenhänge aus Wirksamkeit und Kosten wurden bereits mit der Erhebung und modellgestützten Analyse im Rahmen der Implementationskostenanalyse von 2008 herausgearbeitet (LR 2008, Fährmann, Grajewski 2013). Für einen ambitionierten Förderansatz sind auch entsprechende Personalressourcen notwendig (siehe auch Kapitel 5.6).

### 5.1.3.2 Maßnahmengruppe ELER-Investiv

#### Festsetzen der Bagatellgrenzen und Deckelung der Förderhöchstgrenzen

Über Bagatellgrenzen und Förderhöchstgrenzen sollte zu Anfang der Förderperiode mit allen beteiligten Stellen (inklusive Landesrechnungshof) eine offene Diskussion geführt werden. Es sollten die möglichen Trade-off-Beziehungen zwischen Verwaltungsökonomie, Wirksamkeit der Maßnahmen und deren Akzeptanz maßnahmenspezifisch herausgestellt und vor dem Hintergrund der jeweiligen Ziele bewertet werden.

Tabelle 22 gibt einen Überblick über die Effekte niedriger bzw. hoher Bagatellgrenzen und Förderhöchstbeträge pro Förderfall.

**Tabelle 22:** ELER-Investiv: Effekte von Bagatell- und Förderhöchstgrenzen

		Auswirkungen auf	
	Verwaltungs- ökonomie	Wirksamkeit	Akzeptanz/Nachfrage
<b>Bagatellgrenzen/Mindestinvestitionsvolumen</b>			
niedrig	<b>negativ</b> IK steigen, da mehr (kleine) Förderfälle, mehr Kontrollen und Dokumentationen negativer Effekt größer bei nicht standardisiert umsetzbaren Maßnahmen	<b>negativ:</b> Risiko der Mitnahmen bei Mainstreamprojekten hoch Nachhaltigkeit der Wirkungen und damit der Förderung eher fraglich geringe strukturelle Effekte <b>positiv:</b> ermöglicht Existenzgründung in kleinen Schritten	<b>positiv:</b> niedrigschwellige Förderung Je nach Zielausrichtung einer Maßnahme können risikoaverse Zielgruppen erreicht werden. Türöffner-Funktion für Kreditinstitute <b>(langfristig) negativ:</b> Im Sinne der Fürsorgepflicht der Verwaltung kritische Prüfung ob Förderung und Aufwand/Risiko der Rückforderung/Zweckbindung in einem ausgewogenen Verhältnis stehen
hoch	<b>positiv:</b> IK sinken, da weniger Förderfälle abzuwickeln sind	<b>positiv:</b> Bei Projekten nimmt das Mitnahmerisiko mit steigendem Mindestinvestitionsvolumen/Bagatellgrenzen ab, da die Förderung absolut an Bedeutung gewinnt. <b>negativ:</b> Ausschluss bestimmter Fördergegenstände und Zielgruppen Gefahr der Fehlallokation, da Förderung Anreize für ggf. zu groß dimensionierte Vorhaben setzt	<b>negativ:</b> Eventuell Ausschluss bestimmter Zielgruppen, jedoch nur bei spezifischen Maßnahmen von Relevanz <b>positiv:</b> Langfristig bei den überwiegenden Maßnahmen neutral – <b>positiv</b> , da Aufwand und Fördernutzen in angemessenem Verhältnis stehen

**Fortsetzung Tabelle 22:**

<b>Förderhöchstgrenzen</b>			
niedrig	<p><b>negativ:</b> insbesondere für relative IK, wenn Verwaltung das Gesamtvorhaben prüfen muss (Verwendungsnachweise etc.), aber nur wenige Fördermittel abfließen Bei Kombination mit anderen Fördertöpfen (beispielsweise KfW) sehr aufwendig</p>	<p><b>positiv:</b> Mehr Projekte können angestoßen werden - wobei zu klären ist, ob bei diesen Förderkonditionen ausreichende Nachfrage besteht <b>negativ:</b> Je geringer die erreichten Beihilfeintensitäten, desto weniger Anstoß- und Lenkungsfunction durch die Förderung; hiermit steigt die Gefahr von Mitnahmeeffekten</p>	<p><b>positiv:</b> Türöffner-Funktion für Kreditinstitute <b>negativ:</b> keine Akzeptanz, zumal wenn Förderung nicht kombinierbar mit anderen Fördertöpfen sein sollte</p>
hoch	<p><b>positiv</b> Fördermittel werden auf wenige große Vorhaben/AntragstellerInnen konzentriert <b>(negativ):</b> hohe Anforderungen an Auswahlverfahren</p>	<p><b>positiv:</b> ermöglicht Vorhaben von (über)regionaler Bedeutung; setzt starke Anreize <b>negativ:</b> Fördermittel werden von wenigen AntragstellerInnen ausgeschöpft Gefahr der Fehlallokation, da Förderung Anreize für ggf. zu groß dimensionierte Förderung setzt</p>	<p><b>positiv:</b> Aufwand und Fördernutzen stehen in angemessenem Verhältnis</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

**Erhalt der inhaltlichen Bandbreite bei geringerem Detaillierungsgrad der Förderrichtlinie DE/RE**

In der jetzigen Förderrichtlinie sind die Maßnahmen in Schwerpunkt 3 und 4 stark in Teilmaßnahmen und Projektbereiche mit jeweils spezifischen Regelungen untergliedert. Dieses Maßnahmenset sollte vereinfacht werden, ohne dass die inhaltliche Bandbreite potenzieller Fördergegenstände eingengt wird.

**Auszahlungsregime überdenken**

Die derzeit hohe Zahl kleiner Auszahlungsvorgänge erhöht den Verwaltungsaufwand. Es sollte ausgelotet werden, inwieweit auf Teilauszahlungen verzichtet werden kann. Teilweise stellten sich auf diesem Feld ohnehin positive Effekte ein, wenn die Bagatellgrenzen angehoben würden bzw. bestimmte Kleinstfördergegenstände (Fenster, Türen etc.) aus der Förderung fielen.

### 5.1.3.3 Maßnahmengruppe ELER-InVeKoS

#### Verzicht auf Maßnahmen bzw. Untergliederungen

Zur Senkung der Verwaltungskosten diskutieren die Bewilligungsstellen und die koordinierenden Stellen des Ministeriums Veränderungen in der inhaltlichen Ausgestaltung des HIAP. Konkret geht es um die Anzahl der angebotenen HIAP-Maßnahmen, ihre Auflagedichte und Akzeptanzrate. Übereinkunft herrscht dahingehend, dass – mit Ausnahme der NSL – eine Differenzierung der Förderung unterhalb der Teilmaßnahmenebene zu überdenken ist, insbesondere bei geringen Teilnehmerzahlen.

Als Empfehlung aus der IK-Analyse folgt, dass die HIAP-Teilmaßnahmen, deren relative IK/ha oberhalb der Förderprämie/ha oder nur knapp unterhalb liegen, einer kritischen Würdigung unterzogen werden sollten. Es ist abzuwägen, inwieweit auf (Unter-)Teilmaßnahmen verzichtet werden kann, deren Inanspruchnahme gering ist. Neben der potenziellen Reduzierung der IK muss die zu erwartende Minderung der ökologischen Wirksamkeit für eine solche Anpassung entscheidungsleitend sein.

Weiterhin ist zu prüfen, ob Förderalternativen mit vergleichbarer ökologischer Wirksamkeit aber geringeren Kosten (Prämie plus IK) bestehen. Erste Hinweise gibt Kapitel 7 für das Ziel des Erhalts und der Verbesserung der Biodiversität.

#### Umsetzung von Teilmaßnahmen unter rein nationaler Förderung

Die ZS zielt bei diesen Überlegungen besonders auf die NSL ab, die zukünftig wegen ihrer hohen IK nicht mehr Bestandteil des EU-kofinanzierten HIAP sein sollten. Auch unserer Sicht sind die strukturellen Inkompatibilitäten zwischen dieser Maßnahme und dem EU-Förderregime der 1. Säule besonders groß, sodass zu überlegen wäre, diese naturschutzfachlich erforderliche Maßnahme rein national umzusetzen.<sup>73</sup> Um eine Entscheidung herbeizuführen, sind die z. Z. erst in vorläufiger Form vorliegenden Ausführungen der EU-Kommission zum Umgang mit Artikel-89-Maßnahmen zu berücksichtigen. Entscheidend wird sein, ob national finanzierte AUM dem gleichen oder einem deutlich einfacheren Regelwerk wie die AUM im ELER unterliegen. Ohnehin bleiben die Erfordernisse einer integrierten Abwicklung der Maßnahme über das InVeKoS allein zum Nachweis der effektiven Vermeidung von Doppelförderungen und einer konsistenten Flächenverwaltung etc. bestehen.

#### Überdenken der Vertragslösung

Ein Teil der IK des HIAP liegt in Beidseitigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages und in der Kombination der unterschiedlichen Verfahren begründet. Aus unserer Sicht sollte die Diskussion

---

<sup>73</sup> Durch die im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung generierten Gelder der Ausgleichszahlungen stehen in Hessen ausreichend Landesmittel zur Verfügung.



pro oder contra Vertrag nochmals offen geführt werden. In die Entscheidungsfindung sollte mit einfließen, dass die konsequente Einhaltung der Regelungen des VwVfG eine umfängliche Expertise des in der Förderverwaltung agierenden Personals mit dem eher seltenen Rechtsgeschäft des öffentlich-rechtlichen Vertrags notwendig macht. Da die Verwaltungsangestellten in den Landratsämtern vielfach gleichzeitig mit der Bearbeitung des HIAP, der AGZ und Betriebsprämie betraut sind, müssen diese über umfassende Expertise für beide Rechtsgeschäftsformen verfügen. Arbeitsteilige Kompetenzbildung erscheint aus unserer Sicht nicht praktikabel.

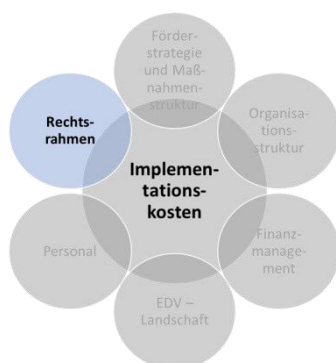
Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, inwieweit die beabsichtigte Außenwirkung des öffentlich-rechtlichen Vertrags für das HIAP tatsächlich noch eine effektive, akzeptanzsteigernde Wirkung entfaltet und damit die dargestellten Herausforderungen in der Verwaltungsumsetzung rechtfertigt.

Bei einer Beibehaltung der Vertragslösung sollten die ZS bzw. die Fachgruppe in der WIBank die derzeitigen Vorlagen für den Abschluss des Rahmenvertrages einer kritischen Würdigung unterziehen, um Rechtssicherheit für die Bewilligungsstellen herbeizuführen.

### Beibehalten des RAK-Ansatzes

Das Instrument der RAK sollte trotz der hiermit verbundenen zusätzlichen Kosten beibehalten und im Hinblick auf seine Planungs-, Konsens- und Lenkungsfunktion gestärkt werden. Diese Stärkung besteht zum einen in einer guten fachlichen Betreuung durch die übergeordneten Stellen (Fachreferat oder Fachgruppe) als auch in der Zusicherung ausreichender Personalkapazitäten in den Landkreisverwaltungen, um die Konzepte fortschreiben zu können. Es hat sich als Lenkungsinstrument für eine zielgenaue und effektive Fördermittelverwendung bewährt.

## 5.2 Rechtsrahmen – EU, Bund, Land



In der HZB wurde auf Programmebene ein Schwerpunkt auf die Analyse des Rechtsrahmens und des Zusammenspiels verschiedener Rechtsinstrumente gelegt (Fährmann et al., 2010). Wesentliche strukturell und inhaltlich problematische Merkmale sind:

- große Anzahl additiver, auslegungsbedürftiger Regelungen:
  - zahlreiche Verordnungen des Rates und der KOM,
  - Fluktuation im Rechtsrahmen,
  - Leitlinien der KOM für die Bescheinigungsprüfung;
- permanente Rechtsauslegung durch Kontroll-/Prüfergebnisse unterschiedlicher Institutionen;

- zusätzlich: Regelungen und Auslegungen der einzelnen Mitgliedstaaten und Länder;
- mangelnde Sensibilität gegenüber Bürokratiekosten i. S. von Verwaltungskosten des Vollzugs und Informationskosten im Zuge der Regelungskaskade (Färber, 2007);
- verwischte politische Verantwortlichkeiten für Belastungen (Färber, 2007).

Die Argumentationslinien der HZB werden im Folgenden aufgegriffen und ergänzt.

### 5.2.1 Programmebene: Grundsätzliche Anforderungen und Herausforderungen

#### Beständig ist nur der Wandel!

Die sich ständig ändernden Rechtsvorschriften<sup>74</sup> und die mit jeder Prüfung der EU oder der BS bzw. des IR identifizierten Problembereiche führen zu einem beständigen Nachjustieren der Umsetzungsvorgaben, z. B. in Form von detaillierten Antragsunterlagen oder zusätzlichen Programmiererfordernissen in der EDV. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die EU-Verordnungen viele unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, die sich zum Teil erst in der Umsetzung bzw. aufgrund von Prüfungen konkretisieren.<sup>75</sup> Daneben sind die Probleme auch hausgemacht, da jede Richtlinienänderung implementiert werden muss. *„Beim HIAP stellen vor allem die ständigen EU-seitigen- sowie auch Richtlinienänderungen wesentliche Herausforderungen dar. Wenn beispielsweise eine Prämienhöhung im Ökolandbau um 10 Euro beschlossen wird, zieht dies einen hohen Aufwand nach sich. Jede Sonderregelung ist aufwändig umzusetzen [...] Es ist häufig nicht mit einer einmaligen Anpassung der EDV getan. Die EDV hat viele Schnittstellen, die für eine anfängliche Situation programmiert wurden. Ändert sich etwas im System, müssen z. T. alle Schnittstellen umprogrammiert werden“* (LR, 2014).

Die Befragten haben deutlich hervorgehoben, dass es die Vielzahl der Regelungen und der ständigen Neuerungen ist, die das Handeln vor Ort schwergängig machen. *„Die Regelungswut ist sowohl hinsichtlich der Stimmung als auch des Arbeitsaufwandes schwer erträglich. Jede Mitteilung [der WIBank] muss mit allen kommuniziert werden, mit allen durchgesprochen werden. Dies sieht die Dienstanweisung auch so vor und ist entsprechend zu protokollieren. Jede Mitteilung hat, bis sie wiederrufen wird, den Wert einer Dienstanweisung und muss entspre-*

<sup>74</sup> Ein illustratives Beispiel ist die Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 – maßgeblich für die finanztechnische Abwicklung der Maßnahmen aus dem EGFL und dem ELER. Diese wurde bis 2008 20-mal berichtigt oder geändert. d. h. die BearbeiterInnen müssen jeweils informiert werden, EDV-Programme sind zu ändern, Informationsunterlagen für die AntragsstellerInnen ggf. neu zu gestalten (MLR, 2008).

<sup>75</sup> Ein Beispiel ist der Begriff regelmäßig. Wenn ein regelmäßiger Abgleich vorzunehmen ist, heißt dies, einmal pro Jahr oder vierteljährlich. Ein Mangel im Verwaltungsverfahren kann bedeuten, dass es Ansatzpunkte für Verbesserungen gibt oder ein tatsächlich falsches Agieren vorliegt.

*chend von allen immer mit bedacht werden. D. h., das gesamte Regelungswerk wird von Jahr zu Jahr immer größer. Die Mitteilungen werden nicht in die Dienstanweisungen eingebaut, sondern sind als Ergänzungen zu verstehen. Gerade für neue Mitarbeiter ist es so sehr schwierig, den Überblick zu erhalten und zu bewahren. Man muss nicht nur die Landeshaushaltsordnung, das Verwaltungsverfahrensgesetz beachten, sondern zwei Dienstanweisungen und die vielfältigen Mitteilungen. Das ist ein Berg an Vorschriften, den man immer komplett präsent haben muss“ (LR, 2014).*

### **Aufschaukeln, Alarmismus und Politik mit der Fehlerquote**

Schon seit längerem wird über die Fehlerquoten im Bereich der ländlichen Entwicklung diskutiert, maßgeblich angestoßen vom Europäischen Rechnungshof, der dem Politikfeld der 2. Säule keine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung ausstellt. Hauptgrund ist die Fehlerquote, die über der vom Europäischen Rechnungshof als „Benchmark“ zugrunde gelegten Wesentlichkeitsschwelle von zwei Prozent liegt.

Der von der KOM vorgenommene Vorstoß, diese Benchmark durch ein diesem komplexen Politikfeld angemesseneres Konzept des „tolerable risk of error“<sup>76</sup> zu ersetzen (EU-KOM, 2008), wurde vom EU-Parlament abgelehnt. Im Zusammenhang mit der Neuprogrammierung wird daher vonseiten der KOM aktuell stark auf die von den Mitgliedstaaten (MS) vorzulegenden jährlichen Fehlerstatistiken abgehoben. So mussten die MS jüngst Aktionspläne vorlegen und beschreiben, welche Maßnahmen zur Reduzierung der Fehlerquoten ergriffen wurden.

In den Expertengesprächen wurde der „Aktionismus“ der KOM deutlich kritisiert. Die Kritik richtet sich auf drei Bereiche:

- Relevanz,
- Stellschrauben,
- Interpretierbarkeit der Kontrollstatistiken.

Die Fehlerquoten in Deutschland liegen nur in wenigen Bereichen über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %; trotzdem mussten auch die Bundesländer einen Aktionsplan aufstellen. *„Insgesamt wird aufgrund des als übertrieben eingestuften Selbstschutzes und Rechtfertigungsdrucks der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rechnungshof ein ‚riesiger Popanz‘ aufgebaut, um jegliche Kritik an der Kommission zurückweisen zu können. Der Aktionsplan [...] wurde in Deutschland relativ flach abgearbeitet. Aber es wird ein Follow-up*

---

<sup>76</sup> Dieses Konzept sieht vor, eine Differenzierung bei den Wesentlichkeitsschwellen je nach Politikbereich vorzunehmen. „TRE would recognise that in some areas, complex rules, extended control chains and control costs do not permit a 2% error level to be attained without incurring higher than justified costs“ (EU-COM, 2010, S. 4). Für den Bereich der 2. Säule sollte daher die Wesentlichkeitsschwelle auf bis zu 5 % angehoben werden. Für den EGFL-Bereich soll die Schwelle bei 2 % belassen werden.

*im Herbst geben, bei dem die MS nochmals darlegen müssen, welche Maßnahmen sie für die Senkung der Fehlerquote ergriffen haben. Als Gegensteuerung sieht Hessen<sup>77</sup> [...] u. a. vor, die (Förderungs-)Beratung zu intensivieren“ (LR, 2014).*

Gegenüber den vorhergehenden Förderperioden sind die Prüf- und Kontrollpfade immer detaillierter gestaltet worden. *„Es sind durch das zunehmende Wissen (Audits) immer mehr Leitlinien und kleinteilige auslegende Regelungen entstanden. In der Folge werden auch die Kontrollen und die Beanstandungen immer kleinteiliger. Dadurch zieht sich insgesamt die Schlinge immer weiter zu und die Toleranzen werden immer geringer. Dieser Teufelskreis müsste durchbrochen werden, damit ein Festfahren der Systeme verhindert wird. Hierfür wäre eine Art Selbstreinigungsprozess von Nöten; zum einen in Hinblick auf die Regelungen und zum anderen auch der Prüfsysteme“ (LR, 2014).*

Die KOM hat mit den Mitgliedstaaten im Herbst 2013 in Seminaren die Fehlerstatistiken, Gründe und Abhilfemaßnahmen diskutiert. Dabei wurden wichtige mögliche Fehlerquellen identifiziert, die auch in Hessen eine Rolle spielen, wie z. B. die Prüfung der Vergabe an private ZuwendungsempfängerInnen oder Flächenabweichungen bei Agrarumweltmaßnahmen jenseits einer Geringfügigkeitsschwelle. Das zuletzt genannte Beispiel zeigt aber auch, dass viel genauer zu analysieren ist, welches die Ursachen für Fehler sind. Liegen die Ursachen in immer genaueren Messverfahren<sup>78</sup> oder in der Tatsache, dass ein Landschaftselement (z. B. ein Tümpel) keinen definierten Flächenumfang hat, dann müssten ganz andere Maßnahmen ergriffen werden, als die derzeit diskutierten.

Im Zusammenhang mit der Fehlerquotendiskussion hat die KOM auch auf Regelungen in den Richtlinien verwiesen (Förderfähigkeitskriterien, Auflagen), die aufgrund ihrer Komplexität Probleme und Fehler verursachen. Diese Einschätzung wird auch von Bewilligungsstellen geteilt. *„Da [in den Richtlinien] gibt es ganz viele Fallstricke und Besonderheiten, die der Landwirt gar nicht überblicken kann, und wo auch die Verwaltung Probleme hat, alle Details zu durchdringen und umzusetzen. Ein Beispiel ist das Grünlandumbruchverbot bei MDM. Wenn es in einem solchen Fall zu Verstößen und Rückforderungen kommt, weil diese Auflage nicht transparent war, schreckt das einen Landwirt natürlich davon ab, noch einmal an einer Maßnahme teilzunehmen. Die Undurchsichtigkeit ist ein großer Punkt bei den AUM, sowohl für die Landwirte als auch für die Bewilligungsstelle“ (LR, 2014).*

---

<sup>77</sup> In Hessen sind zwei bis drei Maßnahmen betroffen, davon eine mit einem sehr geringen Mittelvolumen.

<sup>78</sup> *„In Bezug auf die AUM: Es müsste eigentlich einen Aktionsplan der Kommission geben, wie mit den genaueren Messverfahren im Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen umgegangen werden soll, da allein schon dieser technische Fortschritt eine Fehlerquelle darstellt. Im Grunde müsste die Kommission darlegen, dass es aufgrund dieser Entwicklung einer Anhebung der Wesentlichkeitsschwelle auf z.B. 5 % bedarf“ (LR, 2014).*

Kontrollstatistiken liefern die Grundlage für die derzeitige Diskussion und den aufgebauten Problemdruck. Deren Aussagegehalt, Belastbarkeit und Interpretierbarkeit ist stark eingeschränkt, da ihre Einführung ohne ausreichende Qualitätssicherung vonseiten der EU erfolgte. So wird derzeit ein Fehler, der in der Verwaltungskontrolle aufgefallen ist und korrigiert wurde, als Fehler in der VOK gemeldet, wenn das betreffende Projekt für eine VOK gezogen wurde. Wäre ein solcher Fehler nicht eher ein Indiz dafür, dass das System der Verwaltungskontrolle funktioniert?

Zudem wurden die Ausfüllhinweise für die Kontrollstatistik von Jahr zu Jahr geändert. Infolgedessen ist keine Zeitreihenbildung möglich und keine Aussage darüber, ob die Fehlerquoten gestiegen oder gesunken sind. Auch variiert die Interpretation, wie diese Statistiken zu füllen sind, zwischen Bundesländern und auch Maßnahmenzuständigen. *„Das Urteil über das Politikfeld und der Aktionismus des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rechnungshofes werden auf der Grundlage der Kontrollstatistiken getroffen. Die Aussagekraft der darin enthaltenen Zahlen ist aufgrund der Komplexität der Statistiken und deren uneinheitliche ‚Befüllung‘ durch die Länder eher begrenzt. Es wird zwar inzwischen durch die Kommission (und auch die BS-Prüfungen) eine Qualitätsverbesserung angestrebt, die aber noch keine ausreichenden Fortschritte erzielt hat“* (LR, 2014).

Nicht nur der schon erwähnte Aktionsplan ist derzeit in der Diskussion. In der künftigen ELER-Verordnung ist basierend auf Artikel 69 eine Ex-ante-Bewertung der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit von Maßnahmen gemeinsam durch die VB und die ZS vorgesehen. Ziel ist es, schon ex ante die Anfälligkeit von Maßnahmen für Fehler zu verringern, indem Förderfähigkeitskriterien und Auflagen klarer gefasst werden. Das Problem an der derzeitigen Diskussion sind die inhaltlichen Implikationen. Wie lässt sich beispielsweise die aus naturschutzfachlicher Sicht wichtige Auflage einer Mahd von innen nach außen zukünftig noch als Auflage verankern, auch wenn klar ist, dass die Auflage nur unter einem erheblichen Aufwand kontrollierbar ist.

Aus Sicht der ZS soll Artikel 69 der neuen ELER-Verordnung und die „Zertifizierung der Maßnahmen“ vor allem der Sensibilisierung dienen. *Kontrollierbar und in der EDV darzustellen sind nahezu alle Auflagen, manchmal nur zu extrem hohen Kosten“* (LR, 2014).

### **Übergeordnete Kontrollen: Mehrarbeit, aber auch Mehrwert?**

Es gibt vielfältige interne und externe Kontrollinstanzen, die z.T. bis hinunter zum LetztempfängerInnen prüfen. Der Europäische Rechnungshof präferiert eigentlich einen Single-audit-Ansatz. Dies wäre auch im Interesse der Bewilligungsstellen. *„Sehr ärgerlich sind die verschiedenen Prüfinstanzen. Die Projekte werden vielfältig geprüft. Es spricht nichts gegen Prüfungen. Dass aber schon einmal geprüfte Projekte von anderer Stelle noch einmal geprüft werden, ist wenig nachvollziehbar. Das [...] führt zu einem schlechten Image und spricht sich auch herum. Vom Land her sollte es eine Abstimmung geben, dass es nicht zu Doppelprüfungen kommt“* (LR, 2014). Dies lässt sich in der Praxis aber kaum realisieren, weil die Prüfinstanzen divergierenden Prüfaufträgen, Berichtspflichten und Zeitrahmen unterliegen und

das „Korsett der Vorgaben sehr eng ist. Die Sichtweise der Prüfungen ist unterschiedlich. Die BS prüft beispielsweise nicht die Wirtschaftlichkeit; das ist ein Schwerpunkt des Rechnungshofes. Er hat insgesamt andere Prüfansätze und eine andere -tiefe. Die BS macht im Prinzip eine Prüfung pro Jahr, verteilt auf viele Teilprüfungen, die in einem Prüfergebnis zusammenfließen. Der Interne Revisionsdienst prüft oft einzelne Maßnahmen in der Tiefe, ähnlich wie der LRH. Der LRH macht eine Orientierungsprüfung und steigt dann ganz tief ein. Bei der BS verhält es sich anders. Die BS muss den Bericht bis zum Februar erstellen, [...] so dass man die verschiedenen Aspekte stringent abarbeiten muss“ (LR, 2014).

Aus Sicht der Bewilligungsstellen bedeuten die zahlreichen internen und externen Prüfinstanzen einen hohen Aufwand<sup>79</sup>, zunächst in der Organisation der Prüfung, der Zusammenstellung der Akten und der immer wieder erforderlichen Stellungnahmen zu Prüffeststellungen. Hinzu kommt, dass ihre eigenen Arbeitsschritte so zu dokumentieren sind, dass auch einE z. T. fachfremdeR PrüferIn die jeweilige Entscheidung nachvollziehen kann. Die Prüfungen übergeordneter Stellen und der externen Kontrollinstanzen kommen zu der normalen Prüftätigkeit der Bewilligungsstellen hinzu. „Die Landräte kontrollieren alle Projekte, d. h. führen eine 100-Prozent-Prüfung durch. Alle anderen Prüfungen, z. B. die VOK, kommen zu den 100-Prozent-Prüfungen noch hinzu. Dann gibt es noch Prüfungen durch die BS, die Interne Revision, den Hessischen Rechnungshof, die EU-Instanzen und die fachaufsichtlichen Prüfungen“ (LR, 2014). Allein schon die Tatsache, dass die Akten von Förderfällen, die einer externen Prüfung unterliegen, kopiert werden müssen, verursacht einen hohen Aufwand bei mehrere Ordner umfassenden Förderakten.<sup>80</sup> Die Belastung durch Prüfungen, die sich zum Teil sehr ballen können, ist hoch. „In 2011 gab es Prüfungen durch den Hessischen Rechnungshof, die BS, die Fachaufsicht (WIBank). Die Bewilligungsstelle war 70 Mann-Tage nur mit Prüfungen beschäftigt. [...] Es handelt sich sicher um ein Extremjahr, aber rund 30 Tage sind normal“ (LR, 2014).

Auch die WIBank ist in starkem Maße durch Prüfungen beansprucht, da sie eine wesentliche koordinierende Funktion übernimmt. „Die übergeordneten Prüfinstanzen sind zentral für das Tagesgeschäft einer ZS. Die Prüfungsaufwände in der Abteilung mit externen Prüfinstanzen für 2011 lagen bei rund 1.400 Personentagen. 2011 war in diesem Zusammenhang ein durchschnittliches Jahr ohne besonders herausragende zeitintensive Prüfungen. Wenn man die Zahl auf Personen herunterbricht, sind rund sechs Personen bei der WIBank nur mit externen Prü-

---

<sup>79</sup> Sonderlasten aufgrund der Folgen der mehrfachen Zulassungsverfahren der Zahlstelle: In der jetzigen Förderperiode hat sich durch die Leitlinien der EU-Kommission die Größe der Stichprobenziehung von zu überprüfenden Vorgängen/Förderfällen durch die Bescheinigende Stelle für deren Jahresberichte erheblich vergrößert. Für die kurz nacheinander akkreditierten Zahlstellen musste das Prüfprogramm der BS dreimal durchlaufen werden, d. h. Verdreifachung der Prüfungen der ZS durch die BS. Das führte zu hohen Zahlen an zu prüfenden Fällen bei den Ämtern (bis ins Jahr 2011). Diese Zusammenhänge sind aber den Bewilligungsstellen nicht bewusst, und es wurde viel Unmut über exzessive übergeordnete Kontrollen geäußert.

<sup>80</sup> Dies machen die Bewilligungsstellen deshalb, weil sie Anfragen von ZuwendungsempfängerInnen auch in der Abwesenheit der Originalakte beantworten müssen und weil auf dem Weg des „Aktentourismus“ auch schon Förderakten verschwunden sind.

*fungeren beschäftigt. [...] 2012 mit der LEADER-Prüfung, AUM und AGZ liegt der Prüfaufwand sicher deutlich höher. Insgesamt fließt sehr viel Zeit in die Vorbereitung und Durchführung der Prüfungen“ (LR, 2014).*

Das Problem aus Sicht der Bewilligungsstellen und auch der Zahlstelle ist, dass sie oftmals keinen Mehrwert für ihre Arbeit in den übergeordneten bzw. externen Kontrollen sehen. *„Eigentlich sollten diese sinnvollen Kontrollen externer Stellen zu Verbesserungen führen. Faktisch werden jedoch immer neue Erschwernisse benannt und Dinge eingefordert, die manchmal den Eindruck erwecken, dass die Förderung an sich nicht gewollt ist. Dies wirkt sehr demotivierend für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in der Bewilligungsstelle“ (LR, 2014).*

Kritisch wird in diesem Zusammenhang die Arbeit der BS gewertet. Bei den Interviews entstand z. T. der Eindruck von erheblichen Kommunikationsdefiziten zwischen BS und den Bewilligungsstellen sowie von Unverständnis bezüglich des Prüfauftrages der BS. *„Wenn ein Sachverhalt beanstandet und geklärt wurde, wird er trotzdem immer wieder beanstandet. Es sind immer wieder Erklärungen erforderlich. Die BS sollte diesbezüglich lernfähiger sein. [...] Die BS prüft zudem materiell. Es werden beispielsweise Fragen zum Ablauf des Vorhabens gestellt, ob nicht die Abfolge von Gewerken anders günstiger gewesen wäre. Das sind Aspekte, die eigentlich dem Bausachverständigen vor Ort überlassen werden sollten. Aus Sicht der Bewilligungsstellen sind die Prüfungen zu tiefgehend. Der Lerneffekt der Prüfungen ist insgesamt gering. Die Bewilligungsstelle ist gehalten, die Fragen zu beantworten, ohne dass aber eine Rückantwort kommt und so ein gemeinsamer neuer Stand in Bezug auf zukünftiges Handeln erreicht werden könnte“ (LR, 2014).*

Die BS steht aus ihrer Sicht deswegen so stark in der Kritik, weil sie aufgrund der Änderungen in der Organisation der ZS gezwungen war, ihr Prüfschema dreimal abzuarbeiten. Des Weiteren ist in der vertieften Prüfung ein vorgegebenes Raster abzuarbeiten, sodass sich bestimmte Punkte immer wiederholen, auch wenn diese schon von der Bewilligungsstelle im Vorjahr gewürdigt wurden und sich keine Änderungen ergeben haben. Die BS hat darüber hinaus zu den Bewilligungsstellen nur im Rahmen der Prüftätigkeit Kontakt und zweimal pro Jahr im Rahmen von Großen Dienstbesprechungen. Für eine umfassende Vermittlung des Prüfauftrages ist dies nicht ausreichend.

Anders als von uns erwartet werden die KOM-Prüfungen von den Befragten am positivsten gesehen. Diese Rückmeldung zieht sich durch alle befragten Bundesländer. Begründet wird dies damit, dass diese Prüfungen einen konkreten Mehrwert hinsichtlich der Qualitätsverbesserung nach sich ziehen. *„Die KOM-Prüfung ist im Kontext der verschiedenen Prüfungen die einzige, die anlastungsbewährt ist. Trotzdem ist festzustellen, dass es bei den verschiedenen Prüfungen durch die KOM häufig einen Mehrwert gab. Bei den anderen Prüfinstanzen (BS, Rechnungshöfe) ist dieser Mehrwert im Sinne einer Qualitätsverbesserung nicht immer erkennbar. Der Aufwand zur Vorbereitung, Begleitung und Nachbereitung dieser Prüfungen ist sehr hoch. Daher ist es [...] wichtig, dass die Ergebnisse dazu beitragen, dass man sich verbessern kann. Dies tritt nur bei der KOM aufgrund deren konstruktiver Prüfungsansätze ein“ (LR, 2014).*

Trotz aller Kritik und dem großen Arbeitsaufwand mit Prüfungen übergeordneter und externer Stellen werden diese schon als Bausteine zur Professionalisierung und Standardisierung der Förderung angesehen. Beispiele sind die bessere Trennung von Beratung (Erstgespräch) und Bewilligung oder auch die Vereinfachung im Bereich der Vergabe, die intensiv von der BS begleitet wurde.

### **Häufiges Absichern und Rückversicherungsschleifen**

Am deutlichsten erkennt man die Auswirkungen des komplexen Rechtsrahmens in sehr umfangreichen Antragsunterlagen, die unabhängig von der Höhe der Förderung beizubringen sind und die Bearbeitung der Anträge belasten. *„Am schlimmsten ist es bei den arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen. Es gibt eine lange Checkliste mit Unterlagen, die beigefügt werden müssen. Kürzlich fragte eine Antragstellerin, ob auch ihr Freischwimmerausweis benötigt würde. Es spricht nichts gegen einen bankgeprüften Businessplan, der die Wirtschaftlichkeit des Projektes beurteilt. Die geforderten Unterlagen gehen aber sehr ins Detail. Man muss beachten, dass es sich um Antragsteller in der Startphase in die Selbstständigkeit handelt. Für diese ist es unverständlich, warum sie für einen kleinen Zuschuss einen solch hohen Aufwand betreiben müssen. Hier wäre eine Vereinfachung durchaus sinnvoll“* (LR, 2014). Nicht nur die Antragsunterlagen werden immer komplexer; die Bewilligungsvorgänge müssen auch rechtssicher in der EDV abgebildet werden. Das EDV-System sieht aus Sicht der Bewilligungsstellen sehr umständliche Bearbeitungsschleifen vor, vor allem bei allen Änderungen der Bewilligungsbescheide (LR, 2014).

### **Wird Gold-Plating<sup>81</sup> betrieben?**

Die Frage des Gold-Plating beschäftigt auch die sogenannte Stoiber-Gruppe zum Bürokratieabbau. Sie unterscheiden eine aktive und eine passive Form des Gold-Plating. Aktiv heißt, dass in der Umsetzung des EU-Rechtsrahmens noch weitere verschärfende Regelungen auf nationaler Ebene getroffen werden. Ein passives Gold-Plating besteht darin, dass bestehende Regelungen nicht abgeschafft werden, auch wenn die EU einen vereinfachten Rahmen zulassen würde (High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, 2011, S. 34). Beispiele im nationalen Rechtsrahmen, mit denen EU-Bestimmungen weiter verschärft werden, werden von den Befragten nur wenige genannt (Vergabevorschriften, Zweckbindungsfristen; siehe Tabelle 23).

Das Gold-Plating bezieht sich daher eher auf die Umsetzung selbst und die gewährten Ermessensspielräume. Es wird von einigen Befragten die Meinung vertreten, dass die EU eigentlich viel fle-

---

<sup>81</sup> Gold-Plating bezeichnet die Praxis der Mitgliedstaaten, bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationale Regelungen über das erforderliche Regelungsmaß hinaus zu gehen. Der Begriff wurde von der Stoiber-Kommission zur Entbürokratisierung geprägt.



xiblere Lösungen zulassen, aus Sicherheitserwägungen heraus aber das mögliche Ermessen auf null reduziert würde. Die EU gibt einen Rahmen, der Raum und Brücken für angepasste Lösungen und Ausnahmenregelungen lässt, über die Brücken wird aber nicht gegangen, sondern diese werden eher „gesperrt“. *„Die Prüfdienste haben [...] das Ziel des Aufspürens von systemischen Fehlern und Betrugsfällen aus den Augen verloren. Es geht um jeden kleinen Abweichungsfehler von kleinteiligen Regelungen“* (LR, 2014). Aus Sicht der Bewilligungsstellen sind es die Zahlstellen, die nationalen Prüfdienste (IR, BS) und die Landesverwaltungen, die die Dinge ad absurdum treiben. Diese Einschätzung ist kritisch zu hinterfragen. Oftmals fordern die Bewilligungsstellen selbst eine stärkere Steuerung mit kleinteiligen Regelungen seitens der WIBank ein (siehe Kapitel 5.3). Darüber hinaus ist die WIBank gehalten, bei ihren delegierten Stellen darauf zu achten, dass die Umsetzung im gesamten Land nach gleichen Regeln erfolgt.

Von einigen Befragten wird angeführt, dass es das Land selbst sei, das sein Umsetzungssystem nicht effizient organisiert und damit den EU-Rahmen nicht optimal ausfülle. Aus Sicht der Fachreferate und der Querschnittsstellen, die EU-Prüfungen und Verhandlungen bis zum Ende begleiten, liegen häufig hausgemachte Probleme vor – Mängel der IT, komplexe Strukturen, zu komplizierte und ambitionierte Fördermaßnahmen etc. Diese Einschätzung deckt sich mit den Ergebnissen der High Expert Group Stoiber: *„Im Rahmen des Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU wurde festgestellt, dass fast ein Drittel der Verwaltungslasten, die auf EU-Rechtsetzung zurückgehen, tatsächlich nicht durch Erfordernisse der Rechtsetzung als solche verursacht werden, sondern durch die ineffiziente nationale Umsetzung dieser Erfordernisse. In anderen Worten: Wenn alle Mitgliedstaaten die EU-Vorgaben so in nationales Recht umsetzen wie der Mitgliedstaat, der dies am effizientesten macht, könnten die Verwaltungslasten um 32 % verringert werden“* (High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, 2011, S. 4).

### **Mehr Dokumentation, Daten und Berichte: Lässt sich die Informationsflut noch verarbeiten?**

Die Dokumentation aller Schritte im Bewilligungsverfahren, aller Prüfungen und deren Follow-up, die Erstellung diverser Statistiken sowie Monitoring/Evaluierung sind sehr arbeitsaufwendig. Bei dem Umfang an produzierten Informationen stellt sich die Frage, die schon am Beispiel der Prüfberichte diskutiert wurde, wie überhaupt eine Informationsverarbeitung und ggf. Anpassungsschritte gewährleistet und ein Erkenntnisgewinn für die Programmsteuerung generiert werden können.

Die Dokumentation aller Arbeitsschritte im Bewilligungsverfahren ist, auch wenn die betroffenen BearbeiterInnen dies in der geforderten Tiefe für überflüssig halten, u. E. ein Schritt zu mehr Transparenz im Förderverfahren. Dadurch wird auch sichergestellt, dass jederzeit Vertretungskräfte über den jeweiligen Sachstand informiert sind.

Als weiterer Aspekt im Bereich Berichtswesen ist das EU-Monitoring zu nennen. Dieses ist ebenso wie die Evaluierung von der ELER-Verordnung verbindlich vorgegeben. Das Monitoring besteht im Wesentlichen aus einem Jahresbericht mit einem maßnahmenbezogenen Tabellenanhang, für

den entsprechend Daten zu erfassen und aggregieren sind. Zuständig ist die VB, die bezüglich der Datenlieferung auf die WIBank angewiesen ist. Insgesamt ist aus Sicht der Programmsteuerung das Monitoring nur von einem geringen Nutzen; von seiner Struktur her ist es eher auf die Berichtspflichten der EU zugeschnitten. Um tatsächlich einen Überblick über die ELER-Förderung im Land Hessen zu geben, müsste das Monitoring viel detaillierter sein. Die Programmsteuerung selbst läuft viel stärker über die verausgabten Mittel, weniger über Outputzahlen. Hinzu kommt, dass das Monitoring in der Priorität aller Beteiligten eher von nachrangiger Bedeutung ist. Dies gilt für die VB, die die Vorgaben machen muss, ebenso wie für die WIBank. Durch den wenig professionellen Umgang mit den Monitoringanforderungen, aufgrund dessen sehr viel manuelle Nacharbeit erforderlich ist, verschlechtert sich die Relation von dem ohnehin aus Ländersicht geringen Nutzen zum erforderlichen Aufwand zusätzlich.

### **EU-Rechtsrahmen stößt auf bestehende Verwaltungspraxis**

Der EU-Rechtsrahmen stößt auf gewachsene Umsetzungsstrukturen in den Ländern und auf eine bestehende Verwaltungspraxis, die ihre Grundlage u. a. in der LHO und dem VwVfG hat, mit einem zumindest „gefühlte“ größeren Ermessensspielraum für die umsetzenden Verwaltungen. *„Die Frage, ob bestimmte Maßnahmen nicht besser ohne EU-Mittel finanziert werden sollten, unterstellt unterschwellig, dass im nationalen Recht nicht zu kontrollieren wäre. Dies ist nicht zutreffend. Bei der nationalen Förderung sind LHO und VwVfG einzuhalten. Gerade [...] wird oft diskutiert, aus der EU-Förderung herauszugehen, weil die Komplexität von Kontrollen und des Verwaltungsverfahrens alleine den EU-Mitteln angelastet wird, was nicht zutreffend ist“* (LR, 2014). Diesem Argument folgend würde der EU-Rechtsrahmen mit der Verpflichtung, stringente und transparente Abläufe für alle Förderverfahren zu implementieren, einen Beitrag zur Durchsetzung von nationalen Vorgaben leisten.

Das Verhältnis zwischen EU-Recht und nationalem Recht ist eigentlich klar geregelt. Es gilt ein Anwendungsvorrang des unmittelbar geltenden EU-Rechts. Das heißt, wo die EU eine Regelung getroffen hat, ist diese einzuhalten. Anderweitige Regelungen im Land selbst, die gemäß der Landeshaushaltsordnung zulässig und ggf. günstiger für die Verwaltung oder ZuwendungsempfängerInnen wären, werden damit „ausgehebelt“.

Daneben gibt es Rechtsbereiche wie die Vergabe, in der die EU Schwellenwerte für EU-weite Ausschreibungen gelegt hat; unterhalb dieser Schwellen gilt aber nationales Recht. Nach Auffassung der Kommission umfasst ein Verstoß gegen Gemeinschaftsvorschriften dann nationale Rechtsvorschriften, wenn deren Einführung vom Gemeinschaftsrecht zur Entfaltung seiner praktischen Wirksamkeit vorgegeben ist und die Vorschriften somit ebenfalls als Schutz des finanziellen Interesses der Gemeinschaft dienend anzusehen sind („Huckepackverfahren“). Demnach sind auch haushaltsrechtliche Vorgaben wie die Vergabevorschriften (VOB/VOL) eingeschlossen (SMWA, 2008). In der Vergabe und bei der Zweckbindungsfrist (siehe unten) sind die entstandenen Probleme also hausgemacht. Allerdings liegen Veränderungen in solchen „Huckepackbereichen“ nicht im Zuständigkeitsbereich der ELER-Behörden, sondern im Finanzministerium, das oftmals sehr restriktiv agiert. Wege sind aber möglich. In Sachsen regelt eine haushaltsrechtliche Bestimmung,

dass haushaltsrechtliche Belange, die für den nationalen Teil der ELER Förderung weiterhin von Belang sind, bei einer Förderung aus ELER dann nicht mehr zur Anwendung kommen, wenn für den ELER bereits eine entsprechende Regelung getroffen wurde (Skonto, Vergabe und sonstige Nebenbestimmungen). Für die GAK könnte dies durch entsprechende Änderungen in der Bundeshaushaltsordnung implementiert werden. Eine entsprechende Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ der Finanzministerien war allerdings bisher wenig erfolgreich. *„Es sei sehr schwierig gewesen den betreffenden Kollegen im BMF das Grundsatzproblem überhaupt deutlich zu machen“* (BMELV, 2013).

**Tabelle 23:** Beispiele unterschiedlicher rechtlicher Regelungen von EU, Bund und Land

	EU	Bund/Land	Betroffen
Vergabe	Baufträge: 5.000.000 Euro Alle Liefer- und Dienstleistungsaufträge, alle Wettbewerbe: 400.000 Euro	LHO (VOB/VOL)	ELER-investiv
Bagatellgrenze bei Rückforderungen/Zinsen	Keine vorgesehen	Die Bewilligungsbehörde kann von einer Rückforderung der Zuwendung absehen, wenn der zurückzufordernde Betrag nicht mehr als 500 Euro beträgt. Sie kann ferner auf die Erhebung von Zinsen verzichten, wenn der Zinsanspruch nicht mehr als 50 Euro beträgt.	Alle, wegen Fallzahl aber v. a. ELER-InVeKoS
Zinsberechnungen	Zinsen werden für den Zeitraum zwischen der Übermittlung des Rückforderungsbescheids an den Begünstigten und der tatsächlichen Rückzahlung bzw. dem Abzug berechnet.	§ 49a Abs. 3 VwVfG: „Der zu erstattende Betrag ist vom Eintritt der Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes an mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz jährlich zu verzinsen.“	Nicht relevant, da EU-Regelung übernommen wurde <sup>82</sup>
Sanktionen	3 %-Abweichungsregelung	Kennt nationales Recht nicht.	Alle, wesensfremd bei ELER-investiv
Zweckbindungsfristen	5 Jahre	12 Jahre bei baulichen Maßnahmen (GAK)	ELER-investiv

Hellgrau: EU-Recht hat Vorrang, Dunkelgrau: Zusätzlich zu beachten

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>82</sup> „Zunächst gilt, dass die EU nationales Recht schlägt, unabhängig davon, ob BHO oder LHO anderslautende Bestimmungen beinhalten.[...] Die EU definiert einen anderen Zinsberechnungszeitraum als die LHO. Die EU ist antragstellerfreundlicher, da der Zinsberechnungszeitraum wesentlich kürzer ist. Die Zinsberechnung bei einem kofinanzierten Förderfall ist deswegen kompliziert. Die Bundesländer haben diesbezüglich unterschiedliche Regelungen getroffen. Hessen hat es so geregelt, dass es einen einheitlichen Bescheid gibt und beugt sich damit dem EU-Recht“ (LR, 2014).

In Tabelle 23 sind beispielhaft zentrale rechtliche Regelungen aufgeführt, die im Folgenden näher diskutiert werden.

Hierauf aufbauend wurden die Bewilligungsstellen im Rahmen der Interviews dezidiert nach besonderen Herausforderungen, Schwierigkeiten und positiven Impulsen durch die EU-spezifischen Rechtsvorschriften gefragt. Die Ergebnisse werden bei den betroffenen Maßnahmengruppen vorgestellt.

### **Rolle des Bundes im Rahmen der Programmumsetzung – wird er den Koordinationserfordernissen gerecht?**

Angesichts der Problembereiche in der Umsetzung kommt dem Bund eine wichtige Funktion zu, zwischen den Ländern zu koordinieren und die Umsetzungspraxis zu harmonisieren. Diese moderierende, koordinierende und vereinheitlichende Funktion sieht Hessen klar beim BMELV verortet. Allerdings sind viele der Befragten der Auffassung, dass im Vergleich zur vorherigen Förderperiode das BMELV diese Funktion immer weniger ausfüllt. *„Problematisch ist, dass der Bund aufgrund der personellen Engpässe zunehmend bestimmte Aufgaben, die für eine effiziente Arbeit in den Ländern notwendig wären, nicht mehr erfüllen kann, bzw. bestimmte Koordinierungsaufgaben gar nicht mehr als die seinen anerkennt. Hier gibt es aus Sicht der VB ein Missverhältnis von personeller Ausstattung und Bedeutung bestimmter Aufgabenfelder im BMELV“* (LR, 2014). Auch in den Zahlstellen wird die Problematik ähnlich wahrgenommen. Defizite werden in der Qualitätssicherung gesehen. So bündele beispielsweise die Koordinierungsstelle des Bundes die Kontrollstatistiken, ohne diese aber vor Weiterleitung an die KOM auf Qualität zu prüfen. Am Beispiel der KOM-Prüfungen wird ausgeführt, dass der Bund sehr defensiv gegenüber den Prüffeststellungen der KOM agiere. *„Es wäre wünschenswert, wenn der Bund hier stärker Stellung beziehen würde. In der letzten Förderperiode war die Handschrift des Bundes sehr viel deutlicher. Dies ist sicherlich auch personenabhängig. Generell lässt sich aber feststellen, dass in allen Bereichen [...] die Koordinierungsfunktion weniger stringent wahrgenommen wird“* (LR, 2014). So versendet der Bund die Prüfungsmitteilungen aller Zahlstellen, allerdings ohne übergreifende Einschätzung der Handlungserfordernisse. *„Der Bund lässt die Bundesländer in solchen Aspekten alleine und verweist auf ihre alleinige Verantwortlichkeit. Im Prinzip ist das auch zutreffend“* (LR, 2014).

Hessen wünscht sich trotzdem eine verstärkte inhaltliche Koordination mit dem Ziel der Gleichartigkeit des Handelns, und nicht nur die Organisation eines Informationsaustausches. Dieser ist durch die zahlreichen Bund-Länder-Arbeitsgruppen, die es für Programmfragen, Zahlstellenangelegenheiten und Förderbereiche gibt, weitgehend sichergestellt. Unterschiedlich ist allerdings die Wahrnehmung der steuernden Funktion der jeweils verantwortlichen BMELV-Referate. Einschränkung muss vermerkt werden, dass ein eher kleines Bundesland wie Hessen sich auch aufgrund der begrenzten Arbeitskapazitäten ein stärkeres Bundesengagement wünscht. Ein Bundesland wie Bayern würde diesbezüglich vermutlich wesentlich stärker auf Eigenständigkeit pochen und jeden steuernden Anspruch des BMELV zurückweisen.

## 5.2.2 ELER-Investiv

Da die 2. Säule der GAP stark von den Flächenmaßnahmen mit seinem InVeKoS geprägt ist, stehen die investiven Maßnahmen vor besonderen Herausforderungen. Diese werden besonders augenfällig, wenn man einzelne Regelungsdetails mit denen des EFRE vergleicht.<sup>83</sup> Aufgrund der Änderungen der Durchführungsbestimmungen im investiven Bereich müssen sich die Bewilligungsstellen intensiv mit (neuen) rechtlichen Bedingungen auseinandersetzen und AntragstellerInnen dementsprechend beraten. Dies betrifft die schon erwähnten immer umfangreicher werdenden Antragsunterlagen und den Umfang des zu beachtenden Regelwerks. Diese Antragsberatung ist auch deswegen wichtig, weil negative Förderbeispiele sich schnell herumsprechen, was die Bereitschaft von potenziellen TeilnehmerInnen deutlich verringert. Dies trifft vor allem DE/RE-Maßnahmen. Im Bereich des EFP wird vieles über die Baubetreuung abgedeckt.

### Sanktionsregelung – neu für ELER-investiv

Neu für ELER-investiv ist in dieser Förderperiode die Übernahme einer Sanktionsregelung bei „Übererklärung“ bzw. Abweichungen. Nach Artikel 31 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1975/2006 setzt die Behörde die förderfähigen Beträge fest und ermittelt

- a) den dem Begünstigten ausschließlich auf der Grundlage des Zahlungsantrages zu zahlenden Betrag,
- b) den dem Begünstigten nach Prüfung der Förderfähigkeit des Zahlungsantrages zu zahlenden Betrag.

Der Auszahlungsbetrag ist bei Fällen, in denen a) und b) mehr als 3 % voneinander abweichen, der unter b) ermittelte Betrag abzüglich der Differenz aus a) und b).

Bei der Umsetzung dieser EU-Vorgabe hat ein Bundesland keinerlei Spielraum. Für Sanktionierungen liegt eine Ermessensreduzierung gegen null vor, da das Gemeinschaftsrecht zwingend anzuwenden ist und gegenüber nationalen Regelungen zum Vertrauensschutz und zur Verhältnismäßigkeit (VwVfG) Vorrang hat (SMUL, 2007). Es kann nur versucht werden, durch Beratung der AntragstellerInnen das Sanktionsrisiko so gering wie möglich zu halten. Die Sanktionsregelung wird vom überwiegenden Teil der Bewilligungsstellen kritisiert. Wesentliche Kritikpunkte dabei sind:

---

<sup>83</sup> So kennt der EFRE beispielsweise keine 3-Prozent-Abweichungsregelung und auch keine Sanktionierung. Es ist im EFRE auch wesentlich einfacher, den Bewilligungsrahmen anzupassen.

- Die Regelung ist für eine gestaltende und aktivierende Förderung systemfremd. Sie gibt es im Bereich des EFRE, der vergleichbare Fördergegenstände anbietet, nicht. Im EFRE wird bei Unregelmäßigkeiten eine Korrektur oder Rückforderung vorgenommen.<sup>84</sup>
- Sie führe zu „Kriminalisierung“ der AntragstellerInnen, Misstrauenskultur und schlechtem Image der Förderung. *„In der Dorferneuerung ist vieles vom Image abhängig, von der Frage, kann man mit der Verwaltung zusammenarbeiten und etwas umsetzen, klappt das mit dem Antrag, soll man einen Antrag stellen oder warten, was der Nachbar für Erfahrungen macht“* (LR, 2014).
- Gerade bei nicht standardisierbaren Maßnahmen ist die Sanktionsregelung aufgrund der komplexen Bestimmungen, Förderauflagen etc. nicht verhältnismäßig, da für nicht professionelle AntragstellerInnen keine ausreichende Klarheit über die Förderfähigkeit bestimmter Positionen besteht.
- Sie hat keinen erzieherischen (präventiven) Wert bei Maßnahmen, bei denen keine wiederkehrenden Förderanträge wie im Bereich der Flächenmaßnahmen oder Direktzahlungen gestellt werden.
- Die Anwendung bereitet Probleme v. a. bei Maßnahmen mit Teilauszahlungen.

Die kritische Reflexion der Sanktionsregelung spielt vor allem bei Schwerpunkt 3/4 eine Rolle. In beiden Schwerpunkten gibt es viele private AntragstellerInnen, die zum Teil gar nicht überblicken können, welche Posten einer Rechnung sie für den Schlussverwendungsnachweis einreichen können oder nicht. *„Bei Baumaßnahmen kommt es schon vor, dass auf Handwerkerrechnungen Kostenpositionen stehen, die nicht förderfähig sind. Das kann man als Privatperson auch nicht unbedingt überblicken“* (LR, 2014). Daraus ergibt sich schon in der Antragsberatung eine Fürsorgepflicht der Verwaltung, der in Summe zu einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand führt.

### **Umgang mit dem Vergaberecht – Probleme eher hausgemacht**

Die richtige Anwendung des nationalen Vergaberechts im Rahmen geförderter Vorhaben ist sehr aufwendig und ein Kernproblem für eine regelkonforme Bewilligung. So stellt die Vergabe eine der häufigsten Fehlerquellen dar. *„Die Sachbearbeiter vor Ort sind tendenziell überfordert, ohne klare Regelungen die Einhaltung der Vergabekriterien zu prüfen“* (LR, 2014). Damit steht Hessen nicht allein da. Unter der Überschrift *„Mangelt es dem Land an Vergabekompetenz“* (LRH Niedersachsen, 2013, S. 116), setzte sich erst jüngst der niedersächsische Landesrechnungshof mit der fehlenden Kompetenz selbst in Bereichen der auftragsvergebenden Verwaltung auseinander. Auch aus Sicht der KOM stellt die unzureichende Prüfung der Einhaltung der

---

<sup>84</sup> Zum Begriff der Unregelmäßigkeit im EFRE und den daraus erwachsenden Konsequenzen siehe auch SMWA(2008).

Vergabebestimmungen eine der wesentlichen Schwachstellen in der Verwaltungskontrolle dar. Bezüglich der VOK kommt die KOM zu dem Ergebnis, dass die Einhaltung nationaler Vergabekriterien nur unzureichend geprüft werde.

Wie in Tabelle 23 dargestellt, handelt es sich bei der Vergabe um ein hausgemachtes Problem, da die Schwellenwerte, die die EU für EU-weite Ausschreibungen vorgibt, bei den meisten investiven Vorhaben nicht erreicht werden. Man bewegt sich also bei der Vergabe in einem Bereich, der von Landesbestimmungen und den Festlegungen in den Richtlinien geprägt ist.

Für einen verbesserten Umgang mit der Vergabe gibt es verschiedene Strategien<sup>85</sup>:

- Schulungen für die umsetzenden Stellen und Unterstützung bei Fragen,
- Vereinfachungen,
- Konkretisierung in den einzelnen Richtlinien.

Schulungen sind zwar sinnvoll, setzen aber nicht am eigentlichen Problem sehr komplexer Regelungen an. Unter den Bedingungen Hessens mit einer dispersen Bewilligungsstruktur im Bereich ELER-investiv ist auch sehr aufwendig für die WIBank, alle Betroffenen zu schulen und immer für den gleichen Wissensstand zu sorgen.

Sinnvoller ist es, das Vereinfachungspotenzial zu nutzen und dies auch in den Richtlinien entsprechend zu verankern. In Bezug auf die zwingende Anwendung des Vergaberechts auch im Bereich der privaten Auftragsvergabe wurde von der hessischen ZS bis Ende 2012 eine von den anderen Bundesländern abweichende Rechtsauffassung vertreten. Vereinfachende Regelungen –Vorlage von drei Angeboten – durften nicht angewendet werden. Dies hatte Auswirkungen auf alle Förderbereiche, in denen private ZuwendungsempfängerInnen eine Förderung erhalten (DE/RE, EFP, FID, V&V). Inzwischen wurde das Problem aber angegangen, auch in Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern (LR, 2014).<sup>86</sup>

Die vereinfachte Regelung für den investiven Bereich sieht nunmehr vor, dass die Vorhaben von der VOB/VOL ausgenommen werden. Im Bereich des EFP war dies seit den 1970er Jahren eigentlich Erlassgrundlage mit der Begründung, dass der/die AntragstellerIn den überwiegenden Teil des Vorhabens selbst finanzieren muss und damit ein hohes Eigeninteresse besteht, günstige Anbieter auszuwählen. Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist aus dieser Sichtweise mit dem Einholen von

---

<sup>85</sup> „Für die Vorgabe von klaren Regelungen zur Vergabe oder der Frage von Vorsteuerabzugsberechtigung ist die ZS verantwortlich, die auch regelmäßig Schulungen durchzuführen hat. Sinnvoller als Schulungen zu sehr komplizierten Vorgaben könnte es sein, sich über Vereinfachungen in den unterschiedlichen Regelungsbereichen Gedanken zu machen. Auch die Konkretisierung der RL ist wichtig. Gibt es Fragen einer einzelnen Bewilligungsstelle zu der Auslegung der RL, ist die Antwort an alle Bewilligungsstellen gleichermaßen zu kommunizieren“ (LR, 2014).

<sup>86</sup> Die neuen Regelungen können auch rückwirkend für vor dem 1.1.2013 bewilligte Projekte zum Einsatz kommen, wenn die Fördergelder noch nicht ausgezahlt sind.

drei Angeboten je Gewerk sichergestellt. Mit Schreiben vom Mai 2013 hat die ELER-VB alle Maßnahmenverantwortlichen informiert. Vereinfachte Verfahren in der Vergabe können zukünftig zum Einsatz kommen. Ein dementsprechendes Antragsmuster wurde auch entwickelt, das im Fall des vereinfachten Verfahrens zu verwenden ist.<sup>87</sup>

### **Braucht es immer eine 12-jährige Zweckbindungsfrist?**

Gemäß GAK beträgt die Zweckbindungsfrist für Bauten und bauliche Anlagen 12 Jahre nach Fertigstellung und für Maschinen, technische Einrichtungen und Geräte fünf Jahre nach Lieferung. Bei Baumaßnahmen wird nicht nach der Größe differenziert. Bei der reinen Landesförderung ist der Zeitraum der Zweckbindung an die EU-Vorgaben von fünf Jahren angeglichen (HMWVL, 2010). *„Die GAK-Zweckbindungsfrist sollte bei kleineren Baumaßnahmen auch auf fünf Jahre reduziert werden, da diese eine Besicherung erfordert (Grundbucheintragung oder Bankbürgschaften) und einen jährlichen Sachstandsbericht. Dies ist bei der Höhe der Investitionsförderung oft nicht angemessen bzw. unverhältnismäßig“* (LR, 2014). Problem ist auch, dass erst nach Ablauf der Zweckbindungsfrist die Aktenaufbewahrungspflicht beginnt. Damit stoßen die Landratsämter an Kapazitätsgrenzen, wenn es um die Lagerung der umfangreichen Akten geht.

### **5.2.3 ELER-InVeKoS**

#### ***„Haben die Landratsämter nichts Besseres zu tun, als Rückforderungsbescheide in Höhe von 3,85 Euro zu verschicken?“ (LR, 2014)***

Die fehlende Bagatellregelung<sup>88</sup> für Kleinstrückforderung und Zinsbeträge ist ein handwerklicher Fehler auf EU-Ebene, der zu einem großen Mehraufwand auf der operativen Ebene führt. Die EU sah sich aufgrund der komplexen Rechtssetzungsverfahren (seit Gültigkeit des Vertrages von Lissabon) nicht in der Lage, solche offensichtlichen Mängel/Fehler zu beheben.

Konsens über alle Verwaltungsebenen besteht darin, dass der Wegfall der Bagatellgrenze für Rückforderungen wesentlich zur Erhöhung der IK beigetragen hat. Hervorgehoben wird, dass flächegebundene Maßnahmen von der fehlenden Bagatellgrenze stärker als investive Maßnahmen betroffen sind. Das liegt in erster Linie daran, dass es in der investiven Förderung um eine nachträgliche Kostenerstattung geht. Rückforderungen tauchen so vorrangig im Rahmen von Zweckbindungskontrollen/Ex-post-Kontrollen auf. Dann handelt es sich zumeist aber um keine Bagatellbeträge.

---

<sup>87</sup> Das hessische Vorgehen ist auch die Grundlage eines Papiers, das bundesweit abgestimmt werden soll. Da die Handhabung der Vergabe(prüfung) aber in allen Bundesländern und innerhalb der Bundesländer sogar zwischen Maßnahmen unterschiedlich ist, bleibt es offen, inwieweit es gelingt, wirklich zu bundesweit einheitlichen Regelungen zu kommen.

<sup>88</sup> Sie lag in der Förderphase 2000 bis 2006 bei 100 Euro.



Bei Flächenmaßnahmen stellt sich die Situation anders da. Im Zusammenhang mit der Messgenauigkeit<sup>89</sup> und mit Flächenreferenzkorrekturen weisen die Bewilligungsstellen darauf hin, dass Flächenkorrekturen unabhängig von ihrer Ursache (Anpassung der Flächenreferenz, klassische VOK, Fernerkundungs-VOK) i. d. R. eine (nochmalige) Bearbeitung aller auf den Schlagangaben aufbauenden Datensätze nach sich ziehen.<sup>90</sup> Die dabei festgestellten Differenzen gegenüber den beantragten oder ausgezahlten Flächen sind zurückzufordern, auch wenn es sich um Kleinstbeträge handelt. Für die Bewilligungsstellen, die in direktem Kontakt mit den LandwirtInnen stehen, steht neben dem hohen Bearbeitungsaufwand die negative Außenwirkung der Verwaltung an erster Stelle ihrer Kritik.

Eine von uns durchgeführte Auswertung nur von maßnahmenbezogenen Buchungsdaten der Zahlstelle zeigt, dass bei der AGZ 75 % der negativen Buchungsvorgänge unter 32,48 Euro, bei den NSL unter 47,34 Euro liegen und beim Ökolandbau immerhin noch die Hälfte der negativen Buchungen einen Betrag von 38 Euro nicht überschreitet. Jede dieser Buchungen verursacht einen Verwaltungsaufwand, der nach Einschätzung der SachbearbeiterInnen häufig höher liegt als der rückgeforderte Betrag selbst.

Auch von der ZS wird der Wegfall der Bagatellgrenze in den EU-Verordnungen in seinen arbeitsökonomischen Folgen als ineffizient eingestuft. *„2011 wurde dann seitens der WIBank die Regelung getroffen, die (Zins)Bagatellfälle unter zehn Euro nicht mehr zurückzufordern, sondern mit eigenen Mitteln zu finanzieren. Im Detail sieht dies so aus, dass die Bewilligungsstellen die Zinsberechnungen durchführen, ein Bescheid erstellt und in der Akte abgeheftet wird. Eine Kopie erhält die ZS, die dann den Zahlungseingang aus Geldern der WIBank reguliert“* (LR, 2014). Diese Regelung galt zunächst nur für die Zinsforderungen, nicht für die Hauptforderung an sich. Zunächst hat man die Rückforderungen der Hauptforderung zurückgestellt; ein Vorgehen, das wiederholt von der BS kritisiert wurde. In 2012 wurde dann begonnen, die ausstehenden Rückforderungsbescheide zu erstellen, viele auch unter einem Euro. *„2013 hat sich die Geschäftsleitung der WIBank dazu entschlossen, für die ELER-Flächenmaßnahmen analog zu den Zinsforderungen auch die Hauptforderungen unter zehn Euro zu übernehmen, da sich ansonsten keine alternative politische Lösung abgezeichnet hat“* (LR, 2014). Dies betrifft ca.

---

<sup>89</sup> Siehe auch Jedicke und Metzner (2012, Kapitel 3.3).

<sup>90</sup> *„Die Aufgaben Flächenkorrektur/Rückforderung/Sanktionen nehmen ca. 50 % des Arbeitsumfangs ein. Viele Prozesse der o.g. Aufgaben sind sehr detailliert geregelt, allerdings nicht entsprechend detailliert in den EDV-Programmen hinterlegt/abgebildet. Diese Divergenz hat zu Folge, dass man sich noch immer im Nachberechnungsverfahren 2006 bis 2010 befindet. Große Probleme ergeben sich aus den fehlenden Messtoleranzen für die Flächen und der fehlenden Bagatellgrenze für Rückforderungen. Man muss Cent-Beträge zurückfordern. Teilweise sind Rückforderungen auf Rundungsfehler begründet. So wurde bspw. in 2009 zur Auszahlung auf 2 Nachkommastellen genau berechnet und dann auf 4 Nachkommastellen umgestellt. Hierdurch ergeben sich bei Nachberechnungen schon Abweichungen aufgrund von Rundungsfehlern. Grundsätzlich werden alle Kleinstbetrags-Rückforderungen an die Landwirte verschickt. Dies umfasst auch rückwirkende Rückforderungen. Solche Bescheide machen die Verwaltung in der Öffentlichkeit lächerlich“* (LR, 2014).

3.500 Rückforderungen unter zehn Euro, insgesamt rund 10.000 Euro pro Jahr. Der interne Verwaltungsaufwand für die „Bescheiderstellung“ und Verbuchung bleibt jedoch bestehen; nur die Anhörung kann entfallen.

## 5.2.4 Rechtsrahmen: Fazit und Handlungsempfehlungen

Das größte Problem am EU-Rechtsrahmen ist seine Unbeständigkeit durch ein ständiges Nachbessern an Interpretationen. Dadurch müssen auch die Verwaltungs- und Kontrollpfade immer wieder nachjustiert werden. Es gibt kein stabiles System, was auch hohe Anforderungen an das Personal in den Bewilligungsstellen stellt. Häufig sind die Probleme aber auch hausgemacht, d. h. sie liegen an der Kombination aus EU-Rechtsrahmen und nationalen Bestimmungen oder der gelebten Verwaltungspraxis. Dies ist ein inhärentes Problem eines Shared-Management-Systems bzw. einer Integration von EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen in schon lange existierende Förderschemata bzw. -verwaltungen. Folgende Empfehlungen leiten sich aus der Analyse ab:

### Handlungsebene Land Hessen

- Nutzung aller Spielräume, die der EU-Rechtsrahmen bietet (z. B. in der Vergabe) und Intensivierung der Schulung der Bewilligungsstellen;
- Optimierung der Verfahrensabläufe: z. B. bessere Taktung der VOK und der Auszahlungen für alle flächengebundenen Zahlungen zur Reduzierung der derzeit sehr zahlreichen Nachbesserungserfordernisse;
- Bewusstsein für das Sanktionsrisiko: Dass für den/die AntragstellerIn bei der Inanspruchnahme von EU-Förderung ein finanzielles Risiko besteht, sollte innerhalb der Verwaltung klar kommuniziert werden, angefangen beim/bei der RichtliniengeberIn, der/die seine/ihre Förderfähigkeitsbestimmungen verständlich formulieren sollte, über klar strukturierte Antragsunterlagen bis hin zum Bewilligungsbescheid, der die neuralgischen Punkte klar herausstellt.
- Gute (externe) Beratungsstrukturen für potenzielle AntragstellerInnen schaffen<sup>91</sup>, wie z. B. im Bereich V&V vom Landesrechnungshof angeregt wurde (Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2012, S. 107-109). Dies würde auch die häufig von der Verwaltung angeführte Zwickmühlensituation zwischen Beratung und Kontrolle (einschließlich Sanktionierung) entschärfen – nicht nur bei Antragstellung, sondern auch in der Projektbegleitung.
- Klare Handlungsanweisungen für die Bewilligungsstellen, in Form von Fördersynopsen und Handbüchern, die den aktuellen Stand der gültigen Regelungen zusammenstellen und die online zugänglich sind, anstelle von Einzelfallregelungen und Loseblattsammlungen

---

<sup>91</sup> Im Bereich des EFP gibt es diese Betreuerstrukturen, die ab einem förderfähigen Investitionsvolumen von mehr als 100.000 Euro verpflichtend und Bestandteil der Förderung sind.

(Mitteilungen). Das ist im Bereich von Dorf- und Regionalentwicklung nicht der Fall. Als good practice kann hier das EFP mit der Fördersynopse in FIS-Agrar herausgestellt werden.

- Einmalzahlungen ermöglichen: Da Teilauszahlungen ein besonderes Problem bei der Anwendung der Sanktionsregelung darstellen, sollte geprüft werden, inwieweit dazu übergegangen werden kann, auf Einmalzahlungen umzustellen.

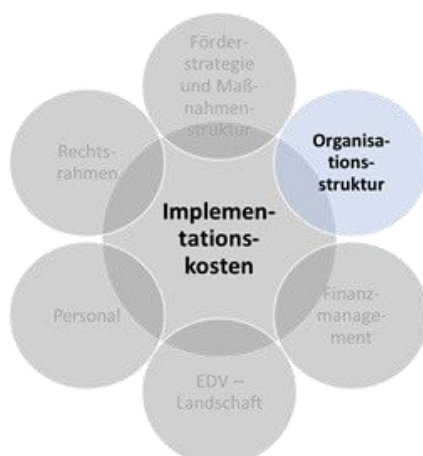
### Handlungsebene Bund

- Koordinierungsfunktion stärker wahrnehmen, auch proaktiv und nicht erst auf Drängen der Länder;
- GAK-Rahmenregelung konstant halten und in erster Linie keine Detailänderung ohne Folgeabschätzung für die Umsetzungssysteme der Länder vornehmen. Einflussnahme auf den BMF intensivieren, um Änderungen der BHO herbeizuführen zur besseren Synchronisation von EU- und nationalem Recht.

### Handlungsebene EU-Kommission

- Bagatellgrenze für Rückforderungen wieder einführen;
- Ursachen für Kleinstückforderungsbeträge beseitigen (z. B. durch höhere Fehlertoleranzen bei Flächenmessungen);
- Abschaffung der 3 %-Abweichungsregelung bei ELER-investiv;
- Weniger untergesetzliche Regelungen: Was geregelt werden muss, sollte in Verordnungen klar geregelt sein, Arbeitspapiere/Prüfmitteilungen sollten auf ihren empfehlenden Charakter reduziert werden;
- Überprüfung der Vorgaben für Kontrollen und Berichtspflichten, da die Qualität der Berichte (z. B. der Kontrollstatistiken) teilweise fraglich und – ob der Fülle – eine Auswertung und Reflexion kaum leistbar ist.

## 5.3 Organisationsstruktur



Die Organisationsstruktur der Programmumsetzung, das heißt deren Aufbau- und Ablauforganisation ist neben den rechtlichen Rahmenbedingungen der zentrale Faktorenkomplex, der die Kosteneffizienz der Umsetzung wesentlich beeinflusst. Abgesehen von den in der Verordnung klar formulierten Anforderungen an einzurichtende Stellen sind die Länder weitestgehend frei in Bezug auf die Aufteilung und Zuordnung von Aufgaben auf bestehende Verwaltungen. In den Ländern sind daher die unterschiedlichsten organisatorischen Settings gewählt worden. Dies betrifft

die Organisation und Verortung der ZS, die Anzahl der Bewilligungsstellen, an die die Bewilligungsfunktion der ZS delegiert wird, und die Arten der beteiligten Institutionen (Fachverwaltungen, Landesverwaltungen, Kammern, kommunale Verwaltungen).

### 5.3.1 Anforderungen an die Organisationsstruktur EU-kofinanzierter Förderprogramme

Einen vorgegebenen Bewertungsrahmen, wie die adäquate Organisationsstruktur für eine Umsetzung von EU-Förderprogrammen im shared management aussehen sollte, gibt es nicht. Aus unserer Sicht müssen drei grundlegende - in sich nicht widerspruchsfreie - Anforderungen an die Implementation der EU-kofinanzierten Programme möglichst vereinbart und durch die gewählte Organisationsstruktur unterstützt werden:

- Der komplexe und sich ständig weiter entwickelnde EU-Rechtsrahmen verbunden mit dem Anlastungsrisiko erfordert eine sachgerechte und schnelle Steuerungsfähigkeit der Organisationsstruktur (Inhalte, Verfahren, Finanzen) und eine Homogenität des Verwaltungshandelns mit Ermessensspielräumen, die gegen null tendieren. Diese Anforderungen kommen sogenannten Konditionalprogrammen gleich, in denen klare Wenn-Dann-Verknüpfungen vorliegen.<sup>92</sup>
- Allerdings handelt es sich bei den ELER-Programmen und den Fördermaßnahmen eher um Zweckprogramme, in deren Mittelpunkt der Förderzweck und das Förderziel stehen. Auch Zweckprogramme sind für die Verwaltung nicht frei interpretierbar und müssen bestimmte Bedingungen erfüllen, aber es „braucht zu ihrem Gelingen Ermessensspielräume, da die Realität immer anders aussieht als von Planern eines Programms gedacht“ (Noack, 2009). Es müssen Erfahrungen, regionale, lokale und einzelfallbezogene Besonderheiten mit einfließen können. Dies setzt zum einen eine Fachlichkeit der entscheidenden Förderverwaltungen voraus und zum anderen – wenn für das Erreichen der Förderziele unabdingbar – regionale bzw. dezentralisierte Umsetzungsstrukturen. Mit deren Anzahl wachsen die Anforderungen an eine einheitliche fachliche Steuerung und effektive Koordinierung.
- Daneben treten verwaltungsökonomische Ziele, die Programmmittel zu verausgaben, keine Mittel verfallen zu lassen und die Förderung mit so geringen Kosten wie möglich bei größtmöglicher Zielerreichung der Maßnahmen umzusetzen, d. h. Organisationseffekte in den Umsetzungskosten zu minimieren.

---

<sup>92</sup> Zur Unterscheidung von Konditionalprogrammen und Zweckprogrammen in der Organisationswissenschaft und deren Auswirkungen auf die Implementation siehe Luhmann (2000) und Noack (2009). Als Beispiele für Konditionalprogramme werden häufig das Passgesetz oder der Bafög-Antrag genannt; auch die Anträge im Rahmen der 1. Säule der GAP können hierzugezählt werden.

Damit ist das grundsätzliche Spannungsfeld (Fachlichkeit/Förderinhalte – Regelkonformität/Anlastungsfreiheit – Verwaltungsökonomie) aufgezeigt, das bei der Umsetzung der Programme auftritt und sich in teilweise widersprüchlichen Anforderungen an die Organisationsstruktur widerspiegelt. Die Maßnahmen(verantwortlichen) des EPLR sind dabei in unterschiedlichem Maße betroffen. Es gibt Maßnahmen, die von ihrem Charakter her eher denen von Konditionalprogrammen ähneln und mit einer Wenn-Dann Abfolge und einem hohen Grad an die Standardisierung (z. B. die AGZ) umgesetzt werden können. Andere Maßnahmen (z. B. das HIAP, die Dorf- und Regionalentwicklung, LEADER) bieten und fordern mehr Gestaltungsräume.<sup>93</sup> Diese sind gerade im Zusammenhang mit EU-Kofinanzierung mit Rechtsunsicherheiten, Anlastungs-, Korrektur- und Rückforderungsrisiken verbunden. Deren Minimierung geht sowohl für die Verwaltung als auch den/die AntragstellerIn mit einem hohen Aufwand für Betreuung, Beratung sowie einem hohen Koordinierungs- und Regelungserfordernis einher, um eine regelkonforme Förderung zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang spielt die EDV-gestützte Umsetzung, die einen fehlerfreien und weitestgehend nachvollziehbaren Vollzug ermöglicht, eine wesentliche Rolle.

Insgesamt lassen sich folgende Anforderungen an die Umsetzungsstrukturen ableiten:

- Organisationstruktur mit klar definierten Schnittstellen durch integrierte Umsetzungsstränge;
- Ablauf- und Aufbauorganisation: so zentralisiert wie möglich und so regionalisiert wie nötig;
- effektive Koordination und Fachaufsicht zur Sicherung der Homogenität des Handelns dezentraler Strukturen, inklusive effizienten und funktionalen Einsatzes von EDV;
- nachhaltige Personalentwicklung d. h. Vermeidung personeller Engpässe, Aufbau und Erhalt von Fachlichkeit sowie Engagement/Kreativität;
- Stabilität der Ablauf- und Aufbauorganisation: ausgewogenes Verhältnis zwischen Erfahrungswissen und Lernkosten.

Im Folgenden wird die Organisationsstruktur des Hessischen EPLR nach diesen Gesichtspunkten analysiert und hinsichtlich der möglichen Organisationseffekte auf die Höhe der IK des Programms und der Maßnahmen beurteilt. Am Anfang steht ein kurzer Vergleich der Organisationsstrukturen der Länder.

### 5.3.2 Organisationsstrukturen im Ländervergleich

Auffällig sind die unterschiedlichen Organisationsstrukturen in den Bundesländern, deren Eckpunkte in Tabelle 24 zusammengestellt sind.

---

<sup>93</sup> „Im Falle der Zweckprogramme tritt das ansonsten für bürokratisches Handeln maßgebliche Prinzip der Regelbindung, welches auf die Schaffung einer identischen Rechtswirklichkeit in Absehung von personalen und lokalen Besonderheiten beim Regelvollzug abstellt, zurück“ (Bauer et al., 2011).

**Tabelle 24:** Organisationsstrukturen der Programmumsetzung im Ländervergleich

Organisationsstrukturen		HE	NI/HB	NRW	SH
Zahlstelle		WIBank	ML	LWK	MELUR
Bescheinigende Stelle		HMUELV	MF	MF	MF
Verwaltungsbehörde		HMUELV	ML	MKULNV	MELUR
Zahl der beteiligten Ministerien		2	2	1	1
Zahl der beteiligten Fachreferate		7	11	7	10
Anteil der über Externe umgesetzten / bewilligten Programmmittel	<sup>1)</sup> %	90	0	9	12
Anteil der über die LWK umgesetzten Programmmittel	%	0	45	61	3
Zahl unterschiedlicher Verwaltungsstränge	<sup>2)</sup>	8	14	12	14
Zahl der Verwaltungseinheiten	<sup>3)</sup>	69	73	130	31

<sup>1)</sup> Externe Verwaltungseinheiten sind beispielsweise die WIBank oder die Kommunen.

<sup>2)</sup> Strang Fachreferat - Bewilligungsstelle.

<sup>3)</sup> Zahl der unterschiedlichen Verwaltungseinheiten, bei Bündelungsfunktion innerhalb einer Einheit nur Einfachzählung.

Quelle: Eigene Darstellung.

In HE und NRW wurde die Zahlstellenfunktion aus den Ministerien ausgelagert. Zudem wird in diesen Ländern ein hoher Anteil an Programmmitteln über externe Organisationseinheiten<sup>94</sup> bzw. die Landwirtschaftskammer (LWK) abgewickelt (90 % in HE bzw. 70 % in NRW). In NI/HB ist die LWK auch für die Umsetzung von rund der Hälfte der Programmmittel verantwortlich, allerdings als Teil der ZS. Die ZS ist weiterhin im ML angesiedelt und vollumfänglich auch für die delegierten Aufgaben verantwortlich. Gleiches gilt für SH. Beide Länder setzen nur einen geringen Anteil ihres Programms außerhalb der Fachverwaltungsschiene um. Die Fachreferate sind Teil der ZS und üben die Fachaufsicht über die nachgeordneten Dienststellen aus. In NI/HB und SH zeichnen sie verantwortlich für sogenannte kleine Zuverlässigkeitserklärungen gegenüber der ZS.

Bezüglich der Zahl der Verwaltungsstränge, d. h. der unterschiedlichen vertikalen Strukturen von der Ministeriumsebene<sup>95</sup> bis in den umsetzenden Bereich, unterscheiden sich die Bundesländer kaum. Im Prinzip verfügt jedes Bundesland über zentrale Stränge, über die viele Maßnahmen umgesetzt werden, wie beispielsweise die LWK, die Agrarstrukturverwaltung in NI/HB und SH

<sup>94</sup> Unter Externe fallen neben Banken, Landgesellschaften etc. auch die Kommunalverwaltungen.

<sup>95</sup> Wird eine Maßnahme im Ministerium selbst bewilligt, wurde das zuständige Fachreferat als ein Bewilligungsstrang gezählt.

oder die WIBank mit den beiden Fachgruppen. Bis auf NI/HB gibt es in den anderen Ländern daneben noch mehr oder weniger umfangreiche „Satellitenlösungen“.<sup>96</sup>

Die Zahl der beteiligten Verwaltungseinheiten variiert erheblich. Bezieht man die Zahl der Verwaltungseinheiten auf die jeweilige Landesfläche, so ist die flächenmäßige Präsenz rechnerisch in NRW und Hessen am höchsten (260 bzw. 315 km<sup>2</sup> je Verwaltungseinheit). Dies sind die beiden Ländern, die sowohl Aufgaben an die Kommunen verlagert haben als auch Forstmaßnahmen<sup>97</sup> dezentral umsetzen. NI hat als flächenstarkes Land seine Präsenz in der Fläche sehr stark reduziert, sodass die Fläche je Verwaltungseinheit rechnerisch mit 660 km<sup>2</sup> am höchsten ist.<sup>98</sup>

### 5.3.3 Organisationsstruktur in Hessen – Ausgangslage und wesentliche Merkmale

Bereits zur HZB (Fährmann et al., 2010) wurden die Besonderheiten und Umbrüche in der Organisationsstruktur des Hessischen EPLR herausgestellt: Einer in weiten Teilen personellen Kontinuität gegenüber der letzten Förderperiode stehen wesentliche Veränderungen im Hinblick auf organisatorische Zuordnungen, Aufgabenverteilung und beteiligte Institutionen gegenüber. In der HZB wurden Hinweise auf damit verbundene Erschwernisse und Verzögerungen in der Umsetzung aufgezeigt. Im Rahmen der vorliegenden Implementationskostenanalyse manifestieren sich diese organisatorischen Brüche sowohl in hohen IK als auch in einer in Teilen konfrontativen Gesamtkonstellation mit verschiedenen Konfliktlinien, Reibungsverlusten an Schnittstellen und handwerklichen Problemen der Umsetzung. Wesentliche Merkmale der aktuellen Organisationsstruktur und ihrer Auswirkungen auf Aufgabenfelder im Bereich der Förderabwicklung sind die folgenden:

- Entscheidung der Landesregierung zu Beginn der Förderperiode, das Fachreferat für die ländliche Entwicklung (verantwortlich für die Dorf- und Regionalentwicklung (DE/RE) einschließlich LEADER) wieder aus dem Landwirtschaftsministerium in das Wirtschaftsministerium einzugliedern. Die Folgen: Vergrößerung des Koordinierungsaufwandes, Verkomplizierung des Finanzmanagements durch unterschiedliche Haushaltssystematiken des HMUELV und des HMWVL und unterschiedliche „Philosophien“ und Handlungsgrundsätze der Haushaltsreferate (siehe genauer Kapitel 5.4 Finanzmanagement)

---

<sup>96</sup> Unter Satelliten versteht man die Zuständigkeit meist einer Fachverwaltung für eine einzelne Maßnahmen des EPLR außerhalb der zentralen Stränge.

<sup>97</sup> In Hessen bezogen auf Antragsannahme und erste Verwaltungskontrolle (siehe hierzu genauer Kapitel 5.7).

<sup>98</sup> SH liegt bei 510 km<sup>2</sup>/Verwaltungseinheit.

- Umsetzung des zum 1. April 2005 in Kraft getretenen Kommunalisierungsgesetzes<sup>99</sup> in Verbindung mit der (Rück-)Übertragung der Bewilligungsfunktion für einen Großteil der Maßnahmen des Hessischen EPLR<sup>100</sup> auf 16 Landratsverwaltungen zum 1. Mai 2010. Die Folgen: starke Dezentralisierung der Umsetzung des EPLR, reduzierte unmittelbare Steuerungsfunktion des Landes, erhöhte Koordinationserfordernisse, erhöhter Arbeitsanfall bei den Fachdiensten der Landratsverwaltungen durch Übernahme der Bewilligungsfunktion.
- Vollständige Verlagerung der Zahlstellenfunktion aus dem HMUELV an die WIBank. Der WIBank obliegt die Zuständigkeit für die gesamte operative Umsetzung des Programms. Das umfasst die IT-Umsetzung der Richtlinien des Landes (IT-Strategie und Programmierung) sowie die Entwicklung, Einführung und Überwachung des Zahlstellenverfahrens inklusive der Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen. Die Fachreferate haben danach nur eine mittelbare Einflussmöglichkeit auf die Bewilligungsstellen (z. B. durch den Erlass von Richtlinien und deren Auslegung). Die Auslagerung der ZS verlief in mehreren Schritten<sup>101</sup>, sodass in dieser Förderperiode drei Akkreditierungsverfahren für die EU-Zahlstelle durchlaufen wurden. Im Zusammenhang mit der Verlagerung sind die folgenden Gesichtspunkte von Relevanz:
  - In der EU stellt die Übertragung der Zahlstellenfunktion an eine Bank für den EGFL- und ELER-Bereich ein Novum dar und wird sowohl von außen als auch innerhalb des Landes kritisch und intensiv beobachtet.
  - Politische Maßnahmenverantwortung (fachlich inhaltliche Steuerung) und die Umsetzung der Maßnahmen mitsamt Fachaufsicht liegen in unterschiedlichen Institutionen.
  - Zur Wahrung der Personalkontinuität und der Kompetenzen wechselte ein Großteil des zuständigen Personals aus dem Landesdienst zur IBH (WIBank) mit einem Sonderrückkehrrecht in den Landesdienst (HMUELV, 2009). Einzelne MitarbeiterInnen haben von dem o. g. Rückkehrrecht in die Landesverwaltung Gebrauch gemacht und der ZS ist wichtiges Erfahrungswissen im Kontext der EU-Förderung verlorengegangen, insbesondere im Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen.

---

<sup>99</sup> Die staatlichen Abteilungen bei den Landräten wurden aufgelöst, die Aufgaben auf die Landkreise übertragen, die Bediensteten des Landes in kommunale Dienstverhältnisse überführt und die landeseigenen Liegenschaften überlassen. Die Aufgaben der Landschaftspflege und der Landwirtschaft sowie der Dorf- und Regionalentwicklung und des ländlichen Tourismus wurden auf 16 Landkreise verteilt.

<sup>100</sup> Siehe Strukturlandkarte in Abbildung 3.

<sup>101</sup> Zum 01.01.2009 auf die Investitionsbank Hessen (IBH). Etwa zeitgleich Auflösung der IBH und der Landestreuhandstelle Hessen - Bank für Infrastruktur (LTH) und Verschmelzung mit der Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba). Die für die Zulassung der Zahlstelle zuständige Behörde des Landes Hessen hat die Helaba zunächst befristet bis zum 30. April 2010 und ab dem 1. Mai 2010 unbefristet gemäß den Bestimmungen der VO (EG) Nr. 1290/2005 i.V.m. der VO (EG) Nr. 885/2006 und der VO (EG) Nr. 1698/2005 als Zahlstelle für den EGFL und den ELER zugelassen. Zuvor wurde die Funktion der Zahlstelle für den EGFL und den ELER von der Investitionsbank Hessen (IBH) wahrgenommen, für die die WIBank im Bereich der Landwirtschaftsförderung die Rechtsnachfolgerin ist (WIBank, 2010).

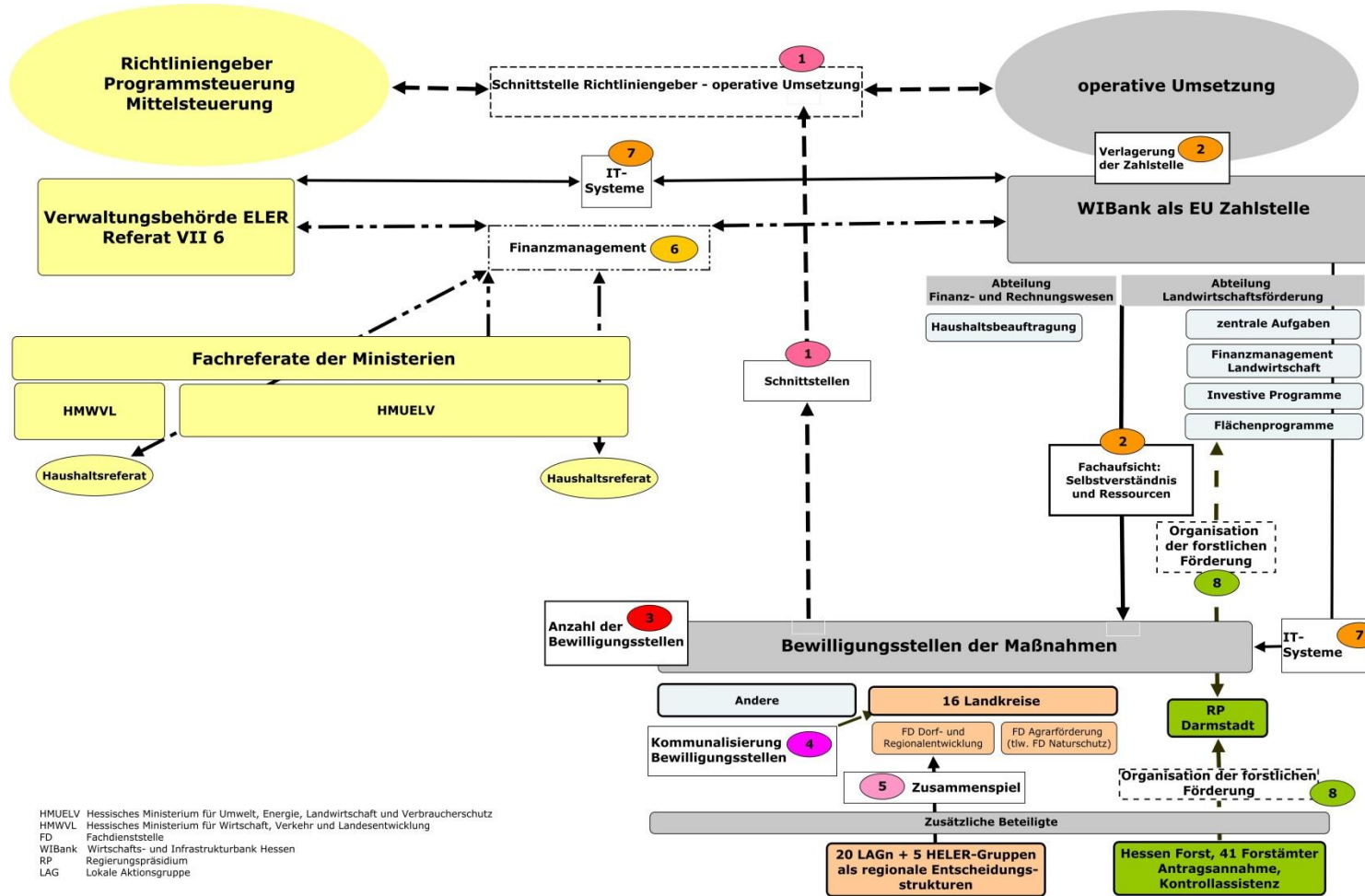


Die in dieser Förderperiode in Hessen vorgenommene Verteilung von Zuständigkeiten auf unterschiedliche, eigenständige Institutionstypen innerhalb der Programmabwicklung stellt eine Besonderheit im Vergleich zu den Umsetzungsstrukturen anderer Bundesländer dar. Dort erfolgt die Maßnahmenumsetzung weitgehend über in sich geschlossene Fachstränge (Landesverwaltungen tlw. mit Ortsinstanzen, Landwirtschaftskammern) und die Fachaufsicht verbleibt bei der Steuerungsebene (Fachreferate). In keinem anderen BL gibt es eine derart weitgehende Auslagerung der operativen Umsetzung und Zahlstellenfunktion – inklusive Bewilligung – aus der Landesverwaltung heraus.

Im Rahmen der HZB wurden die Auswirkungen des langen Umstrukturierungsprozesses während des laufenden Programms diskutiert (Fährmann et al., 2010). Die Ergebnisse der 2012/2013 geführten Interviews verdeutlichen, dass die Aufbauprozesse zwar weitestgehend abgeschlossen sind, die Findungsprozesse und Ausgestaltung der Ablauforganisation aber nach wie vor andauern. Die zur HZB beobachteten Schwierigkeiten (Steuerungsvakuum bzw. Reibungsverluste, verzögerte Klärung von Fragen der laufenden Umsetzung (ebenda, S. 155ff.) sind nur teilweise als vorübergehende Umstrukturierungseffekte zu werten. In weiten Teilen sind sie strukturelle Probleme der auf politischen Entscheidungen beruhenden Organisationsstruktur.

Die Heterogenität der Organisationsstruktur ist der neuralgische Punkt für die Umsetzung des Hessischen EPLR (siehe Abbildung 15).

Abbildung 15: Kritische Bereiche der heterogenen Organisationsstruktur in Hessen



6)

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden werden die verschiedenen kritischen Bereiche zusammengefasst. Die Zahlen in Klammern verweisen auf die Abbildung 15.

- Hohe Anzahl an Schnittstellen unterschiedlicher Institutionen und hohes Konfliktpotenzial bzw. hohes Kommunikationserfordernis, hoher Personalbedarf (1),
- Auslagerung umfassender Kompetenzen auf eine Förderbank (2)
  - strukturelle und organisatorische Effekten sowie teilweise „atmosphärische Störungen“,
  - Abgrenzung der Befugnisse Fachreferate und WIBank: Funktionalität der Konstruktion der geteilten Fachaufsicht<sup>102</sup>,
  - Definition der Kompetenzen im Bereich der Fachaufsicht,
- große Anzahl der Bewilligungsstellen (3),
- Kommunalisierung der Bewilligungsfunktion (4),
- Zusammenspiel der LEADER-Geschäftsstellen und der Bewilligungsstellen (5).

Die Bereiche Finanzmanagement (6), IT-Landschaft (7) und Organisation der forstlichen Förderung (8) werden anschließend in gesonderten Kapiteln vertieft analysiert und diskutiert.

### 5.3.4 Heterogenität der Organisationsstruktur: Folgen und Erfordernisse

Für eine Bewertung der in Hessen eingesetzten Organisationsstruktur vor dem Hintergrund der Steuerbarkeit wird auf Begriffe der Steuerungstheorie bzw. der Implementationsforschung zurückgegriffen. Die Implementationsforschung arbeitet hauptsächlich mit den Parametern

- Steuerung der Umsetzung durch Wahl der Instrumente, der Implementationsakteure und der Verfahrensabläufe,
- Prozess der Implementation über die involvierten Institutionen (zu den Begrifflichkeiten siehe Gawron, 2010).

#### **Steuerung der Umsetzung des Hessischen EPLR voraussetzungsvoll und störanfällig**

Wie unter Kapitel 5.3.2 dargestellt, erstreckt sich die Implementation des hessischen Programms über eine Vielzahl von Akteuren, Institutionstypen und Regelsystemen. Steuerungstheoretisch treten daher nach Mayntz (in Gawron, 2010, S. 5) mehrere Steuerungsakteure, -ziele,

---

<sup>102</sup> Hierfür soll eine Kommunikationsstruktur geschaffen werden, über die einerseits die Fachreferate in den beiden betroffenen Ministerien ihre Vorgaben zu den Fördermaßnahmen über die entsprechenden Abteilungen der Bank einbringen und die Bank andererseits die Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen ausübt (Fährmann et al., 2010).

-intentionen und -objekte auf. Unterschiedliche Steuerungsinstrumente mit unterschiedlicher „Durchschlagskraft“ kommen dabei zum Einsatz.

Unterschieden werden können zwei Steuerungsebenen:

#### 1. Steuerungsebene und Schnittstelle „Land“ – WIBank:

- Die fachlich-inhaltliche Steuerung des Förderprogramms erfolgt durch die VB und Fachreferate der Landesministerien über die Förderrichtlinien (Richtliniengeber) und die Mitteleinplanung – die Umsetzung auf der operativen Ebene erfolgt über die WIBank als EU-Zahlstelle, verantwortlich für die IT-Umsetzung der Förderrichtlinien und Festlegung des Zahlstellenverfahrens.
- Zentrales Element der Steuerung der Aufgabenaufteilung und -wahrnehmung ist die der Aufgabenübertragung zugrunde liegende vertragliche Vereinbarung zwischen dem Land Hessen und der WIBank. Alle Leistungen, die von dieser nicht abgedeckt werden, können nicht eingefordert oder müssen nachverhandelt werden. Dies gilt insbesondere für den Bereich der IT.

#### 2. Steuerungsebene: Schnittstelle WIBank - Bewilligungsstellen

- Steuerung des operativen Geschäfts über die WIBank - Abteilung Landwirtschaftsförderung durch die Mittelbewirtschaftung und die Ausübung der Fachaufsicht.
- Die Umsetzung des Antrags- und Bewilligungsgeschäftes wurde an zahlreiche Stellen übertragen: 16 Landratsverwaltungen mit eigener Organisationshoheit über die Aufgaben der Unteren Landwirtschaftsbehörden für die Maßnahmen der DE/RE sowie der Agrarförderung, Regierungspräsidien<sup>103</sup> für Forst, Weinbau und Marktstrukturverbesserung und eine unmittelbar dem Fachreferat nachgeordneten Fachverwaltung für die Flurbereinigung. Voraussetzung für die Aufgabenübertragung an andere Einrichtungen ist, dass die ZS wirksame Verwaltungs- und Kontrollsysteme einrichtet, nach denen die anderen Einrichtungen die gemeinschaftlich vorgesehenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten wahrnehmen.<sup>104</sup> Daher wurde mit allen Bewilligungsstellen eine Vereinbarung geschlossen, mit der sie sich verpflichten, die in der Dienstanweisung festgelegten Prozeduren zu berücksichtigen. Steuerungsinstrumente der ZS sind in erster Linie Dienstanweisungen, Mitteilungen, Fördersynopsen, Handbücher und die Festlegungen bzw. Zugriffsrechte in der IT. Der WIBank wurde hiermit eine Weisungsbefugnis eingeräumt, ein direkter Zugriff auf die Verwaltungen ist ihr damit aber nicht möglich.

---

<sup>103</sup> Dienstaufsicht und Rechtsaufsicht Organisationsrecht liegen hier beim Innenministerium.

<sup>104</sup> Anhang I, Nr. 1 Buchstabe C (VO (EG) Nr. 885/2006 der Kommission).

Die Organisationsstruktur erscheint im Hinblick auf die notwendige Steuerungsfähigkeit sehr voraussetzungsvoll und störungsanfällig. Im Rahmen der Interviews sind Defizite und Optimierungsbedarf mehr oder weniger (offen) zu Tage getreten und zwar sowohl aus Sicht der Steuerungsakteure wie aus der, der Steuerungsadressaten. Die Defizite betreffen alle wesentlichen Dimensionen von Steuerung (Gawron, 2010):

- **Wirkungsproblem:** Das Steuerungssubjekt macht sich unzureichende oder falsche Vorstellungen über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge. Konkrete Beispiele sind: (1) Der Vertrag zwischen dem Land Hessen und der WIBank ist nicht detailliert genug ausgestaltet, um qualitativ und quantitativ nachsteuern zu können, (2) Implikationen der inhaltlichen Ausgestaltung der Maßnahmen für IT-Umsetzung und Maßnahmenvollzug werden teilweise zu wenig antizipiert und (3) es liegt ein unterschiedliches Verständnis von Fachaufsicht vor etc.
- **Steuerbarkeitsproblem:** Eingesetzte Instrumente verfehlen ihre Wirkung, bzw. die dem Steuerungsakteur/der Steuerakteurin zur Verfügung stehenden Mittel sind nicht adäquat. Konkrete Beispiele sind Defizite in der IT, in der Finanzsteuerung und in den im Rahmen der Fachaufsicht eingesetzten Instrumenten wie Mitteilungen und Dienstanweisungen etc.
- **Implementationsproblem:** Das Steuerungsprogramm kann von den Vollzugsinstanzen teilweise nicht durchgesetzt werden, da es an Ressourcen mangelt. Konkretes Beispiel ist, dass der Anspruch einer einheitlichen und qualitätsgesicherten Umsetzung eines breiten Maßnahmenportfolios (siehe Kapitel 5.1) kaum mit den verfügbaren Ressourcen der WIBank und der landrätlichen Verwaltungen zu erfüllen ist.
- **Motivationsproblem:** Adressierte akzeptieren den Steuernden nicht, da beispielsweise dessen Rolle nicht ausreichend definiert ist. Dies trifft vor allem auf die oben genannte 2. Steuerungsebene zu.

Aus Sicht des Landes sind der Zugriff und der eigene Einfluss als Steuerungsebene auf die Ressourcen der operativen Ebene relativ gering bzw. nur mittelbar möglich:

- Die operative Umsetzung wird in starkem Maße von der Ausgestaltung der IT bestimmt.
- Der Einfluss auf die kommunalisierten Bewilligungsstellen ist ebenfalls gering, da zum einen die Aufgabenerfüllung der kommunalen Selbstverwaltung unterliegt und zum anderen alle Fragestellungen der operativen Umsetzung von der Zahlstelle (WIBank) zu regeln sind.

Ein erstes Fazit aus den Interviews ist, dass das Land Hessen die Steuerungskompetenz für das Wie der Umsetzung im Politikfeld weitgehend aus der Hand gegeben hat und damit auch mittelbar das Was nur wenig steuern kann. *„Grundsätzlich birgt die neu aufgesetzte Struktur eine große Schnittstellenproblematik. Gerade die Vielzahl der Bewilligungsstellen kann Probleme nach sich ziehen“* (LR, 2014). *„Das vorherige System einer eigenen Fachverwaltung war durchaus positiv, wenn auch noch mit zu vielen Standorten verbunden. Es handelte sich um ein durchgängiges System, in dem auch Aufsichts- und Kontrollfunktionen durch das Land ausge-*

*übt werden konnten. Jetzt ist man „abgeschlagen“. Insgesamt sind die Steuerungsmöglichkeiten des Landes über das Programm im Zuge seiner Umsetzung sehr begrenzt“ (LR, 2014).*

### **Implementation entlang einer Reihe und Vielzahl unterschiedlicher Institutionen**

In der empirischen Politikforschung wird die Implementation als Prozess der Umsetzung von Programmen in gestuften Verfahren mit verteilten Zuständigkeiten verstanden. Zentrales Element ist dabei die Annahme der Autonomie der Durchführungsakteure, d. h. die Umsetzungsakteure nutzen ihre Handlungsspielräume. Diese Annahme basiert auf Erkenntnissen bzw. Theorien des akteurzentrierten Institutionalismus. Danach sind Institutionen Regelsysteme, innerhalb derer die Akteure Entscheidungen im Rückgriff auf diese Regeln treffen. Diese Regelsysteme leiten Institutionen

- bei der Adaption/Aneignung übergeordneter abstrakter Gesetzestexte, Verordnungen Programme und Anweisungen und
- bei der hieraus folgenden Umsetzung in Handlungen (institutionelle Praxis).

Im Laufe der Implementation findet eine Verschiebung der ursprünglichen Programmziele zugunsten vorhandener Implementationsbedingungen der involvierten Institutionen bzw. Anpassungsprozesse „an das in der Realität Umsetzbare“ statt (Gawron, 2010, S. 8). Im Ergebnis können diese Prozesse zu einer Umdeutung und Verschiebung der ursprünglichen Programmziele führen.

Ein horizontal und vertikal aufgegliederter Verwaltungsaufbau zieht grundsätzlich Abstimmungs- und Koordinationsprobleme nach sich. Die Anforderungen des Programmvollzugs kollidieren regelmäßig mit den Notwendigkeiten der organisatorischen Selbsterhaltung der Verwaltungsträger (Gawron, 2010). Dabei folgen die Institutionen einem sogenannten „endogenen Programm“ aus Standardinteressen, der vorherrschenden normativen Orientierung und dem institutionellen Selbstverständnis. Tabelle 25 zeigt Ausprägungen dieser Einflussgrößen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Förderprogrammen.

Spannungen zwischen Akteuren der Umsetzung (ZS, BS, Maßnahmenverantwortliche, VB) treten bereits aufgrund der unterschiedlichen Rollen, Aufgaben und spezifischen Ziele sowie dem inhärenten Spannungsfeld zwischen Gestaltung und Regelkonformität (siehe oben) in jedem Bundesland auf.

Im Rahmen der Interviews und der Analyse der Abläufe wurde deutlich, dass in Hessen aufgrund der Heterogenität der Strukturen die Interessen der an der Umsetzung beteiligten Institutionen noch vielschichtiger sind. Abbildung 16 veranschaulicht, auf welcher Ebene welche Interessen und Zielorientierung (vorwiegend) handlungsleitend sind. Diese Ziele stellen häufig die jeweiligen Kriterien dar, an denen die Akteure selber gemessen und bewertet werden.

**Tabelle 25:** Wesentliche Größen des Aneignungsprozesses (abstrakter) Regelungen für die eigene institutionelle Praxis

Einflussgrößen für den institutionellen Aneignungsprozess	Ausprägungen der Einflussgrößen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Förderprogrammen
Standardinteressen (um-zu-Motive)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine negativen Interferenzen (Wechselwirkungen) zu anderen Aufgaben</li> <li>• Selbsterhalt der Institution (keine haushälterischen Risiken etc.)</li> <li>• Erhalt der institutionellen Autonomie</li> </ul>
Normative Orientierung (weil-Motive)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsetzung der Ziele eines Programms</li> <li>• Bürokratisches Prinzip der Rechtsgleichheit im Umgang mit allen AntragstellerInnen</li> <li>• Bürokratisches Prinzip der Regelgebundenheit der Entscheidungen</li> </ul>
Institutionelles Selbstverständnis (die eigene Philosophie)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Präferenzen und Normen (Betonung einzelner normativer Orientierungen)</li> <li>• Unterschiedliches Verständnis von institutionalisierten Aufgaben</li> <li>• Historie</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung nach Bauer et al. (2011).

**Abbildung 16:** Spannungsfeld der Handlungslogiken und Organisationsziele wesentlicher Implementationsakteure des Hessischen EPLR



Quelle: Eigene Darstellung.

Die handlungsleitenden Ziele und Interessen der an der Umsetzung beteiligten Institutionen und deren hohes autarkes „Eigenleben“ stellen tendenziell starke Fliehkräfte dar. Gleichzeitig existiert kein Anreizsystem, das gleichermaßen auf alle beteiligten Institutionen wirkt und dadurch als verbindendes Element funktionieren kann. Für eine insgesamt effektive Programmumsetzung ist es gleichwohl erforderlich, zu einem Ausgleich der teilweise konfligierenden Ziele zu gelangen. Dies erfordert Transparenz, Kommunikation und Kenntnisse/Sensibilitäten der gegenseitigen Wechselwirkungen der Zielbereiche untereinander (siehe unten).

### **Hohe Implementationskosten durch eine personalintensive Struktur**

Konsens besteht zwischen allen befragten Einrichtungen, dass ein großer Anteil der Implementationskosten des Hessischen EPLR auf Organisationseffekte zurückzuführen ist, da für viele Aufgabenbereiche komplexe 4- bis 5-Eck-Konstellationen entstanden sind. Gefragt nach den Gründen für die hohen IK kommt die ZS zu folgender Einschätzung: *„Ein weiterer Grund ist die Organisationsstruktur, wie sie in der Strukturlandkarte dargestellt wird. Wenn man diese Struktur beibehalten möchte, dann wird die Umsetzung auch in Zukunft voraussichtlich kostenträchtig sein. Die Umsetzung ist personalintensiv. Es gibt viele Schnittstellen, einen hohen Personaleinsatz im Verhältnis zu dem Fördervolumen“* (LR, 2014). Auch für die VB liegt hierin der wesentliche Grund für den Kostenunterschied zu den anderen untersuchten Bundesländern.

### **Hoher Kommunikationsaufwand und verbleibende Informations-/Kommunikationsdefizite**

Die implementierte Organisationsstruktur führt im Hinblick auf ihre Kommunikationserfordernisse häufig in eine Zwickmühle. Einerseits sehen alle Befragten, dass es kontinuierlicher und gut organisierter, transparenter Kommunikationsstrukturen bedarf, sowohl auf der 1. Steuerungsebene (VB, ZS, Fachreferate) als auch zwischen WIBank und den Bewilligungsstellen als auch zwischen den Bewilligungsstellen. Dazu gehört auch eine proaktive Informationsweitergabe. Andererseits sind es oft diese Aktivitäten, die als erstes eingestellt bzw. nachrangig bedient werden, wenn die Personaldecke dünn ist bzw. hoher Zeitdruck besteht. Auf allen Ebenen werden zwar dezidierte Vereinbarungen getroffen und regelmäßige Jours-fixes zwischen den unterschiedlichen Beteiligten anberaunt, um den Informationsfluss zu garantieren. Dennoch gibt es viele Hinweise auf Versäumnisse. Trotz eines grundsätzlichen Verständnisses für die jeweilig andere Seite wird die Verantwortlichkeit oft beim jeweils anderen gesehen. Hol- und Bringschuld müssen häufig geklärt und getroffene Vereinbarungen und Regeln immer wieder in Erinnerung gerufen werden.

Positiv wird die Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene in den Bereichen der DE/RE und des EFP/FID gesehen, in denen regelmäßig Arbeitsgespräche mit regem Austausch stattfinden. Hervorgehoben werden die wesentlichen Funktionen der Fördersynopse und des Förderhandbuchs sowie generell das interne Informationssystem FIS-Agrar als Austauschplattform.

Im Bereich der Flächenförderung erscheint die Kommunikation wesentlich ausgedünnter; die Hauptkommunikation findet in den Jours-fixes statt. Allgemeine Themen, z. B. Veränderungen in



der allgemeinen Agrarpolitik, transportiert das Ministerium im Rahmen von Dienstbesprechungen an die Leitungsebene der Bewilligungsstellen. *„Ein institutionalisierter und regelmäßiger Austausch zw. Fachreferat und Zahlstelle findet nicht statt“* (LR, 2014). Der Austausch hat in den letzten Jahren grundsätzlich abgenommen. Dem vonseiten des Fachreferates bestehenden Kommunikationsbedarf, wie z. B. dem Wunsch nach regelmäßigen Arbeitstreffen, konnte dessen Einschätzung nach von der WIBank auch aufgrund der starken Arbeitsbelastung bzw. der dünnen Personaldecke nicht entsprochen werden. *„Während vorher monatliche Sitzungen stattfanden, beschränken sich diese jetzt auf zwei Sitzungen im Jahr. Dies hat zur Folge, dass Abwicklungsfragen nicht mehr im ausreichenden Maß besprochen werden können“* (LR, 2014). Fördersynopsen oder ähnliches gibt es in diesem Bereich nicht.

Zur Überbrückung von etwaigen Kommunikationsdefiziten und zwecks Steuerung sowie Erörterung wesentlicher Fragen der Aufgabenerledigung im komplexen Umsetzungssystem wurde der Arbeitskreis Landwirtschaft bestehend aus der WIBank, Abteilungsleitung HMUELV, Fachreferaten, LLH und Bewilligungsstellen eingerichtet. Dieser erörtert Schwachstellen, die im System auftreten, und sorgt für einen übergreifenden Informationsaustausch und Diskussionsprozess. Nach den Statuten soll der Arbeitskreis mindestens zweimal pro Jahr tagen, bislang waren es vier Sitzungen jährlich. Teilweise werden in diesem Arbeitskreis auch sehr kleinteilige Umsetzungsfragen diskutiert. Dies verdeutlicht den hohen Abstimmungs- und Kommunikationsbedarf.

Besonders positiv wird für die Ebene der Bewilligungsstellen die sogenannte Nordhessenrunde hervorgehoben, in der sich die entsprechenden Bewilligungsstellen regelmäßig austauschen und Kapazitätsaufbau betreiben. Dieses Good-Practice-Beispiel könnte auf andere Regionen übertragen werden.

Die häufigsten Kritiken und verbleibenden Kommunikationsdefizite lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- In der WIBank reagiert man erst auf Nachfrage und betreibt wenig pro-aktive Informationspolitik;
- LAWI 2014<sup>105</sup> hat bei der WIBank oberste Priorität, hinter die wegen Kapazitätsproblemen alle anderen Erfordernisse in den Hintergrund treten;
- zu wenig Verbindlichkeit der gegenseitig abgesprochenen Austauschverfahren; vereinbarter Jour-fixe-Tagungsturnus wird nicht eingehalten und hat nachrangige Priorität;
- Weitergabe von Informationen zwischen den Bewilligungsstellen wird von mehreren Stellen als verbesserungswürdig angesehen. Dies gilt auch für Informationen aus dem oben genannten Arbeitskreis, der bislang Informationen nicht ausreichend auf die Arbeitsebene der jeweiligen Fachreferate transferiert;

---

<sup>105</sup> Eine neue SAP basierte IT-Systemarchitektur, die für alle Förderbereiche einschließlich 1.Säule der GAP gelten soll.

- In Teilen unkoordinierte Kommunikation seitens der Bewilligungsstellen, indem u. a. nicht stringent das Funktionspostfach der WIBank (oder auch der VB) genutzt wird; unmittelbar an Personen gerichtete Anfragen werden nachrangig bearbeitet.

Vonseiten der ZS wird zudem die Auffassung vertreten, dass die Bewilligungsstellen sich intensiver untereinander abstimmen und Fragen untereinander klären sollten, um die zurzeit anzutreffende Praxis der getrennten Anfragen mit ähnlichem Inhalt an die WIBank zu unterbinden. Erst bei dann noch verbleibenden Fragen sollte die WIBank adressiert werden. Dieser Anspruch ist kritisch zu werten und entspricht nicht der Aufgabenverteilung im Organisationsgefüge. Eine losgelöste und selbstkoordinierte Auslegung von Sachverhalten etc. ist keine angemessene Vorgehensweise. Die Koordinierung der 16 Bewilligungsstellen ist mit hohem organisatorischem Aufwand für die ZS verbunden, aber unerlässlich. In anderen Ländern liegt die Koordination dezentralisierter Ortsinstanzen bei zentralen Geschäftsbereichen der jeweiligen Verwaltung in Rückkopplung mit der ZS. Dieser Instanz entsprechen in Hessen die Fachgruppen in der WIBank. Damit sind sie die AnsprechpartnerInnen für alle Fragen der Bewilligungsstellen. Dies ist eine (Kern-)Aufgabe der WIBank. Es ist u. E. nicht die Aufgabe der Bewilligungsstellen, sich im Vorfeld abzustimmen und nur noch „Sammelanfragen“ an die WIBank zu richten.

### 5.3.5 Auslagerung der Zahlstellenfunktion

Wie bereits in Kapitel 5.3.3 geschildert, ist die Auslagerung der ZS an eine Bank ein Novum – eine Vergabe an Institutionen außerhalb der Landesverwaltung kommt häufiger vor. Ein Vorteil wird generell darin gesehen, dass mit der Auslagerung aus der Landesverwaltung eine klare Trennung zwischen den Aufgaben der VB/Fachreferat als fachlichem Richtliniengeber einerseits und der ZS-Funktion andererseits vollzogen werden kann. Häufig werden hierdurch kompakte Strukturen geschaffen, die vonseiten der EU-PrüferInnen positiv bewertet werden. Konstruktionen, in denen zahlreiche Fachreferate Teil der ZS sind und oftmals MitarbeiterInnen nur mit geringen Anteilen ihrer Arbeitszeit mit dem EU-Fördergeschäft befasst sind, gleichzeitig aber die Fachaufsicht über die nachgeordneten Bewilligungsstellen führen, werden kritisch betrachtet. Unter diesen Bedingungen sei es schwierig, Sensibilität und EU-Expertise aufzubauen. Diese Organisationsform ermöglicht allerdings eher eine integrative Sicht- und Handlungsweise bezüglich Förderzweck und Regelkonformität.

#### 5.3.5.1 Organisation der Zahlstelle in der WIBank

##### **Binnenorganisation – kompaktes Organigramm nach Wunsch der EU-Prüfinstanzen**

Die Zahlstellenorganisation innerhalb der WIBank entspricht der von der EU-Kommission gewünschten, idealtypischen, schlanken, zentralen und gebündelten Form innerhalb einer Abteilung, deren MitarbeiterInnen mit ihrer gesamten Stelle Teil der ZS sind. Das gilt für alle

involvierten Gruppen, auch die Fachgruppen Investive Programme und Flächenförderung (siehe Abbildung 17).

**Abbildung 17:** Wesentliche Organisationseinheiten der WIBank Hessen im Zusammenhang mit der Abwicklung des Hessischen EPLR (vereinfachte Darstellung)



Quelle: Eigene Darstellung nach WIBank (2013).

Nach eigener Einschätzung ist die Aufbauorganisation der ZS innerhalb der Bank effizienter als die vormalige Struktur im Landesministerium, weil alle Aufgaben in einer Abteilung zusammengefasst sind. Somit ist eine fachliche und disziplinarische Weisungsgebundenheit gegeben. Auch für die Abstimmung mit dem Haushaltsbeauftragten (in der Abteilung Finanz- und Rechnungswesen) am Standort Wetzlar sind kurze Wege charakteristisch. Alle relevanten Akteure sitzen an einem Standort und können sich ohne großen Aufwand abstimmen. Innerhalb einer Abteilung sind die Kommunikationswege sehr kurz. Es werden regelmäßige Abteilungs-Jours-fixes durchgeführt. Wesentlich aus Sicht der ZS ist zudem die Tatsache, dass die Rollen Richtliniengeber und Umsetzung/Zahlstelle nicht vermischt werden.

### **Bündelung aller Fördertöpfe in der WIBank – Synergieeffekte aber (noch) begrenzt**

Wie Abbildung 17 ebenfalls zeigt, ist die WIBank auch zwischengeschaltete Stelle für die Abwicklung der EFRE- und ESF-Förderung. Durch die organisatorische Nähe ist eine wesentliche Voraussetzung für ein erforderliches Mehr an Kohärenz und Komplementarität der Förderinstrumente sowie Synergien auf der operativen Ebene geschaffen, die in anderen Bundesländern so nicht gegeben ist. In die Zuständigkeit der WIBank Hessen für den EFRE fallen insbesondere alle Projekte zur Innovationsförderung, die einzelbetriebliche Förderung und die Förderung wirtschaftsnaher Infrastrukturen. Das von der WIBank durchzuführende Bewilligungsverfahren umfasst die Beratung potenzieller ZuwendungsempfängerInnen, die Bearbeitung und Prüfung der Förderanträge und die Vorbereitung einer Förderentscheidung, Auszahlung der Fördermittel und die Verwendungskontrolle. Die Förderentscheidung wird in

diesem Bereich in der Regel durch das HMWVL getroffen. Damit unterscheiden sich die Entscheidungsebenen und Bewilligungsstrukturen der Förderbereiche ELER und EFRE grundlegend, was Synergieeffekte begrenzt. *„Bei EFRE und ESF agiert das Ministerium stärker top down“* (LR, 2014).

Nach Aussagen der ZS wurde 2012 eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe „Strukturfonds“ eingerichtet, allerdings nicht federführend von der ZS ELER/EGFL. In dieser Arbeitsgruppe geht es v. a. um die Verbreitung der Informationen aus dem Verband Öffentlicher Banken und um einen Austausch mit den für EFRE und ESF zuständigen Organisationseinheiten. Von dem existierenden Arbeitskreis innerhalb der WIBank ist der VB nichts bekannt. Von außen betrachtet scheinen die Abteilungen der WIBank schon aufgrund der starken Hierarchisierung innerhalb der Bank, eher separat als gemeinsamen zu agieren.

Einen konkreten Ansatz für fondsübergreifende Aktivitäten stellt das vor kurzem aufgelegte Projekt zum Thema „e-cohesion“ dar. Die ELER-ZS hat beschlossen sich daran zu beteiligen, weil das Thema in der neuen Förderperiode auch für den ELER an Bedeutung gewinnt. Auch die VB hat ein Interesse an einer gemeinsamen Lösung bekundet. Die Einschätzungen zum synergetischen Mehrwert zu diesem Projekt gehen derzeit auseinander. Die ZS erkennt bezüglich e-cohesion durch die Bankenlösung einen deutlichen Mehrwert, da EFRE und ELER hinsichtlich der Kommunikation zwischen Verwaltung und AntragstellerInnen von der Erfahrung des ESF profitieren können. *„Es können auch Synergien entstehen, da dem Land eine einheitliche Lösung über alle Fonds hinweg angeboten worden ist. Wenn man die technische Ausführung vereinheitlichen könnte, würde dies zu erheblichen Effizienzgewinnen führen“* (LR, 2014).

Die VB sieht es jedoch als kritisch an, dass Begrifflichkeiten und Strukturen der Strukturfonds dominieren werden, möglicherweise das ELER-Verständnis fehlen wird und dessen spezifische Anforderungen nicht bedient werden. So gesehen könnten die Effizienzgewinne zu Lasten des Nutzens für den ELER erfolgen. *„Das beauftragte externe Unternehmen ist bereits für die Strukturfonds tätig. In den erfolgten Präsentationen wurde ersichtlich, dass EGFL/ELER eher eine untergeordnete Rolle spielen.“* Trotzdem ist es grundsätzlich positiv zu werten, dass ein fondsübergreifendes Projekt aufgesetzt wurde. *„Vielleicht wird es ein Leuchtturmprojekt für fondsübergreifende Zusammenarbeit. Dies muss sich noch zeigen“* (LR, 2014).

### **Zahlreiche Schnittstellen nach außen und organisatorische Ferne**

So kompakt die Binnenorganisation der ZS erscheint, so zahlreich sind die Schnittstellen zu den Fachreferaten der zwei beteiligten Ressorts als Richtliniengeber und den unterschiedlichen Bewilligungsstellen. Dabei spielt es auch aus Sicht der ZS eine Rolle, nicht mehr Teil des Ministeriums zu sein. Als die ZS noch Teil des Ministeriums war, bestand ein engerer Kontakt beispielsweise zu den DirektzahlungsreferentInnen, sodass man näher an den Fachinformationen war. Die organisatorische Ferne ist der Preis der klaren Trennung von Aufgaben und Zuständigkeiten. Auch kann eigentlich kein InVeKoS-Referent des Ministeriums eine Entscheidung über das Machbare treffen, ohne zuvor Rücksprache mit der ZS gehalten zu haben.

Entscheidungen in diesem Bereich betreffen die WIBank unmittelbar. Auf der Arbeitsebene gibt es für die meisten Themenbereiche Bund-Länder-Arbeitsgruppen. Die ZS nimmt an den zahlstellenrelevanten Sitzungen teil, sodass der Informationsfluss auch nach der Umorganisation gewährleistet ist.

### 5.3.5.2 Effekte der Aufgabenverlagerung an eine Förderbank

Neben der Verlagerung aus dem Ministerium an sich spielt für viele GesprächspartnerInnen der Umstand eine zentrale Rolle, dass die Aufgabe an eine Förderbank gegeben wurde und damit an einen für die ELER-Verwaltung neuen Institutionstypus. Die Frage und Analyse, was den Unterschied ausmacht, hat daher einen zentralen Stellenwert in den Interviews eingenommen. Die Ergebnisse lassen sich unterschiedlichen Kategorien zuordnen:

- strukturelle Effekte, die durch Entscheidung zur Auslagerung von Aufgaben zwangsläufig bedingt sind;
- Effekte auf der Handlungsebene, die durch die Ausgestaltung der Übertragung und den Umgang der einzelnen Akteure mit ihrer Rolle verbunden sind;
- psychologische Effekte, die auf die hohe Anzahl an Umorganisationen in der Agrarstrukturverwaltung seit 2005 zurückzuführen sind.

#### 5.3.5.2.1 Strukturelle Effekte

##### **Strukturelle Unterschiede zu einer Landesverwaltung – Wirtschaftlichkeitsprinzip**

Förderbanken sind Unternehmen, deren Hauptzweck in ihrer langfristigen Überlebenssicherung liegt. Diese kann als gegeben angenommen werden, wenn die Höhe des betrieblichen Erfolges der Förderbank den Erwartungen des Eigentümers/der Eigentümerin entspricht bzw. diesen bestenfalls übersteigt. Der betriebliche Erfolg wird insbesondere an der Fähigkeit der Förderbank bemessen, ob und wie weit es gelingt, den jeweiligen Förderauftrag zu erfüllen. Um diesen umzusetzen, arbeitet sie nach betriebswirtschaftlichen und bankbetrieblichen Grundsätzen (Puchta, 2008). Neben einer Reihe weiterer Prinzipien haben die Landesförderbanken sowohl das EU-Beihilferecht als auch das Wirtschaftlichkeitsprinzip zu beachten. Dieses bringt den Zwang einer Landesförderbank zur innerbetrieblichen Effizienz zum Ausdruck. Mit der Effizienz ist der strategische Erfolgsfaktor Kosten verknüpft. Landesförderbanken müssen dafür Sorge tragen, dass die Aufwendungen für die laufende Geschäftstätigkeit durch entsprechende Erträge gedeckt sind, d. h. das Gesamtkostendeckungsprinzip eingehalten wird (Keuper und Puchta, 2008).

Die Eigeninteressen einer Förderbank und der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit sind in dem Umfeld der in Inhalten und Regelungen wenig konstanten ELER-Förderpolitik besonders schwer durchzusetzen, da sie mit iterativ anwachsenden Anforderungen an Kontroll- und Dokumentationspflichten, Prüfberichte, Statistiken, Prüfquoten etc. kollidieren.

Jede dieser Anforderungen verursacht einen Kostendruck auf die Abteilung Förderung. Wenn z. B. Dienstleistungen der IT-Abteilung in Anspruch genommen werden müssen, wird dies durch interne Kostenverrechnungen in Rechnung gestellt. Damit wächst der Druck auf Ebene der Bank, Synergieeffekte und Effizienzgewinne zu optimieren. Dies kann mit einem „Durchreichen“ von Ineffizienzen und Kosten (z. B. Kommunikationskosten, IT-Unzulänglichkeiten) an die operative Ebene verbunden sein. Das Phänomen ist auch in anderen Bundesländern zu beobachten, in denen Zahlstellen und operative Bewilligungsstellen einer anderen Institution angehören<sup>106</sup>, und hängt eng mit Fragen der Vertragsgestaltung und Kostenzuteilung zusammen:

- Es werden zusätzliche Zahlungen verlangt, wenn eine geforderte Leistung nicht durch die vertragliche Vereinbarung abgedeckt zu sein scheint. Andererseits – und das wurde laut VB vom LRH kritisiert – findet keine Verrechnung statt, wenn bestimmte Leistungen nicht abgefragt werden bzw. günstiger zu erledigen waren.
- Der Kritik an der aus Sicht der Bewilligungsstellen für ihre Anforderungen unzulänglichen Banken-IT (siehe Kapitel 5.5) werden u. a. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der Bank entgegengestellt.

### **Auswirkungen des Bankenrechts?**

Im Rahmen der Erhebung wurden von den Bewilligungsstellen teilweise allgemein die Unverträglichkeit des Bankenrechts und insbesondere die Folgen von Basel II für das Fördergeschäft als sehr hinderlich bzw. unvereinbar dargestellt (LR, 2012). Nach Aussagen der WIBank sind aber die rechtlichen und gelebten Unterschiede zwischen Verwaltung und WIBank im Hinblick auf Sicherheitsaspekte nicht mehr relevant. Da es sich bei der Tätigkeit der ZS um eine Zuschussverwaltung handelt und nicht um typische Bankgeschäfte, haben sich mittlerweile die strengeren Sicherheitsaspekte einer Bank für das Zahlstellengeschäft gelockert. Lediglich das Unterschriftenberechtigungssystem der WIBank unterscheidet sich von dem der öffentlichen Verwaltung. Die Unterschriftenberechtigung ist bei der WIBank auf wenige MitarbeiterInnen beschränkt; zudem sind nach außen gerichtete Schreiben von zwei Personen zu unterschreiben.

### **Einheitliche Bankensoftware versus Erfordernisse der Bewilligungsstellen**

Einen wesentlichen Unterschied macht die mit der Aufgabenverlagerung (zwangsläufig) verbundene (schrittweise) Integration der IT zur Förderabwicklung in das System der Banken-IT (SAPR3 bzw. SAP ABAKUS). Es handelt sich um eine Verbundsystemlösung für alle Förderbereiche der WIBank und anderer Förderbanken. Zum einen bestimmen und begrenzen die Systemarchitektur und Sicherheitsanforderungen an die Programme deren Anpassungen an alle Erfordernisse des ELER-Fördergeschäftes. Zum anderen unterliegen erforderliche Anpassungen der IT Wirtschaftlichkeitsbewertungen und Ressourcen der WIBank. Damit unterliegt das

---

<sup>106</sup> In NRW wird der Vertragsnaturschutz durch die Unteren Landschaftsbehörden bewilligt. Das von der LWK als ZS bereitgestellte IT-System weist Schwächen auf. Die LWK geht dieses Problem bislang nicht an, weil sie die Kosten für die Neuentwicklung nicht tragen möchte.

Kerninstrument zur Programmumsetzung den Bedingungen der WIBank. Die Auswirkungen dieser Konstellation werden unter Kapitel 5.4 (Finanzmanagement) und 5.5 (IT) näher beleuchtet.

### **Übernahme von Fördergeschäften außerhalb der Kernkompetenzen - „fremdeln“ gegenüber der Flächenförderung**

Die Bereiche, in denen mit Übernahme der ZS-Funktion Kapazitäten aufgebaut bzw. das übernommene Personal integriert werden mussten, sind besonders von (Start-)Schwierigkeiten betroffen. Dies sind die fachlichen Gebiete, die normalerweise nicht von Förderbanken abgewickelt werden und spezifischer Expertise außerhalb des Kerngeschäftes einer Förderbank bedürfen. Bei der Flächenförderung kann die WIBank auch nicht vom Erfahrungsaustausch mit anderen Förderbanken profitieren.

Für die Flächenförderung inkl. Weinbau und Forst ist die Auslagerung daher mit größeren Integrationsproblemen verbunden als für den Bereich der investiven Förderung, insbesondere den bereits seit Langem über die IBH abgewickelten Bereich der DE/RE. Im Bereich der Flächenförderung und der Forstförderung ist es schwieriger gewesen, sich Fachlichkeit einzukaufen und aufzubauen. Die Konsolidierungsprozesse dauern z. T. noch an. Ebenso müssen sich die Zusammenarbeitsstrukturen im Bereich Fläche/Forst zwischen Fachreferaten und WIBank noch intensivieren.

### **Eine zusätzlicher Akteurin mit eigenen Spielregeln an Entscheidungen beteiligt**

Da die WIBank als ZS eine neue, eigenständige Einrichtung innerhalb der Organisationsstruktur der EPLR-Abwicklung ist, sind neue formale Wege einzuhalten, die anders als bei einer verwaltungsinternen Lösung aussehen. Die zusätzliche Belastung besteht in sehr intensiven Abstimmungen über diese neuen formalen Wege. Dabei ist die Hierarchisierung der Entscheidungswege aus Sicht der Verwaltung in der WIBank höher als in der Verwaltung. D. h., SachbearbeiterInnen/ReferentInnen im Ministerium können sich nicht direkt an die einzelnen Fachzuständigen wenden, sondern müssen formale Hierarchiewege für Entscheidungen einhalten. Um sich abzusichern und abzugrenzen, gibt es nach Aussage der VB und der Bewilligungsstellen übermäßig formalisierte Ansätze bei der Durchführung und der Problemlösung zwischen den beteiligten Institutionen. Mit der WIBank sei vieles auf schriftlichem Weg zu erledigen und bedürfe schriftlicher Auseinandersetzung. Die zum Teil wenig klaren und umständlichen Regelungen wurden auch vom Rechnungshof angemerkt (HRH, 2013; HRH, 2012). Wäre die ZS in der Verwaltung verblieben, hätte man kürzere Wege und schnellere Entscheidungen. Die termingerechte Einhaltung könnte strenger kontrolliert und durchgesetzt werden. Dieser Aspekt ist im Zusammenhang mit der durch zahlreiche Termine im Jahr geprägten EU-Förderung von großer Relevanz.

### 5.3.5.2.2 Effekte auf der Handlungsebene – unterschiedliche Handlungslogiken

Das WIE der Aufgabenübertragung wird entscheidend durch die vertragliche Vereinbarung<sup>107</sup>, organisatorische Rahmenbedingungen und das jeweilige Rollenverständnis geprägt. Anders als bei den strukturellen Effekten können die hieraus resultierenden nachteiligen Effekte auch bei bestehender Organisationsform vermindert und vermieden werden.

#### **Keine klaren Anforderungen an die IT bzw. die Aufgabenerfüllung im Vertrag formuliert**

Einschätzungen und Bewertungen (insbesondere die des HRH) der zwischen dem Land und der WIBank getroffenen Vereinbarung zur Übertragung der Zahlstellenfunktion lassen erkennen, dass der geringe Detaillierungsgrad der Vereinbarung nicht geeignet ist, bei auftretenden Problemen nachzusteuern, und keine ausreichende und nachhaltige Handlungsgrundlage bietet. Der Rechnungshof empfiehlt beispielsweise, ein detailliertes Anforderungsprofil an das DV-System zu entwickeln, dessen Umsetzung vertraglich zu vereinbaren sowie die vertragliche Leistungsbeschreibung konkreter zu fassen, um bei Schlechterfüllung die Möglichkeit zu haben, die Dienstleistungsvergütung entsprechend zu kürzen.

#### **Keine Koordination der IT-Anpassungserfordernisse vonseiten des Landes**

Im Laufe der Förderperiode treten aufgrund sich ändernder inhaltlicher und rechtlicher Rahmenbedingungen (siehe Kapitel 5.2 Rechtsrahmen) Anpassungserfordernisse an die IT-Programme auf. Für die Fachreferate und die VB stellen die dann folgenden „mühseligen Nachverhandlungen“ eine Mehrbelastung dar. Es ist für jeden Einzelfall zu klären, ob die jeweils gewünschte Anpassung noch vom Vertrag abgedeckt ist. Jedes Fachreferat handelt diese Vorgänge einzeln, ohne Hilfestellung aus; ein einheitliches Vorgehen oder einheitliche Standards gibt es nicht. Der/die jeweilige SachbearbeiterIn im Ministerium muss dann bei einer erforderlichen Zusatzvergütung auch den hierfür von der WIBank in Rechnung gestellten Betrag auf rechnerische und sachliche Richtigkeit prüfen, was kaum machbar ist. In Bezug auf die DV-Systeme ist es daher ein generelles Problem, dass mit der Übertragung der Aufgaben an die WIBank nicht auch eine koordinierende Stelle für die Beauftragung, Qualitätskontrolle und Vergütung von EDV-Leistungen in den Bereichen HIAP, Forst, DE/RE, EFP etc. aufseiten des Landes eingerichtet wurde.

#### **Kräfte messen im Einzelfall**

Im Einzelfall kommt es zu Unvereinbarkeiten aufgrund unterschiedlicher Handhabungen oder Interpretationen haushaltrechtlich bzw. bankenintern relevanter Bestimmungen. Bei

---

<sup>107</sup> Die vertragliche Vereinbarung selbst vom Oktober 2010 liegt uns nicht vor. Aussagen beziehen sich somit auf Einschätzungen Dritter, insbesondere des HRH (2013).



Inkompatibilitäten muss das Kräfteverhältnis im Einzelfall über die Hierarchiestufen geklärt werden, was viel Zeit in Anspruch nimmt. Als Beispiel wurde auch hier die Kostenkalkulation für EDV-Leistungen, hier speziell für die Programmierung eines HC-Moduls genannt. Die Kostenposition für Kosten des internen Dienstleisters IKOR wird vonseiten der WIBank aus bankinternen Regelungen heraus nicht weiter aufgeschlüsselt. Nach dem Haushaltsrecht ist jedoch eine transparente Aufschlüsselung der Ausgaben für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit des Angebots erforderlich. Daran ist die Verwaltung zwingend gebunden. Bis zur Klärung dieses Konfliktes, die letztendlich über die Abteilungsleitungen erfolgen wird, kann das entwickelte Modul nicht produktiv gehen. Dies kostet viel Zeit und verzögert die Abläufe.

### **Außendarstellung und Außenwahrnehmung**

Während im Rahmen des Interviews vonseiten der WIBank großer Wert auf die Tatsache gelegt wurde, dass es keine Unterschiede zwischen einer Förderbank und der Landesverwaltung gibt – man handelt nach dem VwVfG und ist an die LHO gebunden etc. – scheint das in der Außendarstellung bzw. der Außenwahrnehmung nicht der Fall zu sein.

*„Interessant sind die Aussagen, was das Gleichsetzen mit einer Verwaltung betrifft. Die Außendarstellung ist aber oft eine andere. Eher als „primus inter pares“ (LR, 2014).*

In der Mehrzahl der Gespräche wurde thematisiert, dass die WIBank mit den spezifischen Rahmenbedingungen einer Bank „kokettiert“:

- *„Es wird gerne das Pauschalargument angeführt wird, dass man eine Bank ist und als solche auf eine bestimmte eben andere Weise agiert. Dann ist man schnell am Ende einer konstruktiven Interaktion“ (LR, 2014).*
- Für Außenstehende scheint es schwer nachvollziehbar zu sein, ob die ZS aus objektiven Gründen nicht anders agieren kann, oder ob sie es als Bank nicht anders will. Diese geringe Unterscheidbarkeit der dem Handeln zugrunde liegenden Motive nährt die weiter unten aufgeführten psychologischen Effekte und die verbreitete Skepsis.
- Obwohl es nach Aussagen der Bank keine Unterschiede zu einer ZS innerhalb der Verwaltung gibt, werden nach Aussagen der Landratsverwaltungen „Totschlagargumente“ wie „dies ist aus bankenrechtlicher Sicht, ... dies ist aufgrund der Leitlinien der Bank nicht möglich“ sehr häufig angeführt, um Ersuchen etwas zu vereinfachen oder zu ändern, abzublocken.
- Konkretisiert wurde die Kritik von Bewilligungsstellen anhand der Tatsache, dass ein einheitliches Förderhandbuch im Bereich DE/RE, auf das alle Bewilligungsstellen zugreifen sollen, nicht online gestellt wird.<sup>108</sup> Ursächlich hierfür sind nach Aussagen der Bewilligungsstellen wiederum Sicherheitsbedenken der Bank.

---

<sup>108</sup> Gegenbeispiel für Good-Practice: Hessen MOBIL, als Oberste Landesbehörde dem HMWVL unterstellt, Verkehrsinfrastukturförderung aus Sicht der LK-Verwaltung effizient und transparent organisiert.

Insgesamt verleiht diese Art der Außendarstellung der WIBank den Nimbus des Verhinderers anstelle des Ermöglichers effizienter Lösungen und führt tendenziell zu einer stärkeren Konfrontation innerhalb der Umsetzungsabläufe des Programms. Mit der Auslagerung an eine Förderbank ging die Vorstellung einher, flexible, kundenorientierte Lösungen an die Hand zu bekommen – wobei infrage zu stellen ist, ob dies im Zusammenhang mit der EU-Förderung eine realistische Erwartungshaltung ist. *„Für das Land als Kunden der Dienstleistung Förderabwicklung entstehen oft suboptimale Lösungen. Wodurch die genau verursacht werden, ist nicht immer nachvollziehbar“* (LR, 2014).

### **Verfestigung einer sprachlichen Dichotomie von „das Land“ und „die Bank“**

Aus allen Gesprächen auf den unterschiedlichen Ebenen ist die Tendenz herauszuhören, dass stark zwischen dem „Land“ bzw. der „Verwaltung“ auf der einen und der „Bank“ auf der anderen Seite unterschieden wird. Damit hat sich ein Sprachduktus aufgebaut, der eher die Abgrenzung als ein „Wir“ in der ELER-Förderung zum Ausdruck bringt. Insbesondere im Bereich der Flächenförderung (v. a. HIAP) zeigen Interviewäußerungen und Sprachduktus aller Verwaltungsebenen, dass ein kooperativer und damit zielführender Umgang der unterschiedlichen an der administrativen Umsetzung beteiligten Institutionen miteinander vielfach gestört ist. Dabei handelt die Förderbank des Landes Hessen im öffentlichen Auftrag und für das Land. Das wird aber nicht wahrgenommen – und nach unserer Auffassung auch nicht ausreichend kommuniziert.

Dieses fehlende Wir-Gefühl wurde auch von den Bewilligungsstellen bemängelt. Diese tragen aus Sicht der WIBank jedoch ebenfalls mehr oder weniger deutlich dazu bei: *„In der Kommunikation mit den Bewilligungsstellen ist allerdings eine gefühlte Skepsis gegenüber der ZS als Teil einer Bank festzustellen. Die Dichotomie zwischen Verwaltung auf der einen und Bank auf der anderen Seite wird herausgestellt, auch wenn auf Seiten der Bank die gleichen Personen agieren wie vor der Organisationsreform“* (LR, 2014).

### **5.3.5.2.3 Psychologische Effekte**

Die Beurteilung der neuen Organisationsstruktur und insbesondere der Vergabe der ZS-Funktion auf die WIBank wird von zahlreichen, teilweise historischen Einflussfaktoren überlagert. Dazu gehören die tief greifenden Strukturveränderungen in der Agrarverwaltung, der zeitgleich in dieser Förderperiode komplexer gewordenen Umsetzungsrahmen (siehe Kapitel 5.2) und die für die Ämter ohnehin angespannte Arbeitssituation. Viele Erschwernisse, die ihren Ursprung woanders haben, werden der WIBank zugeordnet. Nach Auffassung der WIBank *„spielen psychologische Prozesse eine große Rolle. Die Folgen der strukturellen Brüche müssen über intensive Kommunikation überwunden werden“* (LR, 2014). Letzteres ist u. E. von zentraler Bedeutung.

### **Allgemeine Skepsis gegenüber Banken**

Die aktuelle Umstrukturierung erfolgte zu einer Zeit, in der Banken und BankvertreterInnen mit einem starken Negativimage behaftet waren (Finanzkrise, „exorbitante“ Gehälter der BankmitarbeiterInnen). Die WIBank sieht sich häufig in einen Topf geworfen mit Geschäftsbanken wie der Deutschen Bank oder der Commerzbank.

Im Rahmen der Interviews wurden Aussagen zur Handlungslogik der WIBank getroffen, die stark polemisieren und der WIBank ein rein auf „Gewinnmaximierung“ ausgerichtetes Handeln unterstellen, das den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vermissen lässt. So wurden teilweise gleiche Sachverhalte im Rahmen der Interviews in ganz verschiedene Erklärungszusammenhänge gestellt. In einem Fall ging es konkret darum, dass ab einem bestimmten Zeitpunkt Zahlungskorrekturen nicht mehr einfach verrechnet werden durften, sondern hierfür gesonderte Bescheide zu erstellen sind. Objektiv ist diese Änderung auf eine Klarstellung bzw. Änderung der EU-Vorgaben zurückzuführen, deren Befolgung für die ZS zwingend ist. Aufgefasst wurde diese „Neuerung“ als ein Weg der Bank, *„um mehr Arbeitsprozesse zu produzieren, damit eine höhere Zahlung vom Land Hessen gefordert werden kann“* (LR, 2014). Mangelnde proaktive Kommunikation der Regelungserfordernisse verstärkt die vorhandenen Vorbehalte und lässt Raum für Mutmaßungen.

### **Bedeutungsverlust der ehemaligen Agrarverwaltung – Bank als Projektionsfläche**

In der WIBank ist man sich der Situation gerade der kommunalisierten Bewilligungsstellen bewusst. Aufgrund der vielen Strukturumbrüche und einem von manchen MitarbeiterInnen wahrgenommenen Bedeutungsverlust wird die neue Situation seitens der Bewilligungsstellen kritisch bewertet, und die WIBank bietet eine Projektionsfläche für die hieraus erwachsenen Probleme.

Bereits mit der Kommunalisierung änderte sich die Struktur der ehemaligen landwirtschaftlichen Fachverwaltung. Vorgesetzter wurde der Innenminister, und die MitarbeiterInnen mussten sich in eine Landkreisverwaltung einordnen und mit einer gänzlich anderen politischen Kultur auseinandersetzen. Für die Wahrnehmung und Bewertung der neuen Situation ist es entscheidend, wie dieser Eingliederungsprozess verlaufen ist. Die anschließende Ausgliederung des gesamten Zahlstellenverfahrens aus der Landesverwaltung und die Beauftragung einer Bank stellte nach Auffassung der WIBank *„für viele [...] einen weiteren „Kulturschock“ dar“* (LR, 2014). Mit der Zahl der vorgenommenen Umorganisationen wächst somit die Gefahr, dass Effekte sich überlagern und derzeit die Bank auch als Projektionsfläche für Verluste in der Bedeutung der Aufgabe dient. *„Als Mitarbeiter in der Landesverwaltung hatte man eine gewisse Stellung in der Region; in der landrätlichen Verwaltung ist man eine Abteilung unter vielen“* (LR, 2014). Diese Auffassung der Bank lässt sich durch Aussagen einiger LandkreisvertreterInnen im Rahmen der schriftlichen Erhebung untermauern.

### 5.3.5.3 Schnittstellen: Fachreferate – WIBank – Bewilligungsstellen

Mit der Auslagerung der vollständigen Zahlstellenfunktion aus der Landesverwaltung (HMUELV) in die WIBank wurde eine klare Trennung der beiden Sphären „Richtliniengeber“ inklusive Festlegung der Förderziele und -instrumente (Fachreferate) und „operative Umsetzung“ inklusive Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen (WIBank) vollzogen. Weitreichende Kompetenzen haben dabei die einzelnen Gruppen der WIBank (siehe Abbildung 17).

Diese Konstruktion erfordert eine klare Ausgestaltung der Schnittstellen im Dreiecksverhältnis Fachreferate – WIBank – Bewilligungsstellen. Aus Sicht der Bewilligungsstellen darf kein Entscheidungsvakuum entstehen und aus Sicht der WIBank und des Landes keine Dopplung der Zuständigkeiten oder Aufweichungen, da gegenüber prüfenden Dritten immer klar nachvollziehbar sein muss, wer für Entscheidungen verantwortlich ist.

Formal „auf dem Papier“ ist die Aufgabenaufteilung sowohl aus Sicht der ZS als auch der VB klar definiert und operationalisiert. Aus Sicht der anderen Akteure ist sie nicht immer nachvollziehbar. Dies hat nach unserer Erkenntnis zwei wesentliche Ursachen:

#### **Unterschiedlich gut funktionierende Aufgabenwahrnehmung**

*„Die Abstimmung Ministerium – WIBank ist aus Sicht der Bewilligungsstelle ein Problem. Mit welchem Problem wendet man sich an welche Stelle? Formal ist es so, dass die WIBank die Probleme erfassen und je nach Zuständigkeit weiterleiten soll, entweder an das Fachministerium oder Anfragen werden selbst bearbeitet. In der letzten Zeit zieht sich das HMUELV immer mehr aus Fachfragen heraus“ (LR, 2014).*

Einerseits erfordert die klare Zurechenbarkeit der Verantwortlichkeiten – auch vor dem Hintergrund von Prüfungsergebnissen – genau diesen „Rückzug“ der Fachreferate aus dem operativen Geschäft. *„Dieser Cut muss gemacht werden. [...] Die Bewilligungsstellen müssen sich bei Fragen an die WIBank wenden. Wenn das Fachreferat (wieder) anfängt, einzelne Fragen zu beantworten und Auslegungen vorzunehmen, die nicht für das gesamte Land transparent sind, dann gibt es später „zerrissene Hosen“ (LR, 2014).*

Andererseits erfordert diese Konstruktion aus Sicht der Bewilligungsstellen eine zeitnahe und kompetente Beantwortung der Anliegen. Im Bereich der Flächenförderung, von V&V und der Forst sahen die Bewilligungsstellen dies nicht im erforderlichen Maß als gegeben an.

#### **Fließender Übergang zwischen RL-Auslegung und RL-Umsetzung**

Die auf dem Papier klare Trennung weist in der Praxis Grauzonen auf. Es ist nicht immer klar zuzuordnen, ob eine aufkommende Fragestellung den Richtliniengeber betrifft oder der operativen Umsetzung zuzurechnen ist. Dadurch besteht die Gefahr, dass entweder an den jeweils anderen verwiesen oder in den Kompetenzbereich des anderen hineinregiert wird.

*„Die momentane Situation lässt sich so beschreiben: es gibt eine Fachaufsicht durch die WIBank ohne dortige Fachkompetenz und ein Ministerium mit Richtlinienkompetenz ohne Entscheidungsbereitschaft oder -befugnis. Dies wird dadurch ausgeglichen, dass sich bei Abstimmungsbedarf alle drei Institutionen an einen Tisch setzen“ (LR, 2014).*

Aus dieser Erkenntnis heraus gibt es bereits für einzelne Maßnahmenbereiche gute Ansätze und eine kooperative Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene. So wird beispielsweise für das EFP die gemeinsame Weiterentwicklung der Fördersynopse (Fragen und Antworten) betrieben, um diese Grauzone abzufangen und gemeinsam auszufüllen. Die Synopse wird einmal jährlich unter Leitung der Gruppe Investive Programme mit dem Fachreferat und zwei bis drei Bewilligungsstellen aktualisiert und bereinigt in FIS-Agrar eingestellt.

Im Bereich DE/RE ist das Pendant das Förderhandbuch, an dessen Erstellung auch das Fachreferat beteiligt ist. Für eine größere Transparenz wäre es wünschenswert, dieses Handbuch online über FIS-Agrar zugänglich zu machen. Auch die konsequente Integration von Einzelmitteilungen bzw. deren Aufhebung könnte hierüber noch stringenter erfolgen.<sup>109</sup>

In den Bereichen HIAP und Forst ist ein ähnliches Verfahren nicht erkennbar.

Es wird deutlich, dass eine klare Abgrenzung zwar erforderlich, aber nicht hinreichend ist, um zu einer nachhaltigen Funktionsfähigkeit der Organisationsstruktur an dieser Schnittstelle zu führen. Die Kunst ist es, bei klarer Zuordnung der Verantwortlichkeiten eine kooperative und kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen Richtliniengeber und ZS zu bewerkstelligen: sowohl im Zusammenhang mit Lösungsansätzen bei gravierenden Umsetzungsproblemen als auch bei der Weiterentwicklung der Maßnahmen. Hierfür sind auf beiden Seiten ausreichende personelle Ressourcen bereitzustellen.

### **5.3.5.4 Fachaufsicht: Wahrnehmung und Selbstverständnis**

#### **5.3.5.4.1 Anforderungen an die Fachaufsicht**

Mit der Verlagerung der ZS-Funktion ist zwangsläufig auch die Fachaufsicht über die Einhaltung der implementierten Vorgänge im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung der Verfahren verbunden. Die Fachaufsicht ist das zentrale Instrument zur Steuerung der Bewilligungsstellen und zum Transfer der vom Richtliniengeber verfolgten Förderziele in die Umsetzungsverfahren. Eine effektive Aufgabenerfüllung im Bereich der Fachaufsicht setzt u. E. folgende Aspekte voraus:

---

<sup>109</sup> Das Förderhandbuch ist online nicht verfügbar. Die ELER-VB hat der Bank zwischenzeitlich angeboten, eine neue Nutzergruppe in FIS-Agrar einzurichten, wo alle Dokumente im Bereich DE/RE eingestellt werden können.

- in der WIBank ein Verständnis von Fachaufsicht, die eine Qualitätssicherung des Handelns der Bewilligungsstellen im Sinne der Förderziele der Maßnahmen beinhaltet. Hierfür sind ausreichende Fachkenntnis, Routine und Ressourcen erforderlich.
- vonseiten der Bewilligungsstellen eine Akzeptanz der WIBank als weisungsbefugte Stelle,
- den Einsatz geeigneter Instrumente der Fachaufsicht, die die Handlungsfähigkeit der Bewilligungsstellen stärken und dem sich ändernden rechtlichen Rahmen gerecht werden.

Diese Voraussetzungen sind nach Auswertung der Interviews, von Förderdokumenten und Prüfberichten (BS und HRH) nicht für alle Maßnahmenbereiche des Hessischen EPLR als gegeben anzusehen. Generell benötigen die angeführten Aspekte Zeit, und so sind Defizite im Kontext einer grundlegenden Umorganisation unvermeidbar. Richtungsweisend für den Prozess in Richtung einer konstruktiven und qualitätssichernden Fachaufsicht ist aber das zugrunde liegende Verständnis.

Die Ausübung der Fachaufsicht ist neben der IT und dem Finanzmanagement der Bereich mit der größten Wahrnehmungs- und Einschätzungsdiskrepanzen zwischen den Fachreferaten, den Bewilligungsstellen, der VB und der BS auf der einen Seite und der ZS auf der anderen Seite.

#### 5.3.5.4.2 WIBank: Wo beginnt Fachaufsicht, wo hört sie auf?

##### „Verwaltungsgruppe“ oder Fachgruppe

Die WIBank interpretiert ihre fachaufsichtliche Funktion so, dass sie in diesem Bereich rein als „Verwalterin“ agiert. Bei fachlich-inhaltlichen Fragen sieht sie es als ihre Aufgabe, als Flaschenhals zu fungieren und dem Ministerium die Fragen zur Richtlinienauslegung weiterzuleiten. Nach dem Selbstverständnis der WIBank besteht beispielsweise beim HIAP ihre Kernaufgabe in der zahlstellenkonformen Umsetzung der Förderung. Damit steht für die WIBank generell die Überwachung der Umsetzung der Dienstanweisungen im Vordergrund. Eine eigene Fachkompetenz sieht sie nicht als zwingend erforderlich an, obwohl sie über diese in weiten Teilen der Förderung verfügt.

U. E. greift diese Auffassung zu kurz, da die Funktionsfähigkeit der neuen Aufgabenaufteilung eigene Fachkompetenz und ausreichende personelle Ressourcen voraussetzt, um

- das Handeln einer Bewilligungsstelle im Rahmen der Fachaufsicht umfassend beurteilen zu können und im Rahmen von fachaufsichtlichen Gesprächen sprechfähig zu sein,
- die Verfahren im Sinne der Richtlinienauslegung weiterzuentwickeln und in ihre Qualität zu sichern, wozu das Erstellen der Fördersynopsen, Handbücher etc. gehört,
- die Erkenntnisse und Probleme vor Ort erfassen und einordnen zu können und daraus Erfordernisse für die Fachanwenderprogramme ableiten zu können; da auch die Entwicklung

der Anforderungsspezifikationen (Lastenhefte an die IT) in ihrem Zuständigkeitsbereich und nicht mehr beim Fachreferat liegt,

- als Fachaufsicht akzeptiert zu werden, ein „Standing“ bei den Bewilligungsstellen zu haben und kompetent Arbeitsbesprechungen durchführen zu können.

Der HRH hat u. a. mit der Prüfung der Marktstrukturverbesserung die Art der Ausübung der Fachaufsicht durch die WIBank beanstandet und eine Kritik formuliert, die im Sinne der genannten Erfordernisse von Relevanz ist: *„Die Ausübung der Fachaufsicht beschränkte sich im Wesentlichen auf die Prüfung, ob bei der Verfahrensabwicklung die Vorgaben der Dienstanweisung beachtet wurden. [...] Der Rechnungshof regt daher an, die Frage der Rechtmäßigkeit und Zielkonformität der Förderentscheidung in die fachaufsichtlichen Kontrollen einzubeziehen und diese künftig effektiver und intensiver wahrzunehmen und ein Qualitätssicherungskonzept zu entwickeln“* (HRH in Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2012, S. 107).

Diese Ausführungen des HRH lassen sich auch auf den Bereich des HIAP und der Forst (siehe Kapitel 5.7) übertragen. Unserer Auffassung nach impliziert das Grundprinzip der handlungsorientierten AUM für einen zielkonformen Vollzug des HIAP zwingend eine vertiefte agrarfachliche Expertise (siehe unten). Gleichzeitig ist für den Vollzug des HIAP eine vertiefte Verwaltungskennntnis erforderlich.

### **WIBank: Dienstleisterin für Zahlbarmachung oder weisungsbefugte Zahlstelle?**

Als Kehrseite des unserer Auffassung nach verkürzten fachaufsichtlichen Verständnisses der WIBank kann ein verkürztes bzw. irrtümliches Verständnis einiger Bewilligungsstellen gegenüber der Funktion der WIBank gewertet werden. So sind sich viele Bewilligungsstellen – gerade im Bereich der Flächenförderung – der Kompetenzen und auch Pflichten der WIBank nicht bewusst. Dieses grundlegende Problem thematisiert auch die ZS selbst: *„Die WIBank hat mit den einzelnen Bewilligungsstellen einen Vertrag geschlossen, in dem die Rollen klar festgelegt sind. Die WIBank wird vielfach als Dienstleister verstanden, der keine Weisungen geben darf. So ist das Verhältnis von WIBank zu den Bewilligungsstellen seitens des Landes aber nicht gestaltet. [...] Wenn man jemanden als Dienstleister ansieht, der gleichzeitig Anweisungen erteilt, kann dies zu kritischen Reaktionen führen“* (LR, 2014). Besonders deutlich wird diese widersprüchliche Situation in der Aussage einer Bewilligungsstelle illustriert: *„[Die WIBank] stellt aus Sicht der Bewilligungsstelle eigentlich eher einen Dienstleister für den Prozess der Auszahlung dar. Wenn die WIBank sich darauf beschränken würde, wäre es in Ordnung. Die Fachaufsicht selbst sollte im Ministerium verankert sein“* (LR, 2014).

Für einen reibungsfreien Ablauf der Vorgänge innerhalb der EU-Förderung ist es wesentlich, dass Rollen geklärt und Anweisungen akzeptiert werden. Wichtig wäre es daher aus unserer Sicht, die Ursachen für das divergierende Rollenverständnis zu erkunden und diese zu beseitigen. Ein Grund liegt unserer Einschätzung nach – neben den oben angeführten psychologischen Aspekten – in der Tatsache, dass die ZS aus Sicht der Bewilligungsstellen nicht immer als eine kompetente,

weisungsbefugte Fachaufsicht auftritt. Ohne ausreichende Kompetenz finden die im Rahmen der EU-Förderung notwendigen, klaren Anweisungen keine ausreichende Akzeptanz.

Nach Ansicht der VB läuft es im Bereich des EFP und der DE/RE besser, weil der ZS und der Gruppe Investive Programme eine Fachlichkeit gegeben ist. Daher verläuft die Konfliktlinie anders (siehe unten).

### **HIAP – ressourcenschutzfachliche Kompetenz als Voraussetzung für eine adäquate Umsetzung?**

Am Beispiel des HIAP können die aus dem unterschiedlichen Verständnis von Fachaufsicht resultierenden Probleme gut beleuchtet werden. Richtlinienggeber des HIAP ist das HMUEL. Dem Fachreferat obliegt es, die jeweiligen Ressourcenschutzziele der HIAP-Maßnahmen zu formulieren und die Förderauflagen so zu gestalten, dass die Ziele über den „Umweg“ der landwirtschaftlichen Produktionsregulierung realisiert werden. Der „Umweg“ über eine Produktionsregulierung resultiert aus dem Prinzip der handlungsorientierten AUM, auf die sich das Angebot an freiwilligen Maßnahmen konzentriert.<sup>110</sup> Neben der zahlstellenkonformen Abwicklung des HIAP muss die WIBank auch eine rechtskonforme, zweckmäßige und zeitgerechte Erledigung des Verwaltungshandelns der Bewilligungsstellen sicherstellen. Demnach ist die ZS sowohl für inhaltliche als auch verwaltungsseitige Fragen der HIAP-Umsetzung direkte Ansprechpartnerin der Bewilligungsstellen. Gefragt sind also agrarfachliche und verwaltungsfachliche Kompetenz. MitarbeiterInnen der ZS sollten darüber hinaus über „historisches“ Verwaltungswissen der AUM verfügen, also Vorläuferregelungen der aktuellen Förder-RL und einflussnehmende Regelungen wie beispielsweise Cross Compliance oder Direktzahlungen kennen, die aufgrund der 5-Jährigkeit der Förderung für den Einzelvertrag noch von Relevanz sein können. Herauszustellen ist auch, dass das skizzierte Anforderungsprofil i .d .R. nicht durch einzelne MitarbeiterInnen bedient werden kann, sondern sich über ein Bearbeiterteam verteilt, sodass ein gegenseitiger Austausch und damit Kompetenzaufbau beim Einzelnen erfolgen kann.

Wie ein roter Faden spinnt sich durch alle mit den Bewilligungsstellen geführten Interviews die Kritik einer unzureichenden (agrar)fachlichen Kompetenz der BearbeiterInnen in der ZS. Die Befragten kritisieren, dass (inhaltliche) Anfragen zu den Förderauflagen des HIAP nicht oder verspätet, z. T. lückenhaft oder in einigen Fällen sachlich falsch beantwortet wurden. Die Folge sind Verzögerungen im Verfahren. Während einige Befragte der Bewilligungsstellen den schleppenden Rücklauf von Anfragen zwar kritisieren, jedoch als nachvollziehbar wegen der hohen Arbeitsbelastung der Zahlstellenbeschäftigten einordnen, verorten andere die Zusammenarbeit mit der ZS zwischen „Ignoranz“ und „Arroganz“.

---

<sup>110</sup> Im Gegensatz zu den ergebnisorientierten Ansätzen.



Da die Bearbeitungspraxis den Bewilligungsstellen bekannt ist und jede (offene) Frage zu einem Bearbeitungsstillstand der Akte führt, vermeiden es einige Bewilligungsstellen, Fragen an die Zahlstelle zu adressieren und entwickeln Umgehungsstrategien. Beispielhaft ist zu nennen:

- Inhaltliche Umsetzungsfragen werden (weiterhin) an das Fachreferat gerichtet.
- BearbeiterInnen der Bewilligungsstellen fällen Einzelfallentscheidungen, mit denen sie sich am Rande ihres Ermessensspielraums bewegen, die ihnen jedoch ihre Arbeitsfähigkeit erhalten.

Beide Strategien führen nicht zu nachhaltigen Lösungen.

Die ZS ist sich der Kritik bewusst, teilt sie aber nur bedingt. Es wird argumentiert, dass

- die ZS in der Vergangenheit von einer Mitarbeiterfluktuation<sup>111</sup> betroffen gewesen sei, langjährige KollegInnen eingeschlossen. Mit ihrem Weggang sei der Verlust von profundem Wissen verbunden. *„Die neuen Kollegen, mussten erst Wissen aufbauen, so dass nicht auf jede Frage sofort geantwortet werden konnte“* (LR, 2014).
- (auch) in den Bewilligungsstellen nicht per se eine ausreichende agrarfachliche Kompetenz vorliege,
- erst die die Richtlinien betreffenden Fragen durch die WIBank gesammelt würden, bis sie dem Fachreferat zur Beantwortung vorgelegt werden.

Die Argumentation der ZS ist nach unserer Auffassung zu hinterfragen. Unabhängig von den schwierigen Rahmenbedingungen ist es Aufgabe der WIBank in ihrer Funktion als Fachaufsicht, die oben genannte zweckmäßige und zeitgerechte Erledigung der Verwaltungsarbeit durch die Bewilligungsstellen sicherzustellen. Dies setzt voraus, dass Umsetzungsfragen zeitnah und umfassend beantwortet werden. Die von der WIBank eingeforderte (agrafachliche) Kompetenz in den Bewilligungsstellen ist unbestritten ein Instrument zur Qualitätssicherung, entbindet die WIBank jedoch nicht von ihrer Aufgabe, zu inhaltlichen, d. h. agrar- und ressourcenschutzfachlichen Fragen Stellung zu beziehen, ohne immer auf den RL-Geber, d. h. das Ministerium, zu verweisen.

### 5.3.5.4.3 Instrumente der Fachaufsicht

Neben den oben geschilderten grundsätzlichen Problemen in Bezug auf Akzeptanz und Rollenverständnis wurde vonseiten der Bewilligungsstellen die Art der Ausübung der Fachaufsicht thematisiert – auch für die investiven Maßnahmen und insbesondere DE/RE. Die WIBank sieht sich in

---

<sup>111</sup> Das Problem besteht nicht nur im Verlust von Wissen durch Personalfuktuation und der Zeit, die erforderlich ist, um neue MitarbeiterInnen einzuarbeiten. Auch rein zahlenmäßig ist die für das HIAP zuständige Fachgruppe eher unterbesetzt (siehe Kapitel 3, Tabelle 6).

diesem Zusammenhang sehr heterogenen Ansprüchen der kommunalen Bewilligungsstellen gegenüber.

Generell ist im Zuge der länderübergreifenden Analyse deutlich geworden, dass sich Bewilligungsstellen im Gros durch die immer kleinteiliger werdenden Regelungen der Zahlstellen in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt fühlen. Sie können oft nicht nachvollziehen, worauf diese Regelungen zurückzuführen sind, und häufig arbeiten die Dienststellen an der Kapazitätsgrenze. Jede neue Regelung, für die nicht eine andere aufgehoben wird, ist aus ihrer Perspektive sehr kritisch zu werten. In diesem Punkt stellt Hessen keinen Sonderfall da.

### **Kritik der Bewilligungsstellen – „Regelungswut“ ohne Konsolidierung des Regelwerks**

Die fachaufsichtliche Rolle im Sinne einer formalen, anlastungsfreien Abwicklung wird sehr intensiv ausgefüllt. Insbesondere wird ein Zuviel an einzelnen Mitteilungsschreiben kritisiert (siehe hierzu auch Kapitel 5.2 Rechtsrahmen). Jedes einzelne Mitteilungsschreiben zieht einen hohen Arbeitsaufwand und Berichtspflichten der Bewilligungsstellen nach sich. Trotz des Förderhandbuchs im Bereich DE/RE existieren aus Sicht der Bewilligungsstellen „inflationäre“ Einzelregelungen, die im Laufe der Zeit getroffen wurden und die zu beachten sind. Auch wenn diese in FIS-Agrar abgelegt werden, bleiben es viele Einzeldokumente mit singulären Regelungen, die nicht in einen Zusammenhang gestellt werden. Die Regelungen werden nicht ausreichend bereinigt und außer Kraft gesetzt. Dadurch ist eine unübersichtliche Regelungslage entstanden.

Die fachaufsichtlichen Aktivitäten werden von den Bewilligungsstellen wenig im Sinne einer Unterstützung wahrgenommen, um den Auftrag, „Regionen zu entwickeln und die Dörfer zu erhalten“, besser vorantreiben zu können. Dies führt zu keinem guten Klima, da es kein Wir-Gefühl bei der Umsetzung dieses fachlichen Auftrags gibt. Zu Zeiten, als alle Dienststellen noch Teil der Landesverwaltung waren, hat sich die Fachaufsicht mehr als Partnerin verstanden. Eine fachliche Unterstützung wird vor allem vermisst, wenn man neue Wege gehen möchte. Genannt wurde hier zum Beispiel die neu implementierte Förderung gemeinwohlorientierter Projekte.

Die WIBank kann die Kritik nur in Teilen nachvollziehen. Sie sieht sich als ein Glied in der Kette der wachsenden Anforderungen, die durch sie zwingend zu befolgen und weiterzuleiten sind, auch in sehr verdichteten Arbeitssituationen. Zudem ist man immer bemüht, den Mitteilungsschreiben die entsprechende Begründung, z. B. die dahinterstehende Regelung oder KOM-Mitteilung, beizufügen. Ein Anspruch der WIBank ist auch, Mitteilungsschreiben verständlich zu formulieren. Die Kritik der Bewilligungsstellen an der „Regelungswut“ ist u. E. eher auf ein unklares Rollenverständnis gegenüber der WIBank als Zahlstelle und Fachaufsicht zurückzuführen.

### **Bedürfnislage und Anforderungen der Bewilligungsstellen an die WIBank sehr heterogen**

Aus Sicht der ZS ist die Klage der Bewilligungsstellen DE/RE über die hohe Zahl an Mitteilungsschreiben und den wenig kollegialen Umgang erstaunlich.

Die Erwartungen der Bewilligungsstellen gehen in unterschiedliche Richtungen: Einige fordern ein Mehr an Fachaufsicht im Sinne einer qualitätssichernden Beratung und viele Grundsatzentscheidungen vonseiten der Bank. Andere hingegen empfinden ein solches Vorgehen als Hineinregieren in eigene Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen und fordern wesentlich mehr Zurückhaltung vonseiten der WIBank. Diese heterogene Bedürfnislage kann als Spiegelbild der infolge der Kommunalisierung entstandenen, unterschiedlich stark aufgestellten Aufgabengebiete innerhalb der landrätlichen Verwaltung gesehen werden.

Manche Bewilligungsstellen fordern eine noch detailliertere Steuerung, z. B. auch im Rahmen der Konformitätsprüfung von Projekten. Hier ist die Bank häufig die Hauptansprechpartnerin für die Bewilligungsstellen. Die hessenweite Umsetzung der im Rahmen dieser Einzelfälle getroffenen Grundsatzentscheidungen erfolgt dann in Mitteilungsschreiben. Diese stellen das Hauptkommunikationsmittel der WIBank dar und sind aus deren Sicht für die hessenweite Anwendung dieser Handhabungsregeln erforderlich.

### **5.3.6 Anzahl der Bewilligungsstellen und strukturelle Ineffizienz**

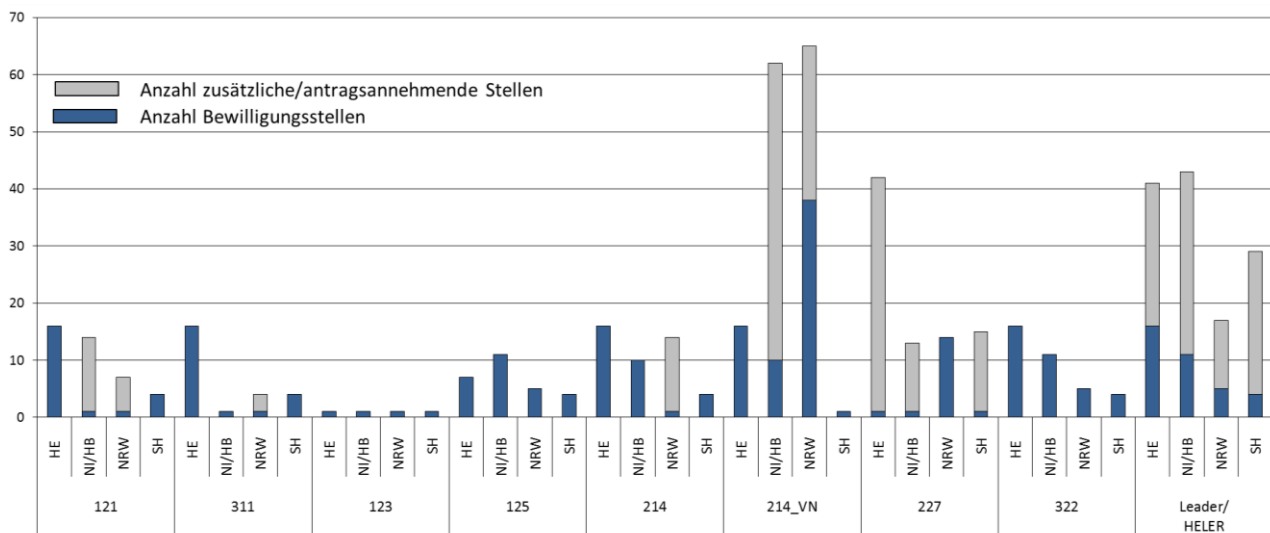
#### **5.3.6.1 Bewilligungsstruktur ausgewählter Fördermaßnahmen im Ländervergleich**

Die Anzahl der Bewilligungsstellen variiert zwischen den Ländern und den Maßnahmen deutlich. Das gilt für alle Maßnahmenbereiche. Lediglich die Bewilligung von V&V ist in allen vier Bundesländern zentralisiert organisiert.

Neben der Anzahl der Bewilligungsstellen ist auch die Anzahl der der Bewilligung vorgeschalteten Stellen von Bedeutung, d. h. der Stellen, die Anträge annehmen und die erste Stufe der Verwaltungskontrolle durchführen. Dadurch treten zusätzliche Akteure hinzu und neue Schnittstellen (Antragsannahme – Bewilligung) entstehen.

Für den Bereich LEADER und ILE hängen die Kosten davon ab, wie viele Regionen bzw. LAGn und Regionalmanagements in die Entscheidungsfindung und Projektanbahnung involviert sind und von den Verwaltungen koordiniert werden müssen. Daher sind sie in Abbildung 18 den antragsannahmenden Stellen gleichgestellt, obwohl ihnen formal eine andere Funktion zukommt.

**Abbildung 18:** Anzahl antragsannahmender Stellen und Bewilligungsstellen ausgewählter Maßnahmen in den vier Bundesländern



Für Leader sind sowohl die zuständigen Verwaltungsstellen als auch die Anzahl der Regionen abgebildet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Außer bei der Maßnahme Vertragsnaturschutz (und V&V – ELER-Code 123) verfügt Hessen in allen hier dargestellten Maßnahmenbereichen über die größte Anzahl an Bewilligungsstellen. Während alle anderen Länder in vielen Maßnahmenbereichen für die Bewilligung – und damit auch die Bearbeitung von Rückforderungen etc. – einen Zentralisierungsschritt vollzogen haben oder konkret planen, erfolgt dies in Hessen in Bezug auf die kommunalen Bewilligungsstellen nicht.

Neben der Zahl der regional agierenden Stellen ist auch ihre Organisationsform von Bedeutung und hat einen Einfluss auf die Ablauforganisation und damit die Umsetzungskosten. Handelt es sich um „autonome“, aus Sicht der Landesverwaltung externe Einheiten (z. B. Landgesellschaft SH, WIBank in Hessen, Untere Landschaftsbehörden in NRW oder Landratsverwaltung in Hessen), Landesverwaltungen im Organisationsbereich – Dienstaufsicht – des Innenministeriums (Bezirksregierungen, Regierungspräsidien) oder um Ortsinstanzen einer dem Fachreferat nachgeordneten Fachverwaltung, Landesbetrieb oder die Landwirtschaftskammer (LWK)? Während bei Ersteren anzunehmen ist, dass die Koordination und der Wissens- und Informationstransfer mit Zusatzaufwand verbunden ist, kann dies bei den anderen Organisationsformen relativ straff und in

die normalen Geschäftsverteilungen integriert im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht erfolgen.<sup>112</sup>

Für den Bereich der flächenbezogenen Förderung sowie der Dorf- und Regionalentwicklung verfügt auch Niedersachsen mit zehn bzw. elf Ortsinstanzen über eine relativ hohe Anzahl regional agierender Bewilligungsstellen; diese werden aber durch zentrale Geschäftsbereiche der LWK bzw. des Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN) zentral koordiniert und gesteuert. Mit 16 autark agierenden Landratsverwaltungen weist Hessen sowohl in Hinblick auf die Quantität als auch die Qualität der Umsetzungsstrukturen eine Besonderheit auf. Mit Ausnahme des VN in NRW haben die anderen Bundesländer vollständig auf eine Kommunalisierung im Aufgabenfeld der EU-Förderung verzichtet.

### 5.3.6.2 Auswirkungen der Bewilligungsstruktur in Hessen

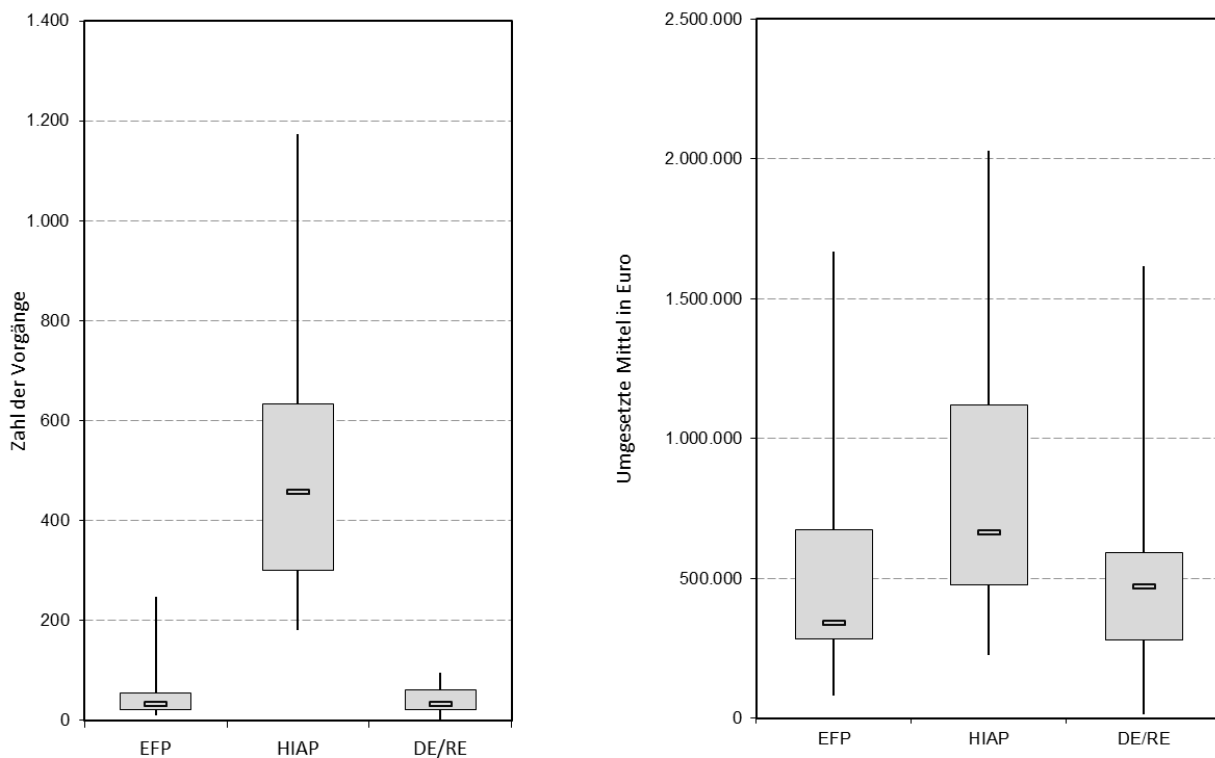
In keinem der untersuchten Bundesländer ist die Anzahl der Bewilligungsstellen so groß wie in Hessen. Eine hohe Anzahl von Bewilligungsstellen erfordert viel Personal – in den Bewilligungsstellen und auch zu deren Koordination. Zudem ist der Anteil des Grundaufwandes (Fixkosten einer Maßnahme) höher, je mehr Stellen involviert sind.

Dies betrifft vor allem die landrätlichen Verwaltungen. Eine Analyse der Zahlungsvorgänge in den verschiedenen Maßnahmenbereichen pro Amt zeigt, dass die Einbindung der kommunalen Bewilligungsstellen in die EU-Förderung von EFP, FID, HIAP und DE/RE sehr unterschiedlich ist. Die Anforderungen an die fachliche Expertise der MitarbeiterInnen sind aber überall gleich hoch. Für einige Ämtern ist zu hinterfragen, ob für einige Maßnahmen (FID, 312, teilweise auch EFP) eine kritische Masse von Förderfällen für effizientes Handeln und Aufrechterhalten einer EU-Expertise erreicht wird (siehe Abbildung 19).

---

<sup>112</sup> Im Rahmen der modellgestützten Analyse werden daher, neben der Anzahl der administrativen Einheiten, vier Kategorien von Bewilligungsstellen gebildet: LWK, Fachverwaltung (inkl. Landesbetriebe), Landesverwaltung und Externe, z.B. Kommunalverwaltungen oder LG SH (siehe Kapitel 6).

**Abbildung 19:** Zahl der Vorgänge und „umgesetzte“ öffentliche Mittel mit EU-Kofinanzierung im Zahlstellensystem (\*) je kommunaler Bewilligungsstelle



(\*) Kleinste Einheit waren die im Zahlstellensystem in einem EU-Haushaltsjahr abgebildeten Zeilen, die als Vorgänge interpretiert wurden, die einen Bearbeitungsaufwand verursachen.

Grafisch dargestellt sind pro Boxplot jeweils das Minimum, der untere Viertelwert (Quartil) der Zentralwert (Median), der obere Viertelwert und das Maximum.

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage der Zahlstellendaten.

Gleichzeitig enthält der EPLR gerade im Bereich von Schwerpunkt 3/4 vielschichtige Maßnahmenstrukturen mit aufwendigen Projektbereichen, Anschubfinanzierung (für Dienstleistungen und Personal) im Bereich der Maßnahmen 313, 321 und 323. Teilweise erreichen die einzelnen Projektbereiche sehr geringe Fallzahlen (siehe Tabelle 26) bei gleichzeitig hoher Vielfalt der Förderanträge (siehe hierzu auch Kapitel 5.1). Auch der HRH kommt bei seiner Prüfung zu dem Schluss, dass die Sachbearbeitung dieser Fördermaßnahmen ein hohes Fachwissen erfordert und mit einem erheblichen Zeitaufwand für die Bewilligungsstellen verbunden ist (HRH, 2012). Die BS hebt hervor, „dass es gerade beim investiven Bereich eine große Rolle spielt, wie oft Förderverfahren umgesetzt werden. Die Zahl der Vorgänge spiegelt sich unmittelbar im Knowhow wider“ (LR, 2014).

**Tabelle 26:** Anzahl abgeschlossener Förderfälle der Jahre 2007 bis 2011 „Gründung oder Erweiterung von Kleinstunternehmen“ (Projektbereich der Maßnahme 312) pro Bewilligungsstelle

<b>Investitionen zur Gründung oder Erweiterung von Kleinstunternehmen</b>	
<b>Bewilligungsstellen</b>	<b>Anzahl abgeschlossener Förderfälle 2007 - 2011</b>
Landkreis Waldeck-Frankenberg	25
Landkreis Fulda	21
Vogelsbergkreis	19
Schwalb-Eder-Kreis	13
Werra-Meißner-Kreis	12
Landkreis Kassel	7
Landkreis Marburg-Biedenkopf	7
Lahn-Dill-Kreis	6
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	5
Main-Kinzig-Kreis	2
Rheingau-Taunus-Kreis	1
Wetteraukreis	1

Quelle: Darstellung nach HRH (2012).

Die BS formuliert deutlich, dass die Struktur in Hessen viel Personal erfordere. Wenn Bewilligungsstellen nicht konzentriert werden, dann brauche man mehr AK, um dem eigenen Anspruch und den Erfordernissen im Rahmen der EU-Förderung gerecht zu werden. Die Bewilligungsstellen hätten eine Verpflichtung gegenüber den AntragstellerInnen, vor allem angesichts der immer komplexeren Antragsunterlagen. Sie müssten sich daher intensiv mit den rechtlichen Bedingungen auseinandersetzen und dementsprechend beraten – jede einzelne von ihnen. Die Problematik gelte weniger für die Flächenmaßnahmen, da in diesem Bereich alle Bewilligungsstellen ausreichend involviert seien (siehe Abbildung 19).

### 5.3.7 Kommunalisierung der Bewilligungsfunktion

#### 5.3.7.1 Generelle Auswirkungen einer Kommunalisierung von Fachverwaltungen

Die Auswirkungen von Kommunalisierung auf zentrale Performanzdimensionen des Verwaltungsvollzugs (siehe Tabelle 27) sind schon lange ein zentrales Forschungsfeld der Verwaltungswissenschaften (Bauer et al., 2006; Bauer et al., 2007; Reiter et al., 2011). Untersuchungen hierzu zeigen, dass den Vorteilen einer Kommunalisierung von Vollzugsaufgaben, wie Bündelung mit anderen Aufgaben und eine große Ortsnähe, zahlreiche Nachteile und Risiken gegenüberstehen, die

im Kontext der EU-Förderung von besonderer Relevanz sind. Anschaulich dargestellt haben diese Vor- und Nachteile Bauer et al. (2007) am Beispiel der Kommunalisierung der Umweltverwaltung.

**Tabelle 27:** Auswirkungen auf zentrale Performanzdimensionen der Verwaltung durch Kommunalisierung/Dezentralisierung am Beispiel der Umweltverwaltung

Performanzdimension	Einzelindikatoren
Demokratische Kontrolle/ Verantwortlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I. d. R. keine Entscheidungsrechte beim Rat</li> <li>• Z. T. Politisierung von (Fach-)Entscheidungen</li> <li>• Verhandlungslogik statt Fachlogik</li> </ul>
Horizontale und vertikale Koordinationsfähigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserte Koordination mit anderen kommunalen Ressorts</li> <li>• Verschlechterte Koordination bei „grenzüberschreitenden“ Problemen</li> <li>• Steuerungsverlust des Landes</li> </ul>
Effizienz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Von oben induzierte Sparvorgaben</li> <li>• Kalter Aufgabenabbau<sup>113</sup></li> <li>• Hohe Transformationskosten</li> </ul>
Effektivität (des Verwaltungshandelns)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teilweise rapide abnehmende Problemlösungsfähigkeit</li> <li>• Fehlende fachliche Kompetenzen und Know-how</li> <li>• Zersplitterung der Einheiten unter kritische Größen</li> <li>• Aus- und Weiterbildung nicht mehr gewährleistet</li> </ul>
Homogenität	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ungleiche Personalausstattung und Organisation der Aufgabenwahrnehmung</li> <li>• Wachsende Ungleichheit im Vollzug</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung nach Bauer et al. (2007).

Besondere Schwierigkeiten ergeben sich bei einem Auseinanderfallen von Fach- und Dienstaufsicht. Nach Reiter et al. (2011) ist Kommunalisierung von Fachverwaltungen generell mit der Gefahr der Entstehung dysfunktionaler Organisationsformen verbunden, die sich in den folgenden Aspekten niederschlagen:

- Zersplitterung der Einheiten unter die kritische Größe,
- Verlust von Know-how/Fehlallokation von ExpertInnen,
- ungleiche Personalausstattung,
- Verlust von Fachlichkeit durch Politisierung der Aufgabenbereiche,
- kalter Aufgabenabbau wegen Sparzwang und Zwang zur Priorisierung.

<sup>113</sup> Wenig sichtbare und konfliktbehaftete Aufgaben werden nicht mehr fachlich zufriedenstellend erledigt.



Damit ist generell die Frage zu stellen, ob sich der Bereich der EU-Förderung, der besondere Anforderungen an Qualität und Quantität der Ressourcen sowie die Homogenität des Vollzugs stellt, für eine Kommunalisierung von Aufgaben eignet. Zusätzlich ist mit der Kommunalisierung der Bewilligungsfunktion von EU Fördermitteln die Problematik der Verquickung der Funktionen bzw. Rollen des Landrates/der Landrätin verbunden. Er oder sie kann gleichzeitig Bewilligungsstelle und AntragstellerIn sein sowie als Mitglied in einem Regionalforum (LEADER-LAG) auch noch in dem Entscheidungsgremium für Projektvorschläge sitzen. Diese Doppel- bis Dreifachfunktion erfordert besondere Sensitivitäten für eventuelle Interessenkonflikte, Befangenheiten bzw. Einflussnahmen sowie Transparenz.

Neben den oben aufgeführten fördertechnischen Aspekten, spricht auch die rechtssystematisch schwierig zu lösende finanziellen Lastenteilung einer etwaigen Anlastung gegen eine Kommunalisierung. Eine Risikoübertragung im Sinne einer Gesamtschuldnerschaft der Kommunen ist verfassungsrechtlich bedenklich (Ebinger und Bogumil, 2008). Verbleibt das Anlastungsrisiko beim Land (so z.B. in Hessen), so fallen insbesondere bei echten Kommunalisierungen Verantwortlichkeit und Vollzuständigkeit auseinander. Gerade für Aufgabenbereich des Vollzugs von EU-Förderprogrammen scheinen die „Grenzen der Subsidiarität“ erreicht zu sein (siehe zu dieser Problematik genauer Ebinger und Bogumil, 2008). Auch ein aktuelles Gutachten zur Kommunalisierung staatlicher Aufgaben in Brandenburg kommt in Bezug auf die Aufgaben der Förderverwaltung daher zu dem eindeutigen Schluss, dass eine „eine Kommunalisierung (...) aufgrund nicht spezifizierbarer Synergie- und Einspareffekte bei gleichzeitig unkalkulierbar großer finanzieller Risiken nicht empfehlenswert“ (Bogumil und Ebinger, 2012, S.48) erscheint.

### 5.3.7.2 Kommunalisierung der Bewilligungsfunktion in Hessen

Die Auswirkungen der Kommunalisierung der Agrarverwaltung 2005 und der Übertragung der Bewilligungsfunktion auf die Landratsverwaltungen 2010 sind hessenweit unterschiedlich und werden auch von den Bewilligungsstellen unterschiedlich bewertet. Im Grunde lassen sich alle oben genannten positiven wie negativen Effekte und Entwicklungen wiederfinden.

Betrachtet man die organisatorische Einbindung und Aufgliederung der ehemaligen Agrarverwaltung in den sechzehn Landratsverwaltungen, wird deutlich, dass heterogene und unterschiedlich leistungsstarke Organisationsstrukturen entstanden sind. Teilweise gehen auf dieser Ebene die Umorganisation- und Umstrukturierungsprozesse weiter, was den Aufbau fester stabiler Bezüge innerhalb der mehrstufigen Förderverwaltung des Hessischen EPLR erschwert. *„Es haben zahlreiche organisatorische Änderungen in den Landratsverwaltungen stattgefunden, so dass insgesamt ein Flickenteppich von Abteilungszuordnungen, eine Standortvielfalt etc. entstanden ist. Dies ist für die Zusammenarbeit nicht förderlich und erschwert den einheitlichen Informationsstand und den einheitlichen Vollzug“* (LR, 2014).

Gleichzeitig war diese „Diversifizierung“ ein Kernziel der Kommunalisierung: „Der Gesetzgeber erwartete Synergieeffekte, weil er davon ausging, dass die Landräte, die bislang mit diesen Aufgaben als Behörde der Landesverwaltung der zuständigen Behörde der Mittelstufe unterstanden, in ihrer Organisations- und Personalhoheit eingeschränkt seien. Diese Einschränkung sollte mit der Integration der Aufgaben und der Landesbediensteten in die Verwaltung der Städte und Kreise beseitigt werden. Die personelle und organisatorische Verfügungsmacht sollte die Landkreise durch Umorganisation in die Lage setzen, Einsparpotentiale und Synergien zu nutzen, ohne dass der Vollzug der Aufgaben behindert werde“ (HRH, 2011).

Im Bereich DE/RE wird die Kommunalisierung teilweise sehr positiv eingeschätzt: Wenn Bewilligungsstellen gut aufgestellt sind, stellt die Kommunalisierung eine Chance dar, da sie eine Vernetzung mit allen kommunalen Belangen ermöglicht. *„Für die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung ist die Kommunalisierung optimal. Man ist jetzt vor Ort angekommen, integriert in die große Verwaltungseinheit Landkreis. Die Abstimmungen mit der Bauaufsicht, der Denkmalpflege, mit der UNB laufen jetzt als Gespräch unter Kollegen“* (LR, 2014).

Ist die Pluralisierung für den Bereich der EU-Förderung dienlich und wünschenswert? Aus der „Vogelperspektive“ ist die Kommunalisierung im Bereich der EU-Förderung sehr voraussetzungsvoll, sowohl für die Fachaufsicht als auch für die landesweite Steuerung. Die Kommunalisierung stellt für die WIBank eine zentrale Herausforderung für die Gewährleistung eines homogenen Vollzugs dar. Sie muss eine ausreichende Kapazität und Fachlichkeit des eingesetzten Personals seitens der Landratsämter einfordern, ohne in die Personalhoheit der Kommunen eingreifen zu können. Für die WIBank gilt immer wieder, die Voraussetzungen für die Delegation der Bewilligungsfunktion sicherzustellen und zu überprüfen. Darüber hinaus ist eine inhaltliche, landesweite Steuerung der Förderprogramme nur bedingt möglich. Die Setzung von Arbeitsschwerpunkten erfolgt durch den Kreis und weniger über die Fachbehörde oder das Land. Dadurch besteht die Gefahr, dass landesweite (Ausgleichs-)Ziele oder Ressourcenschutzziele in den Hintergrund treten.

### 5.3.8 Zusammenspiel von LEADER-Geschäftsstellen und Bewilligungsstellen

Im Hessischen EPLR kommt der über regionale Ansätze integriert erfolgenden Förderung (LEADER und HELER-Regionen) eine große Bedeutung zu. Die Umsetzung aller Schwerpunkt-3-Maßnahmen – außer der DE und FID – erfolgt über 25 LEADER- bzw. HELER-Regionen. Neben den Landratsverwaltungen als Bewilligungsstellen spielen die Geschäftsstellen der Regionen auch für den Bereich der Projektanbahnung und -management eine zentrale Rolle. Das Zusammenspiel von Bewilligungsstellen und den LEADER/HELER-Geschäftsstellen verläuft allerdings nicht immer reibungslos.

Aufgrund der hohen Fachlichkeit und des Selbstverständnisses der Verwaltung für die ländliche Entwicklung in den entsprechenden Fachdienststellen der landrätlichen Verwaltung ist die Gefahr der Doppelstrukturen, Konkurrenzen und Reibungsverluste in der Zusammenarbeit mit den LEADER-Regionen in Hessen stärker als in den anderen Bundesländern gegeben. Die Rückmeldungen der Ämter zu diesem Punkt sind sehr unterschiedlich und reichen von positiven Einschätzungen der Zusammenarbeit mit den Regionen bis zur Infragestellung des Mehrwertes dieses Ansatzes überhaupt (LR, 2012, LR, 2014).

*„Die Zusammenarbeit (der Regionen) mit den Bewilligungsstellen ist auf jeden Fall zu verbessern. Letztere werden z. T. erst zu einem sehr späten Zeitraum einbezogen, so dass nicht rechtzeitig auf erforderliche Unterlagen hingewiesen werden kann. Zum Teil beraten die Geschäftsstellen unzureichend, vielleicht auch bedingt durch häufige Personalwechsel. [...] Zudem ist nicht klar, wer die LEADER-Geschäftsstellen steuert: WIBank oder Ministerium und wo in diesem Konstrukt die Landräte bleiben“* (LR, 2014). Generell wird auf die mangelnde klare Ausgestaltung der Schnittstelle Bewilligungsstellen – Regionen hingewiesen: Wer macht was und zu welchem Zeitpunkt?

Auch das Fachreferat und die WIBank sehen diese Schnittstellenprobleme zwischen den LEADER-Geschäftsstellen und den landrätlichen Verwaltungen. Die Zuständigkeiten und Kompetenzen in der gesamten Konstruktion zwischen LEADER/HELER-Geschäftsstellen, LandrätInnen, der WIBank und dem Fachministerium scheinen einer weiteren Klärung der zu bedürfen.

Aus Sicht der Regionalmanagements wurde dieses ungeklärte Verhältnis schon zur HZB problematisiert: Zwischen den landrätlichen Verwaltungen – als ehemaligen und damals zukünftigen Bewilligungsbehörden (s. o.) – und den RM und LAGn als entscheidungsvorbereitenden Instanzen herrscht in Teilen ein unproduktives Konkurrenzverhältnis. Für die RM sorgt die Trennung des Programms in Zuständigkeiten des Wirtschafts- und Umweltministeriums zu zusätzlichen Erschwernissen (Schnaut und Moser, 2010).

### 5.3.9 Organisationsstruktur: Fazit und Handlungsempfehlungen

Als ein Leitgedanke für Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation sollte gelten, dass eine Umsetzung von EU-Förderung stabiler Strukturen bedarf. Die laufende Förderperiode war von großen Umbrüchen mit hohen Lernkosten gekennzeichnet. Dies sollte sich in der neuen Förderperiode nicht wiederholen. Anstelle einer erneuten großen Umstrukturierung sollten Optimierungsmöglichkeiten innerhalb des bestehenden Gefüges erfolgen und an kleinen Stellschrauben gedreht werden. Zentrale Handlungsfelder auf allen Ebenen der Umsetzung sind:

#### **Kommunikation verbessern und psychologische Effekte minimieren**

- Kommunikationsstruktur und -form sind zu überdenken. So erscheint es uns sinnvoll, den persönlichen, aber institutionalisierten Austausch der Beteiligten untereinander zu stärken.

Dieser sollte einer hohen Verbindlichkeit an Regelmäßigkeit unterliegen, sodass der Austausch nicht einer hohen Arbeitsbelastung in Arbeitsspitzen geopfert werden kann.

- Im Bereich der fachbezogenen Förderung, in dem es in den letzten Jahren verstärkt zu Kommunikationsengpässen gekommen ist, ist es zu begrüßen, dass derzeit die monatlichen Jours-fixes von WIBank, VB und Fachreferaten wiederbelebt werden. Zusätzlich ist ein regelmäßiger Austausch aller Bewilligungsstellen mit der ZS anzuraten. Die positiven Erfahrungen der anderen Bundesländer mit sogenannten teilweise mehrtägigen „großen Dienstbesprechungen“ und „Regionalforen“ bestätigen, dass sich als Nebeneffekt Netzwerke auf der Arbeitsebene bilden.
- Alle Beteiligten in der Organisationsstruktur sollten verstärkt zu einer Versachlichung in der Kommunikation mit und über den jeweils anderen beitragen. Hierbei sollte das Gemeinsame und weniger das Trennende in den Vordergrund gestellt werden.
- Insbesondere die WIBank, die in ihrem Selbstverständnis die Kontinuität des Handelns auch nach der Auslagerung der Zahlstellenfunktion betont, sollte eine dementsprechende Sensibilität in der Außendarstellung walten lassen.
- Ggf. sollte es maßnahmenbezogen eine Kick-off-Veranstaltung für die neue Förderperiode geben, auf der Bilanz über zurückliegende Stärken und Schwächen gezogen wird, Erwartungen geklärt und konkrete Ziele vereinbart werden. Dies könnte moderiert über eine professionelle Organisationsentwicklung erfolgen.

### **Reduzierung und Glättung der Schnittstellen**

- Durch die Rückverlagerung der DE/RE in das HMUELV könnte eine wesentliche Schnittstelle reduziert werden – das gilt auch, wenn die Maßnahme der Flurbereinigung im HMWVL verbliebe.
- Für die Gestaltung der Schnittstellen zwischen den Fachreferaten und der WIBank sollte der Grundsatz gelten: nach innen so viel Zusammenarbeit und Austausch wie möglich, bei klarer Zuständigkeitsaufteilung nach außen. Ein kontinuierlicher Austausch ist erforderlich, um den fließenden Übergang zwischen RL-Auslegung und operativer Umsetzung zu gestalten, ohne dass Regelungslücken entstehen. In vielen Maßnahmenbereichen besteht noch Optimierungsbedarf.
- Als gutes Instrument haben sich verstetigte Arbeitsstrukturen aus Fachreferat, Zahlstelle und Bewilligungsstellen erwiesen, die gemeinsam Fördersynopsen erstellen, diese regelmäßig bereinigen und online stellen.
- Verstärkung und Verstetigung der Zusammenarbeit auf der Ebene der Bewilligungsstellen nach dem Vorbild der Nordhessen-Runde.

### **Ausübung der Fachaufsicht effektiveren**

- Für eine zukünftige effektive und konstruktive Ausübung der Fachaufsicht durch die WIBank scheint es erforderlich, dass die Rollen und Verständnisse geklärt werden. Aus unserer Sicht

ist eine Grundvoraussetzung, dass die Bewilligungsstellen die Weisungsbefugnis der WIBank als Herrin der Verfahren akzeptieren. Für diese Akzeptanz ist es erforderlich, dass aufseiten der WIBank genügend Ressourcen vorhanden sind, um fachkompetent beraten und anweisen sowie Prozesse zu einer Verbesserung und Effektivierung der Förderverfahren anstoßen und begleiten zu können. Hier liegen insbesondere Optimierungserfordernisse im Bereich der flächenbezogenen Förderung.

- Für das HIAP gilt insbesondere,
  - das Selbstverständnis der fachaufsichtlichen Prüfung im Sinne der Ausführungen des Landesrechnungshofes für diesen Maßnahmenbereich zu überprüfen,
  - die agrarfachliche Expertise in der Zahlstelle zu stärken,
  - hinreichend Personal zur zeitnahen Bearbeitung von Anfragen der Bewilligungsstellen zur Verfügung zu stellen und
  - ggf. die Ablaufstruktur zur Bearbeitung von Anfragen der Bewilligungsstellen zu überdenken.<sup>114</sup>
- Die ausgesprochenen Empfehlungen werden kurz- und ggf. auch mittelfristig zur Erhöhung der IK des HIAP führen. Perspektivisch ist ceteris paribus eine Minderung der IK der Bewilligungsstellen zu erwarten. Eine umfassende und zeitnahe Beantwortung von Umsetzungsfragen durch die ZS wird die Arbeitsfähigkeit der Bewilligungsstellen erhöhen und zu einer höheren Rechtssicherheit führen. Im Gegenzug steigen c. p. die IK der Zahlstelle, wegen der Flaschenhalsfunktion der Zahlstelle jedoch im geringeren Maß als die IK der Bewilligungsstellen sinken. Die genannten Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation werden der Tendenz nach zu steigenden IK führen, dies allerdings zugunsten der Umsetzungsqualität des HIAP.
- Insgesamt muss verstärkt versucht werden, Einzelfallentscheidungen weiterhin zu minimieren, den Regelungsrahmen zur Stärkung der Rechtsklarheit kontinuierlich zu bereinigen und zu konsolidieren und in Handbüchern, Synopsen oder Dienstanweisungen so kompakt wie möglich zu dokumentieren.

### **Kommunalisierung der Bewilligungsfunktion: Handlungsoptionen des Landes**

- Klärung, welche Maßnahmen tatsächlich von Kommunalisierung/Dezentralisierung profitieren: Aus Sicht der Evaluierung ergeben sich bspw. für EFP und FID keine Erfordernisse

---

<sup>114</sup> Als ein Beispiel kann die Organisationsstruktur in Niedersachsen angeführt werden. Auch wenn in Niedersachsen die Fachaufsicht der AUM in den beiden zuständigen Ministerien verortet ist, lässt sich das Vorgehen übertragen. Umsetzungsfragen der Bewilligungsstellen werden in einer Stabsstelle gesammelt, „vorsortiert“ und bearbeitet. Die Aufgabe der Stabsstelle besteht darin, a) erstmals gestellte Fragen zu identifizieren und diese dem Fachreferat zur Klärung vorzulegen, b) bei sich wiederholenden Fragen auf die vorliegende Antwort hinzuweisen, c) bei vergleichbaren Fragen auf die bereits vorliegende und anwendbare Antwort hinzuweisen.

einer dezentralen Umsetzung; Zentralisierungsoptionen sind zu prüfen. Im Bereich DE/RE sind die Ergebnisse der Evaluierung weniger deutlich. Vieles spricht für die Sicht der Befragten, dass beispielsweise in der Dorferneuerung AnsprechpartnerInnen vor Ort zur Begleitung langjähriger Prozesse erforderlich sind. Organisatorische Veränderungen im Bereich des HIAP/AGZ sollten nur im Zusammenhang mit den Direktzahlungen betrachtet und vollzogen werden.

- Zusätzlich könnten durch eine Reihe von Maßnahmen und Weichenstellungen die Rahmenbedingungen für die Kommunalisierung verbessert werden:
  - Einhaltung des Konnexitätsprinzips überprüfen: Reichen die ursprünglich zugewiesenen Personalressourcen aus, um die verwaltungstechnischen und inhaltlichen Anforderungen überhaupt noch erfüllen zu können?
  - Klarere Anforderungen in der vertraglichen Vereinbarung mit der WIBank: Was muss die WIBank für die landrätlichen Verwaltungen für Leistungen erbringen, z. B. in der IT?
  - Fachliche Ausgestaltung der RAK intensiver begleiten (Fachreferat HMUELV) und damit einen stärkeren Input für die fachliche Steuerung des HIAP leisten.

#### **Kommunalisierung der Bewilligungsfunktion: Handlungsoptionen der WIBank**

- Stärkung und Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen WIBank und landrätlichen Verwaltungen durch den Ausbau der Koordinierung und fachlichen Unterstützungsstrukturen der WIBank;
- bessere Anpassung der EDV an die Erfordernisse der Bewilligung, u. a. durch Fortbestand der FachanwendungsbetreuerInnen;
- Sicherstellen der Funktionsfähigkeit von LAWI 2014.

#### **Kommunalisierung der Bewilligungsfunktion: Handlungsoptionen der landrätlichen Verwaltungen**

- Bildung von Schwerpunktämtern ähnlich wie in anderen BL zur Kompetenzbündelung durch
  - Zusammenlegung kleinerer Ämter oder Ämtern mit geringen Förderzahlen,
  - stärkere Kooperation zwischen den Kreisen.
  - Für eine Bündelung der Funktionen auf weniger Standorte wird eine Anpassung der gesetzlichen Grundlage (Kommunalisierungsgesetz) erforderlich sein.
- Einforderung und stärkere Nutzung von Schulungsangeboten der WIBank.

#### **Schnittstelle und Zusammenarbeit der kommunalen Bewilligungsstellen und Geschäftsstellen der Regionalforen**

Verbesserungsansätze sehen alle Beteiligte in einer klaren Aufgabenbeschreibung und -abgrenzung für die nächste Förderperiode. Um die Zusammenarbeit effektiv zu gestalten, sollte

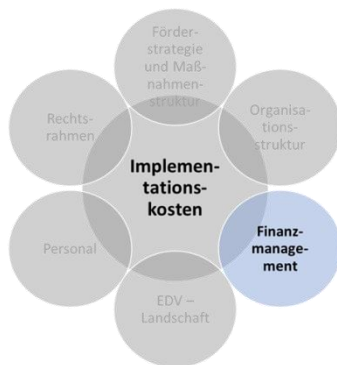
sie weniger von den individuellen Akteuren vor Ort abhängen, als in einem Handbuch vorab klar umrissen werden. Dies sollte in einem engen Dialog zwischen Fachreferat, Bewilligungsstellen, Geschäftsstellen und der Fachgruppe in der WIBank erfolgen.

Weitere Ansätze zur Senkung der IK und Effektivierung des regionalen Förderansatzes liegen in

- einer Reduzierung der Regionen,
- der Verstetigung der Strukturen auf allen Ebenen, auch im Sinn eines nachhaltigen Kapazitätsaufbaus in den Geschäftsstellen.

## 5.4 Finanzmanagement

### 5.4.1 Allgemeine Anforderungen



Ein effektives und vorausschauendes Finanzmanagement ist ein wesentliches Steuerungsinstrument für die reibungslose Abwicklung eines Förderprogramms und die vollständige Ausschöpfung der zur Verfügung gestellten Mittel.

Das Finanzmanagement im Bereich EU- und GAK-kofinanzierter Förderung umfasst drei wesentliche Aspekte:

- (1) **Finanzmonitoring:** Überblick über den Ausgabenstand in den Finanzierungslinien aus Landes-, Bundes- und EU-Mitteln, unter Berücksichtigung der neuen Finanzierungslinien der Health-Check-Mittel, der Zuckerdiversifizierungsmittel und der nationalen Mittel für die Artikel-89-Maßnahmen;
- (2) **Mittelplanung und -steuerung:** Bedarfsgerechte Mitteleinplanung und -umschichtung zwischen Finanzierungslinien und Maßnahmenbereichen im Laufe eines Förderjahres und der gesamten Förderperiode unter Berücksichtigung der Vorgaben der EU, z. B. Einhaltung der Kofinanzierungsätze und der prozentualen Mittelverteilung;
- (3) **(jährliche) Mittelbewirtschaftung:** Organisation der jährlichen Mittelfreigabe, insbesondere der nationalen Mittel, um das Bewilligungsgeschäft auf der operativen Ebene nicht ins Stocken zu bringen.

Defizite im Finanzmanagement haben vielfältige und teilweise gravierende Folgen für die Gesamtprogrammsteuerung, die Arbeitsfähigkeit der Bewilligungsstellen und Kontrolldienste. Sie können zu einem möglichen Mittelverfall oder einer stark verzögerten Auszahlung der Mittel an die AntragstellerInnen führen.

## 5.4.2 Generelle Problemkonstellation

Die Ausgangslage für das Finanzmanagement ist prinzipiell in allen Bundesländern gleich. Aus der koordinierten Bewirtschaftung von Finanzmitteln (EU-, Bundes- und Landesmittel, Kassenmittel und Verpflichtungsermächtigungen (VEn<sup>115</sup>)), unterschiedlichen Befristungen und spezifischen Regelungen erwachsen besondere Anforderungen an die Organisation der zeitlichen Abläufe, das Finanzmonitoring und die Finanzsteuerung.

Mittelplanung und Überprüfung des Mittelabflusses sind originäre Aufgaben der VB in Zusammenarbeit mit den Fachreferaten und den Haushaltsreferaten. Nach außen ist die VB für den planmäßigen Mittelabfluss verantwortlich. Die ZS, zuständig für das Finanzmonitoring und die Mittelauszahlung, liefert die erforderlichen Datengrundlagen. Deren Aussagekraft und zeitnahe Verfügbarkeit sind abhängig von der Organisation und Abwicklung der Auszahlung und Verbuchung sowie der Funktionsfähigkeit der IT-Systeme. Für die Mittelbewirtschaftung (jährlicher Mittelabfluss) sind in erster Linie die Haushaltsreferate sowie Fachreferate gemeinsam mit der ZS und den Bewilligungsstellen verantwortlich. In allen Bundesländern sind somit zahlreiche Akteure (VB, ZS, Fachreferate, Haushaltsreferate) involviert, deren Zuständigkeiten und Handlungsoptionen zu klären, zu harmonisieren und zu optimieren sind. Die Anzahl der involvierten Akteure variiert in Abhängigkeit von der

- Organisation der ZS (ausgelagert oder im Ministerium),
- Anzahl der involvierten Fachreferate und deren Kompetenzen in Bezug auf die Mittelbewirtschaftung und -steuerung,
- Anzahl der involvierten Ressorts und Rolle der jeweiligen Haushaltsreferate.

Zudem wird der Handlungsrahmen für das Finanzmanagement von zahlreichen Bedingungen und Regelungen abgesteckt, die weder im Einflussbereich der VB noch der ZS liegen. Dies sind u. a. die Haushaltssystematik des Bundes und des Landes sowie der unterschiedlichen Ressorts und die Organisation und Philosophien der Haushaltsreferate. Problematisch wirken sich in allen Bundesländern die zum Teil sehr spät im Jahr verabschiedeten Landeshaushalte v. a. in Kombination mit der Bewirtschaftung von Kassenmitteln (Jährlichkeitsprinzip) sowie zu geringen VEn aus.

---

<sup>115</sup> Als Verpflichtungsermächtigung bezeichnet man eine im (kameralen oder doppischen) Haushaltsplan veranschlagte Ermächtigung, die es der Verwaltung ermöglicht, Verpflichtungen für die Tätigkeit von Investitionen oder zur Förderung von Investitionsmaßnahmen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben bzw. Auszahlungen führen. Verpflichtungsermächtigungen lassen sich insofern auch als Vorgriff auf spätere Haushaltsjahre begreifen (<http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-verpflichtungsermaechtigung.html>).



### 5.4.3 Situation in Hessen

Neben die in allen Bundesländern hohen Anforderungen an das Finanzmanagement treten in Hessen strukturelle Probleme. Diese wurden in den Interviews mit den Querschnittseinrichtungen (BS, ZS und VB) thematisiert und manifestieren sich an verschiedenen Stellen der Programmabwicklung. Beispiele sind Schwierigkeiten bei der präzisen Mittelbindung (siehe unten) für das HIAP, verzögerte Auszahlungen in diesem Bereich und Probleme beim Mittelabfluss in SP 3 und 4 sowie der Forst oder Verzögerungen beim Zusammenstellen der Finanztabellen u. a. für den Jahresbericht.

#### **Umsetzungsstruktur: komplexe Kommunikationsabläufe und zahlreiche Schnittstellen**

Das Aufgabenfeld der Finanzsteuerung ist symptomatisch für die kommunikationsaufwendige und -anfällige Umsetzungsstruktur des Hessischen EPLR. Es bedarf großer Anstrengungen, alle Beteiligten zu koordinieren und einen rechtzeitigen, gesicherten Informations- und Datenaustausch zu bewerkstelligen. Dies ist auf die „4- bis 5-Eckkonstellation der Umsetzung“ zurückzuführen, deren Abstimmung zudem durch die Umstellung der IT-Systeme im laufenden Geschäft erschwert wird (siehe unten). *„Für eine anvisierte punktgenaue Landung in Bezug auf die Verausgabung aller Mittel sind innerhalb des Haushaltsjahres Umschichtungen erforderlich, für die man verlässliche Ausgabenstände braucht und klare Terminabsprachen eingehalten werden müssen. Das kann nur funktionieren, wenn alle schnell und genau agieren und reagieren können“* (LR, 2014). An diesem anspruchsvollen Verfahren sind in Hessen sehr viele Akteure beteiligt: zwei Haushaltsreferate (HMUELV, HMWVL), die Finanzsteuerung der VB, die WIBank-Gruppen Finanzmanagement, Treasury und beide fachlich zuständigen Gruppen sowie die Maßnahmenverantwortlichen in den Fachreferaten der beiden beteiligten Ressorts.

Nach Aussagen aller Befragten gab es anfangs zwischen und auch innerhalb der beteiligten Institutionen Kommunikationsdefizite. Der Aufbau verlässlicher Kommunikationsstrukturen war und ist folglich ein wesentliches Erfordernis für das Finanzmanagement. Als zentrale Maßnahmen wurden die AG Finanzen eingerichtet und Kommunikationsabläufe vereinbart (siehe Tabelle 28). Nach Einschätzung der VB ist der Prozess insgesamt auf einem guten Weg. Er bedarf aber einer dauerhaften Absicherung der vereinbarten Prozeduren (Qualitätssicherung) auch unabhängig von den handelnden Personen. Bei zeitlichen und terminlichen Engpässen ist die Gefahr gegeben, dass diese Vereinbarungen nicht eingehalten werden (können).

**Tabelle 28:** Zuständigkeiten für Aufgaben im Bereich der Finanzsteuerung

	ELER-GAK-Koordinierung und Steuerung Haushalt						
	HMUELV	HMUELV	HMWVL	Wi-Bank Abt. Landwirtschaft / Gruppe Finanzmanagement	Wi-Bank Abt. Finanz- und Rechnungswesen	HMUELV	HMWVL
	VII 6	I 5	Z 2			Fachreferate	Fachreferate
Besprechung AG-Finanzmanagement ELER-GAK: Rückschau Vorjahr (Anfang des Jahres)	x	x	x	x	x	x	x
Information über die Haushaltsansätze (Landeshaushalt)	x	x					
Zuweisung Landesmittel	x	x	x		x		
Zuweisung Bundesmittel (HICO-Verfahren)							
1. Schritt: Plausibilisierung über den Bedarf der Verbindlichkeiten	x	x	x	x	x	x	x
2. Schritt: Zuweisung der Bundesmittel	x	x	x		x	x	x
Besprechung AG-Finanzmanagement ELER-GAK nach Zuweisung	x	x	x	x	x	x	x
Mittelabfragen monatlich ab Auszahlungsmonat Juli	x	x	x	x		x	x
Mittelumschichtungen							
1. Schritt: Ermittlung des Umschichtungsbetrages	x	x	x			x	x
2. Schritt: Mittelzuweisung (HICO- Verfahren)	x	x	x		x	x	x
Besprechung AG-Finanzmanagement ELER-GAK (Mitte September)	x	x	x	x	x	x	x
Besprechung AG-Finanzmanagement ELER-GAK (Mitte November)	x	x	x	x	x	x	x
Besprechung AG-Finanzmanagement ELER-GAK (Anfang Dezember)	x	x	x	x	x	x	x

Federtführung
direkt betroffen
optional

Quelle: (2013c).

### Unzureichende Aufgabenklärung – Verwaltungsbehörde als Schattenhaushaltsreferat

Aufgrund der Vielzahl der Akteure mit „Teilzuständigkeiten“ und „Teilüberblicken“ in Finanzfragen ist die VB nach eigener Aussage zum „Schattenhaushaltsreferat“ geworden, mit einer wachsenden Anzahl haushälterischer Aufgaben, die ihre Kapazitäten stark belasten. „Aufgabe der VB ist es, zunehmend quasi einen eigenen Haushaltsplan für den EPLR aufzustellen, SAP zu buchen und Berichte zu schreiben. Das Berichtswesen hat dabei enorm zugenommen. Es sind vierteljährlich Berichte vorzulegen, die nicht wirklich zur Kenntnis genommen werden“ (LR, 2014). Das Haushaltsreferat im HMUELV tritt weniger in Erscheinung und zieht sich nach Auffassung der VB weiter zurück. So wurde zum Beispiel der Antrag auf Mittelumschichtung an den Bund im Bereich der GAK früher vom Haushaltsreferat erledigt und liegt nunmehr auch im Zuständigkeitsbereich der VB. Die VB gilt als „Herrin der Zahlen“, die mit dem großen Finanztableau als einzige den Überblick über alle Haushaltslinien hat. In der AG Finanzen übernimmt das HH-Referat eine eher untergeordnete Rolle. Insgesamt verfügt das Haushaltsreferat über ungefähr 30 MitarbeiterInnen, davon sind drei bis vier für Aufgaben im Bereich der ELER-Titel zuständig (Forst, Landwirtschaft, Wasserwirtschaft). Deren Aufgabenwahrnehmung im ELER wird nicht durch das HH-Referat koordiniert/abgestimmt, sondern erfolgt individuell.

Bei den Fachreferaten fehlt aus Sicht der übergeordneten Einrichtungen zum Teil das Bewusstsein für die Verantwortung und Handlungserfordernisse im Bereich der Finanzsteuerung und Mittelbewirtschaftung. *„In manchen Fällen kommt es aus reiner Gedankenlosigkeit der Fachreferate oder der Bewilligungsstellen zu Verzögerungen bei notwendigen Arbeitsschritten für Mittelumschichtungen. Das Bewusstsein für die zeitlichen Vorläufe für Mittelumschichtungen und Implikationen der Jährlichkeit der Mittel fehlt zum Teil“* (LR, 2014). Die ZS merkt hierzu ebenfalls an, *„dass es den verschiedenen Beteiligten immer wieder neu vermittelt werden muss, dass die unterschiedlichen Finanzierungsmodalitäten sich auf die Arbeitsplanung im Jahr auswirken.“*

Insgesamt ist die Erwartungshaltung entstanden, dass die VB alle haushälterischen Notwendigkeiten inklusive Mittelzuweisung in die Wege leitet. Das geht weit über die Aufgaben einer VB hinaus, wie sie in den anderen Bundesländern festgelegt sind. Eine klare Aufgabenstellung und die Verteilung der Verantwortlichkeiten stehen immer noch aus.

### **Selbstverständnis und Aufgabenwahrnehmung – Reichweite der Verantwortlichkeiten**

Nach gleichlautenden Aussagen der WIBank und der VB hat die WIBank mit der Aufgabenübertragung der ZS auch die Aufgabe des Finanzcontrolling und -monitoring übernommen, um die VB entsprechend zu informieren.

Da die WIBank insgesamt für die operative Umsetzung der Förderung zuständig ist, gehört hierzu nach Sicht der VB auch die vorausschauende Mittelbewirtschaftung im Sinne der vom Land vorgenommenen Planung. Daher muss die WIBank mit den Bewilligungsstellen in einem ständigen Kontakt stehen und diese im Sinne von möglichst hoher Mittelbelegung und Auszahlung steuern. Die Fachaufsicht erstreckt sich aus Sicht der VB auch auf diesen Bereich. Ausführungen der WIBank im Zusammenhang mit dem Ungleichgewicht in der Umsetzung zwischen den Schwerpunkten und dem damit in Hessen gegebenen Risiko, dass die SP 3 und 4 ggf. unter die EU-seitig vorgeschriebene 15 %-Marke rutschen, lassen darauf schließen, dass sie ihre Zuständigkeit anders versteht. *„In den ersten Jahren der Programmumsetzung wurden sehr viele Mittel in Schwerpunkt 2 verausgabt, so dass es jetzt gegen Ende schwierig ist, nach zu justieren. Es ist auch die Frage, ob die VB mehr Möglichkeiten besessen hätte, die Umsetzungsintensität in Schwerpunkt 3 zu beschleunigen. Es wurde finanziell in kleinen Schritten immer nachgesteuert. Viele Finanzmittelreste wurden aber immer wieder in die AGZ verschoben, so dass es nun am Ende des Programmplanungszeitraums auch schwierig ist, noch grundlegend finanziell umzusteuern“* (LR, 2014).

Die WIBank drängt nach ihrer Auffassung die Bewilligungsstellen bereits in starkem Maße, es möglichst nicht zu extremen Arbeitsspitzen im IV. Quartal kommen zu lassen, gerade vor dem Hintergrund des diesjährigen Endes der Planungsperiode.<sup>116</sup> Sie sieht ihre Handlungsspielräume

---

<sup>116</sup> Die im Rahmen der ÜbergangsVO sich abzeichnende Möglichkeit, auch noch 2014 und 2015 „altes Geld“ zu bewilligen, war zum Zeitpunkt der Interviews noch nicht im Gespräch.

eher durch die Art der Mittelbewirtschaftung der beiden beteiligten Haushaltsreferate begrenzt (siehe unten).

In den Interviews wurde deutlich, dass die jetzige Konstellation im Bereich des Finanzmanagements Tendenzen Vorschub leistet, bei Problemen

- im Binnenverhältnis die Verantwortung/Zuständigkeit inklusive möglicher Lösungsansätze im Verantwortungsbereich der jeweils anderen Institution zu sehen und dorthin zu verlagern,
- von außen Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten nicht klar und transparent zuordnen zu können (accountability).

### **HC-Mittel-Management als große Herausforderung**

Infolge des Health Checks (HC) der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) begleitet vom EU-Konjunkturprogramm in den Jahren 2009/2010 kam es zu deutlichen Mittelaufstockungen des EPLR und der Programmierung neuer Maßnahmen bzw. zu Maßnahmenumwidmungen in Bezug auf die neuen Herausforderungen. Da die HC-Maßnahmen von der EU mit einem anderen Prozentsatz kofinanziert werden und über diese Mittel gesondert zu berichten ist, waren für die Abwicklung Neuprogrammierungen für Finanzmanagement und Berichtslegung notwendig. Die korrekte Zuordnung von Fördervorhaben zu den jeweils richtigen Finanzierungssträngen (teilweise der gleichen Förderlinien) setzt zudem eine gute Maßnahmenkenntnis im operativen Geschäft voraus.

In allen Bundesländern hat diese Umsteuerung während des laufenden Programms zu einem Mehraufwand und teilweise zu technischen Problemen geführt. In Hessen waren die Auswirkungen auf die Programmabwicklung aufgrund der zeitgleich stattfindenden Umbrüche der Zahlstellenverwaltung und der entstandenen komplexen Kommunikations- und Organisationsform im Bereich des Finanzmanagements noch stärker spürbar: Mit der Programmänderung 2012 musste das EFP für HC-Maßnahmen und -mittel geöffnet werden (Zahlungen ab 2013), damit die HC-Mittel in voller Höhe verwendet werden können. Vorangegangen waren in den Jahren 2010 und 2011 Schwierigkeiten im Management der HC-Mittel im Bereich des HIAP. Für HIAP-Maßnahmen wurde statt des Kofinanzierungssatzes von 75 % ein Kofinanzierungssatz von 50 % gezahlt, sodass HC-Mittel „übrig blieben“.

### **Diverse Wechsel der IT-Systeme während der laufenden Förderperiode**

Im Jahr 2011 wurden das Mittelbewirtschaftungssystem (MBW) von Sesterz auf SAP ABAKUS umgestellt und die Monitoring-Suite „abgeklemmt“ (siehe auch Kapitel 5.5). Beide Systeme waren für die VB wesentlich für Mittelsteuerung und Ausgabenvorausschätzungen. Aus deren Sicht ist die vorgenommene Umstellung ein Rückschritt, da die VB keinen Zugriff mehr auf die Daten hat und nunmehr vollständig auf die Informationen der WIBank angewiesen ist. Mit den alten Systemen konnte die VB sich selber einen Überblick über den Stand der Programmabwicklung verschaffen, weil entsprechende Auswertungsfunktionen programmiert waren.

Auch technisch war die Migration der Daten mit Problemen verbunden, sodass in 2011 die Monitoringtabellen in Teilen fehlerhaft waren. Die VB ist in ihrer Arbeit abhängig von den Zahlen, die aus den Systemen der WIBank generiert werden. In der Datenextraktion bestehen immer noch Qualitätsprobleme, und es sind für die Zusammenstellung der Daten für die Jahresberichte etliche Korrekturschleifen erforderlich.

### **Finanzielle Vorausschau und Mittelplanung – hausgemachte Probleme**

Quartalsweise sind gegenüber der KOM über SFC<sup>117</sup> Mittelvorausschätzungen abzugeben. Die Qualität der Vorausschau ist ein wichtiger Beitrag zu einem reibungslosen Finanzierungsprozess und Dauerthema bei den Jahresgesprächen der Bundesländer mit der KOM.

Generell kann auf der Grundlage ungenauer Zahlen nicht rechtzeitig gesteuert werden. Erhebliche Probleme gibt es in der Vorausschau des Mittelbedarfs im Bereich des HIAP. Gerade bei 5-jährigen Maßnahmen würden wir, anders als bei investiven Maßnahmen, erwarten, dass die Mittelvorausschätzung durch die mehrjährige Bindung der Verträge einfacher als im investiven Bereich ist. Dem ist aber nicht so, was v. a. auf die Ausgestaltung des EDV-Systems zurückzuführen ist.

Die mittelfristige Finanzplanung für das HIAP basiert auf den eingegangenen VEn. Erbringen die VertragsnehmerInnen ihre vertragliche Leistung nicht im vollen Umfang oder erfolgen Rückzahlungen, weichen Mittelplanung und Mittelabfluss ex post voneinander ab. Eine zuverlässige Mittelplanung sollte entsprechende Korrekturen aufgreifen. Berechtigterweise kritisiert die VB, dass sich in das EDV-System der ZS die notwendigen Korrekturfaktoren nicht einpflegen lassen, wodurch der Mittelbedarf des HIAP überschätzt wird. Der „Fehlbedarf“ wird mittlerweile auf 5 Mio. Euro für das HIAP geschätzt. Die notwendige EDV-Programmierung erfolgt im Jahr 2013, sodass perspektivisch die Qualität der Mittelvorausschau verbessert wird. Für den punktgenau erforderlichen Abschluss der Förderperiode sind große Kraftanstrengungen erforderlich.

Weitere Defizite in der EDV-Programmierung, die die Mittelplanung der VB erschweren:

- unzureichende Kalkulation des Mittelbedarfs im Fall der Übernahme von Verpflichtungen durch einen anderen Bewirtschafter. Die Mittelbindung fließt zweifach in die Vorausschau ein, erstens wird der Mittelbedarf beim abgebenden Betrieb fortgeführt und zweitens wird ein Neubedarf für den aufnehmenden Betrieb gebucht. Aus dem Vorgehen resultiert eine Überschätzung des Mittelbedarfs.
- Alle NSL, die auf Grünland (GL) von Ökobetrieben durchgeführt werden, werden im Hinblick auf den Mittelbedarf nochmals mit einer GL-Förderung Einzelfläche (B5) gebucht (Doppelung). Hintergrund dafür ist, dass ein Betrieb, der seinen Öko-Status verliert/aufgibt, in

---

<sup>117</sup> System for Fund Management in the European Community.

die Grünlandförderung überwechseln kann und somit die NSL fortführt. Da die GL-Basisförderung nicht über das EPLR abgewickelt wird, ist dies „nur“ ein Problem für das Finanzmanagement der GAK-Mittel.

- Aufgrund von Verzögerungen in den jährlichen HIAP-Auszahlungen kommt es erst sehr spät im Jahr zu einer Freigabe der über den Bedarf gebundenen Mittel – bevor diese von einer anderen Maßnahmen bewilligt werden können, bedarf es der formellen Mittelentbindung. Mit den zeitlichen Vorläufen vieler v. a. investiver Fördermaßnahmen sind diese Mittel nicht resorbierbar. Häufig werden sie dann in die AGZ geleitet.

### **Inkohärente Haushaltssystematik, Begrifflichkeiten und Doppik**

Nach Aussagen der WIBank und der VB lassen sich auftretende Probleme im Finanzmonitoring und der darauf aufbauenden Mittelsteuerung auch auf die uneinheitliche Haushaltssystematik zwischen Ressorts und Referaten bei den ELER-Maßnahmen zurückführen. Es gibt in Hessen keine vereinheitlichte Vorgehensweise bezüglich der Zuordnung von Maßnahmen zu Förderprodukten des Haushalts. Im HMUELV ist jeder Maßnahme ein Förderprodukt zugeordnet. Im HMWVL gibt es hingegen nur zwei Förderprodukte, eins für das EU-Geld und eins für das nationale Geld. Damit ist die Mittelaufteilung auf die einzelnen Maßnahmen im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung wenig transparent.<sup>118</sup>

Somit ist es für die VB schwer bis unmöglich, konsistente Finanztabellen auf Ebene der Maßnahmen und Teilmaßnahmen zu erstellen, da diese nicht den Systemen entnommen werden können. Den EU-Mitteln können somit auch die nationalen Mittel nicht eindeutig zugeordnet werden. Die WIBank hat hier ein ähnliches Zuordnungsproblem.

Auch treten Kommunikationsprobleme durch einen unterschiedlichen Sprachgebrauch der am Finanzmanagement beteiligten Akteure auf. Der Haushalt arbeitet mit Förderprodukten und die VB mit ELER-Codes/-Maßnahmen. Es gibt Förderprodukte, die mehrere ELER-Codes enthalten (z. B. 214 und 213). Letztere können aus den Zahlen des HH-Referats dann nicht oder nur schwer herausgefiltert werden.

Schließlich engt auch die Einführung der kaufmännischen Buchführung (Doppik) in Hessen das Verfahren weiter ein. Wenn die Daten der WIBank in das Landessystem eingespeist werden, kommt es zu Problemen. Das Finanzmonitoring wird im Vergleich zu anderen Bundesländern noch komplexer. *„Als Bank steht man außerhalb dieser öffentlichen Haushaltssystematik, hat aber trotzdem den verschiedenen Mittelgebern in ihrer jeweils eigenen Systematik zuzuliefern“* (LR, 2014).

---

<sup>118</sup> Hierunter fallen mehr als 12 (Teil-)Maßnahmen der ELER-Codes 311 bis 431.

## Jährliche Mittelfreigabe und -bereitstellung – unterschiedliche Spielregeln in Hessen

Dieser Bereich des Finanzmanagements umfasst die Aspekte:

- Freigabe der Mittel für das Haushaltsjahr,
- Zuweisung von Kassenmitteln bzw. Verpflichtungsermächtigungen zur Kofinanzierung,
- Organisation der zügigen Abfinanzierung von im Vorjahr auf der Grundlage von VEN bewilligten Projekten.

In diesem Zusammenhang sind in erster Linie die Haushalts- und Fachreferate sowie die ZS und nicht die VB gefragt. Dieses Thema war auch Gegenstand in der AG Finanzen, in der die HH-Referate beider Ministerien vertreten sind und die Notwendigkeiten nochmals klargestellt wurden.

In allen Bundesländern ist die jährliche Verfügbarkeit der Mittel durch die späte Verabschiedung des Landeshaushaltes problematisch. Späte Mittelfreigaben erschweren eine kontinuierliche Bewilligung und erzeugen extreme Arbeitsspitzen gegen Jahresende. Bei den dem strikten Jährlichkeitsprinzip unterliegenden Kassenmitteln verstärken sie die Gefahr des Mittelverfalls. *„Die Mittelfreigaben erfolgen aufgrund der Haushaltssituation recht spät. Die EU-Mittel sind schon ab dem 16.10. eines jeden Jahres freigegeben. Die GAK- und Landesmittel werden meist erst Mitte des Jahres freigegeben. Dann erst kann man mit Bewilligungen beginnen. Parallel dazu fangen die Auszahlungen und Verwendungsnachweisprüfungen an. Spätestens am 1.12. ist dann alles vorbei. Der tatsächliche Zeitraum, in dem Geld ausgegeben werden kann, ist eigentlich nur ein halbes Jahr“* (LR, 2014).

Die Rückmeldungen der Bewilligungsstellen zum Finanzmanagement waren insgesamt kritisch – insbesondere im Bereich der DE/RE, dem EFP und der Forst. Im Förderjahr 2012/2013 wurden Abhilfen geschaffen, indem die Fachreferate praktikable Prozeduren mit dem HH-Referat vereinbart haben: *„Das erste Mal war im Jahr 2012 sichergestellt, dass im März mit den Bewilligungen begonnen werden konnte. Das Fachreferat hat mit dem Haushaltsreferat verhandelt, dass es eine frühere Freigabe der EU-, Bundes- und Landesmittel für das EFP gibt.“*<sup>119</sup> *So ist man dieses Jahr gegen Jahresende nicht unter Druck geraten, alles parallel zu bearbeiten. So läuft die Zuschussgewährung im EFP optimal im Gleichklang mit dem Fortgang der Bauvorhaben vor Ort. Dann gibt es auch keine Liquiditätsschwierigkeiten bei den landwirtschaftlichen Betrieben“* (LR, 2014).

Im Bereich DE/RE scheint die Mittelzuweisung aus verschiedenen Gründen immer noch ein virulentes Problem zu sein, das die Abwicklung erheblich erschwert. Das folgende Zitat veranschau-

---

<sup>119</sup> Nach Aussage der VB wird ein Kontingent auf Basis der Mindesthöhe der zu erwartenden Bundesmittel – vorbehaltlich des PLANAK-Beschlusses – freigegeben. Die vollständige Auszahlung der Kassenmittel kann erst nach dem PLANAK-Beschluss erfolgen.

licht die zentrale Bedeutung und die „Nebenwirkungen“ dieses Aspektes der Förderung: *„Es ist lästig, wenn erst im Mai/Juni die Mittel des laufenden Jahres zur Verfügung gestellt werden. Es gab schon immer eine erhebliche Kritik daran. Heute sind die Wege eher noch länger geworden, von der Mittelfreigabe durch das Finanzministerium, an das Wirtschaftsministerium, an die WIBank und zuletzt an die Landratsämter. Wenn man die Bewilligungen schon im zeitigen Frühjahr aussprechen könnte, würde dies dem Antragsteller gerade bei Baumaßnahmen sehr helfen. [...] Ein zusätzliches Problem ist, dass die Bewilligungsstellen in Anbetracht der späten Mittelfreigabe zu viele Haushaltsmittel bekommen. Wenn die Mittelfreigabe erst so spät erfolgt, muss man die nicht benötigten Kassenmittel zur Übertragung bringen, mit der Konsequenz, dass sie entweder im nächsten Jahr wieder bewilligt werden müssen oder Änderungsbescheide erforderlich sind, weil die Fristen nicht eingehalten werden können. In SAP ist das sehr aufwändig. Man kann aber leider nicht so bewilligen, wie es zeitlich vom Ablauf passen würde, weil die Kontingente nicht dazu passen. Dadurch verschiebt sich die Arbeit im Jahr sehr weit nach hinten“* (LR, 2014).

Die WIBank problematisiert vor allem die unterschiedliche Haushaltssystematik der beiden beteiligten Ministerien. *„Die Haushaltsreferate der jeweiligen Ressorts bevollmächtigen die WIBank in Form von Mittelzuweisungen, die an den Haushaltsbeauftragten adressiert sind. Der Haushaltsbeauftragte informiert dann die Fachgruppen. Der Haushaltsbeauftragte kann erst dann aktiv werden, wenn eine Mittelzuweisung erfolgt ist. Diesbezüglich ist eine unterschiedliche Handhabung der beteiligten Ressorts erkennbar, obwohl die LHO für alle gleichermaßen gilt. Das HMUELV geht anders mit Ausgaberesten und Verpflichtungsermächtigungen um. Das HMWVL legt die Bestimmungen restriktiver aus. Das HMWVL macht gezielte Mittelzuweisungen für eingegangene VEn, während das HMUELV pauschale Mittelzuweisungen tätigt. Damit können sowohl Neubewilligungen getätigt werden, oder es können die in den Vorjahren eingegangenen VEn bedient werden. Die Feinsteuerung wird dem Haushaltsbeauftragten der WIBank bzw. der Fachgruppe überlassen. Hinzu kommt das Problem der GAK-Mittel, an denen beide Ressorts partizipieren. Dies erfordert zusätzliche Abstimmungen zwischen dem Fachreferat im HMWVL für Dorf- und Regionalentwicklung, deren Haushältern und dem HMUELV“* (LR, 2014). Nach Aussagen der WIBank hat deren Haushaltsbeauftragter noch mit weiteren Ressorts zu tun. Seinen Erfahrungen nach hat jedes Ressort in der Haushaltsbewirtschaftung eigene Formulare und eigene Vorgehensweisen, die Mittel zuzuweisen. *„Eigentlich sollten für alle die gleichen Spielregeln gelten. Mehr als auf die damit verbundenen Probleme bei der Umsetzung eines Programms, das sich aus mehreren Ressorts speist, hinzuweisen, kann die ZS in diesem Zusammenhang jedoch nicht tun“* (LR, 2014).

Viele Einzelaktionen für die Bewerkstelligung der zügigen Abfinanzierung bewilligter Projekte des Vorjahres sind notwendig; unterschiedliche Handhabungen sind anzutreffen. Beides steht dem Gedanken einer integrierten Programmabwicklung entgegen. So muss momentan eine Einzelbeantragung der Fachreferate beim Finanzministerium zur Freigabe der Sperrungen bei EU-kofinanzierten Maßnahmen erfolgen. Wenn dies dort versäumt wird, kommt es zu Verzögerungen in der weiteren Abwicklung.



### **Behinderung des Mittelabflusses bei LEADER durch starre Kontingente für die Regionen?**

Aus Sicht „erfolgreicher“ Regionen ist die derzeitige starre Mittelzuteilung auf die Regionen problematisch. *„Es gibt Regionen, die erst 30 % ihres Kontingentes ausgeschöpft haben. Andere liegen über 100 %. Das starre Festhalten an Verteilungsschlüsseln im LEADER-Bereich ist wenig sachgerecht. Besser ist es bei den HELER-Regionen, wo nach den vorliegenden Förderanträgen zugeteilt wird. In der DE gibt es eine Mittelmeldung Ende des Jahres für das nächste Jahr. Es gibt auch eine mittelfristige Finanzplanung für die nächsten 3 Jahre. Das ist aufgrund der Bilanzierungsgespräche recht gut planbar. Auf dieser Grundlage kann die WIBank gut steuern. In der Regionalentwicklung sieht das ganz anders aus, weil man die Projekte nicht so gut vorab planen kann. Da hängt vieles von der Finanzsituation der Kommunen ab. Daher wäre eine bedarfsweise Zuordnung sinnvoll analog zu HELER“* (LR, 2014). Dieser Aspekt sollte im Hinblick auf die nächste Förderperiode diskutiert werden.

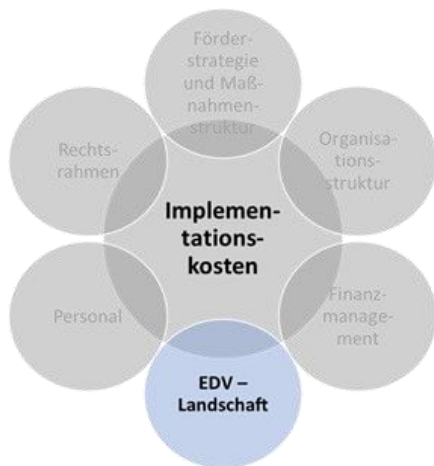
### **5.4.4 Finanzmanagement: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen**

Insgesamt sollten zukünftig für den Aufgabenbereich des Finanzmanagements Vereinfachungen durch mehr Vereinheitlichung und Standardisierung der Vorgänge verwirklicht und mehr Flexibilität in der Bewirtschaftung der nationalen Mittel zur Sicherung der Kofinanzierung der EU-Mittel erlangt werden. Dazu gibt es Ansatzpunkte in den verschiedenen Handlungsfeldern:

- **Abläufe und Kommunikation:** Erstellen eines „Who is Who?“-Kompendiums in der Finanzsteuerung unter Federführung der VB, um Institutionenlernen zu sichern und weniger abhängig von den handelnden Personen zu sein. Ziel ist eine zielgerichtete Kommunikation und Verfestigung der Vereinbarung, eine Vertiefung und Verstetigung des Aufgabenverständnisses der Akteure. Dazu gehört vorab eine verbindliche Klärung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten aller am Verfahren Beteiligten.
- Klarere Aufgabenaufteilung zwischen ZS und VB im Bereich der vorausschauenden Mittelbewirtschaftung und -steuerung einschließlich der Klärung der Funktion der Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen in diesem Zusammenhang.
- **Mittelfreigaben:** Die für das Jahr 2013 vereinbarten Vorgehensweisen müssen verstetigt werden, da nicht davon auszugehen ist, dass in den folgenden Jahren automatisch analog gehandelt wird. Zu überlegen ist, ob vonseiten der VB ein Rundschreiben verfasst wird, in dem die Verfahrensschritte und Zuständigkeiten für alle nachvollziehbar dokumentiert werden, damit eine von handelnden Personen unabhängige Qualitätssicherung und Sicherung des Erkenntnisgewinns verwirklicht werden kann.
- Vereinbarung eines standardisierten Vorgehens der HH-Referate, für alle kofinanzierten Maßnahmen gebündelt am Anfang eines Haushaltsjahres die Mittelfreigabe zu beantragen. Auch die WIBank sollte proaktiv melden, welche Mittel für die Abfinanzierung der VEN erforderlich sind. Hierfür ist das Zuweisungsschreiben nicht erforderlich.

- **Datenqualität:** Mit der neuen Programmierung der Systeme für die neue Förderperiode, wie mit LAWI 2014 angedacht, ist die Chance auf konsistentere Daten und zweckdienliche Auswertungen gegeben (zu den Bedingungen siehe Kapitel 5.5 EDV-Landschaft). Dies gilt auch für die bessere Vorausschau und Planbarkeit der Mittelbindung durch die HIAP-Maßnahmen.
- **Einheitliche Haushaltssystematik der Ressorts:** Diesen Punkt fordern sowohl VB als auch die ZS ein. Eine Entscheidung, die über Ressortgrenzen hinweg erfolgen müsste, muss aber auf höherer Stelle herbeigeführt werden.
- **Zusätzliche Flexibilisierung durch Mittelsicherung:** Um die Probleme der Unsicherheiten bei der nationalen Kofinanzierung über die Programmlaufzeit zu verringern, wäre es aus Sicht der VB sachgerecht, für die 7-jährige Förderperiode die nationalen Mittel sicherzustellen. Der Plan, die darin verankerte Strategie und die Ziele liefern hierfür eine ausreichende Handlungsgrundlage und Legitimation. Hier sind die Politik und das Finanzministerium gefordert. Es bedarf einer eindeutigen Erklärung über die gesicherte Finanzierung der geplanten Maßnahmen. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre eine entsprechende Regelung im Haushaltsgesetz, die für kofinanzierte Maßnahmen eine Übertragung der nationalen Mittel ohne Einsparungserfordernis an anderer Stelle ermöglicht<sup>120</sup>. Dadurch würde sozusagen eine n+2-Regelung auch für die nationalen Mittel eingeführt werden.<sup>121</sup>

## 5.5 EDV – Landschaft und Funktionalität



Die strategischen und organisatorischen Anforderungen für den IT-Einsatz leiten sich aus dem Gebot eines ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns ab (siehe auch BRH, 2011).

Ordnungsgemäß heißt im EU-Kontext, dass Datenschutz und wirksame IT-Sicherheit im Zahlstellensystem sichergestellt sind. Die gesetzten Anforderungen sind Voraussetzung für die Zulassung der ZS und werden von der BS im Rahmen ihrer Prüftätigkeit geprüft. Es ist daher davon auszugehen, dass die eingesetzte Software die EU-

Anforderungen an Datenschutz und IT-Sicherheit erfüllt und die zahlungsrelevanten Vorgänge rechtskonform abwickelt. Wirtschaftlich bedeutet, dass bei Auswahl der einzusetzenden und wei-

<sup>120</sup> Dies ist momentan nur unter der Maßgabe möglich, dass an anderer Stelle im Programm gespart werden muss.

<sup>121</sup> In Bezug auf die letzte Empfehlung wies die VB auf die widerstreitenden Interessenlagen im Land in Bezug auf die Ver- ausgabung von Mitteln hin, die einer Einführung der genannten „Flexibilisierungsinstrumente“ prinzipiell entgegenste- hen. Das Finanzministerium, die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Nettoneuverschuldungsverbot vor Augen, bewertet nicht verausgabte nationale Mittel grundsätzlich positiv. Diese Konstellation war auch in den anderen Bundesländern herauszuhören.

terzuentwickelnden IT-Systeme Alternativen zu prüfen sind. Dieser Schritt beinhaltet nach Auffassung des Bundesrechnungshofes folgende Abwägungen: den Einsatz von Standard-Software (ggf. nach einer Anpassung), die Übernahme vorhandener Software, die Neuentwicklung durch eigene MitarbeiterInnen und Neuentwicklung durch Externe (BRH, 2011). Mit der Entscheidung für die Übertragung der Zahlstellenfunktion an die WIBank war auch die Übernahme der im Bereich der Förderbank eingesetzten SAP-basierten Software verknüpft und eine davon losgelöste, ergebnisoffene Diskussion der Frage nach der geeignetsten Software nicht mehr maßgebend. Mit Beginn der neuen Förderperiode ab 2014 sollen alle bis dato genutzten älteren Systeme durch LAWI 2014, also durch ein SAP-basiertes System, ersetzt werden.

Weder die Beurteilung der Ordnungsgemäßheit noch der Wirtschaftlichkeit des gewählten DV-Systems ist Aufgabe der Evaluierung. Im Zuge der IK-Analyse geht es vorrangig um folgende Fragen:

- Ist die genutzte EDV inhaltlich so aufgesetzt, dass sowohl die Programmebene als auch die Bewilligungsstellen bei der Bewältigung ihrer fachlichen Aufgaben effizient unterstützt werden (Sachbearbeitung und Verfahrensabwicklung, Programmsteuerung, Berichtswesen)?
- Ist sie nutzerfreundlich?
- Ist die IT-Entwicklung nutzerorientiert, d. h. werden Anregungen und Wünsche geprüft? Gibt es ausreichend Schulungen für NutzerInnen?

### 5.5.1 IT-Landschaft in Hessen: Funktionalität, Nutzerfreundlichkeit und Nutzerorientierung

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf SAP-ABAKUS, also die Software für die investiven Maßnahmen und SEStERZ<sup>122</sup>, das bei den Flächenmaßnahmen zum Einsatz kommt, sowie die Monitoring-Suite, die Daten für das jährliche Monitoring an die EU liefern soll.<sup>123</sup>

#### Mehrere Systemwechsel in den letzten Jahren

In Hessen ist die IT-Architektur – vergleichbar zur Organisationsstruktur – ein sehr kontrovers diskutiertes Thema. Dies liegt vor allem daran, dass es seit 2000 im Arbeitsgebiet der Agrarförderung zahlreiche und schwerwiegende Umbrüche gab. *„Immer, wenn eine GAP-Reform anstand, hat sich Hessen auch eine Verwaltungsstrukturreform geleistet und noch dazu die IT-Systeme umgestellt. Daher wäre eine Kontinuität im Leben aller, die im Bereich Förderung tätig*

---

<sup>122</sup> Software für die Einkommens- und Strukturförderung im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft. Im Sprachgebrauch unterscheiden die Befragten i. d. R. nicht nach den Softwarebereichen, die zur Bearbeitung der Direktzahlungen und der 2.-Säule-Förderung genutzt werden, sondern sprechen allgemein von SEStERZ. Diesem Vorgehen wird in der Darstellung der Befragungsergebnisse gefolgt.

<sup>123</sup> Zum IT-Einsatz in der Finanzsteuerung (v. a. MBW) siehe Kapitel 5.4.

sind, wünschenswert“ (LR, 2014). Seit 2001 wird im Bereich ELER-Investiv aufgrund der IBH-Zuständigkeit mit der Bankensoftware SAP-ABAKUS gearbeitet. Nun steht die Ablösung des im Bereich Fläche eingesetzten Systems SEStERZ im Zuge des Projekts LAWI 2014 an, ebenfalls ein SAP-basiertes System. Damit einher geht auch die Ablösung der Monitoring-Suite, die die für die Verwaltungsbehörde wesentlichen Daten für den Jahresbericht liefert (siehe unten). MBW, das Mittelbewirtschaftungssystem, wurde schon vor der Monitoring-Suite „abgeklemmt“.

### IT als zentrales Element der Richtlinienumsetzung

Die operative Umsetzung der Förderrichtlinien liegt komplett bei der WIBank als Zahlstelle. Diese muss den Bewilligungsstellen die IT bereitstellen. Wie diese Programme aufgesetzt sind, beeinflusst in starkem Maß die Umsetzung. Diese Konstellation – eine Stelle entwirft eine RL und an einer anderen Stelle erfolgt die operative Umsetzung im IT-Bereich – ist problematisch und führt zu Ineffizienzen, wenn

- keine ausreichende Rückkopplung/Kontrolle vereinbart ist bzw. stattfindet,
- die (Programmier-)Kapazitäten insbesondere für kontinuierlich erforderliche Systemanpassungen und -weiterentwicklungen<sup>124</sup> nicht ausreichen.

Die VB und die Fachreferate haben in der Regel keine direkte Kontrollfunktion, ob die IT-Umsetzung die Richtlinie exakt widerspiegelt und den Anforderungen genügt. Der verstärkt geäußerte Wunsch vonseiten der Bewilligungsstellen nach einem stärkeren Blick des Ministeriums auf die Gestaltung der EDV-Programme der WIBank macht hier Defizite deutlich.

Durch die Aufgabenübertragung an die WIBank sind die Zuständigkeiten klar geregelt. Da es um hohe Kosten geht, werden Richtlinienänderungen oder die starke Auffächerung von Maßnahmen in sehr unterschiedliche Fördertatbestände mit unterschiedlichen Konditionen seitens der WIBank aber sehr kritisch gesehen, da diese aufwendige Änderungsprogrammierungen bzw. eine komplexe Systemarchitektur erfordern. *„Im investiven Bereich verteuert die Vielzahl von Förderziffern die Umsetzung. Dies zieht einen hohen Aufwand in der Programmierung nach sich und hat auch Auswirkungen auf den Komfort der Programme. [...] Der Richtliniengeber möchte aber stärker steuern, nicht nur beim EFP sondern auch in anderen investiven Programmen. Daraus spricht das Bedürfnis, mit der Förderung die sehr heterogenen Bedürfnislagen in Hessen abzubilden“* (LR, 2014). Aus Sicht des Ministeriums kann ein DV-System nicht die Förderinhalte bestimmen. *„Hier muss sich aus Sicht der VB im Selbstverständnis der WIBank etwas tun. Sie ist der Dienstleister des Landes Hessen für die Umsetzung der Landwirtschaftsförderung, mit allen damit verbundenen Aufgaben. Daher hat sie Lösungen aufzuzeigen und Dinge zu ermöglichen“* (LR, 2014). Gerade bezüglich der IT ist der Vertrag zwischen dem Land

---

<sup>124</sup> In der laufenden Förderperiode war die Programmierung der investiven Förderangebote, die mit SAP abgewickelt werden, erst im Herbst 2008 abgeschlossen. Dies hat neben anderen organisatorischen Friktionen zu einer erheblich verzögerten Umsetzung v. a. im SP 3/4 geführt (LR et al., 2010).

Hessen und der WIBank ein ständiger Diskussionspunkt, weil es bei jeder Anpassungsprogrammierung um erhebliche Kosten geht (siehe auch Kapitel 5.3.5.2.2).

**„Der Leitgedanke sollte sein, was kann die Software für mich tun und nicht, was muss ich für die Software tun“ (LR, 2014)**

Für die investiven Maßnahmen ist die Frage zu stellen, ob die Software eine Erleichterung und Qualitätssicherung der Förderabwicklung bringt oder ob sie eher ein Hemmschuh ist. Die Bewilligungsstellen erwarten eine Erleichterung der Vorgangsbearbeitung. *„Wenn man beispielsweise eine Bewilligung im SAP-Programm erstellt, dann sollte das Programm auch die erforderlichen Summenberechnungen liefern können, ohne dass man parallel mit einem Taschenrechner arbeiten muss. Auch Plausibilitäten werden nicht geprüft, und das sollte doch heute Standard eines EDV-Programms sein. [...] Es kann nur ein Teil der erforderlichen statistischen Informationen in SAP abgefragt werden. Das Programm sollte weiter optimiert werden“* (LR, 2014). Aus Sicht der Bewilligungsstellen sind auch die erforderlichen Prozeduren zur Eingabe von Änderungsbescheiden sehr aufwendig. Diese fallen auch wegen der grundsätzlichen Schwierigkeiten im Finanzmanagement häufig an (siehe Kapitel 5.4). Freigaben erfolgen erst nach vielen Bearbeitungsschleifen, was dann auch zu verzögerten Auszahlungen führt. *„Die Komplexität des Programms hat mit dem Anlastungsrisiko zu tun, das unbedingt vermieden werden soll. Man möchte mit der Programmierung von SAP alles absichern. Wenn das der Anspruch ist, dann ist es auch richtig aufgesetzt und funktioniert auch in diesem Sinne. Aus Sicht der Bewilligungsstelle ist es aber sehr zeitaufwändig, was pro Bewilligung in SAP geleistet werden muss“* (LR, 2014). Kritisiert wird von den Bewilligungsstellen auch, dass das System nicht die erforderlichen Daten für die Haushaltsüberwachung liefert, sodass in vielen Ämtern parallel Excel-Listen geführt werden. Darüber hinaus können viele Bescheide nicht passgenau erstellt werden, *„da das zugrunde liegende Muster nur fragmentarisch ist. Die Bescheide werden individuell – vor allem im Hinblick auf die ANBest-P – erstellt, da man nicht auf die Textbausteine zurückgreifen kann und möchte“* (LR, 2014).

Der Rechnungshof kommt in der aktuellen Prüfungsmitteilung zur Förderung der ländlichen Regionalentwicklung zu ähnlichen Erkenntnissen: Er hält die derzeitige DV-Unterstützung in der Sachbearbeitung und Verfahrensabwicklung für nicht ausreichend. Zudem konnten DV-technische Probleme zum Teil nicht zeitnah behoben werden und das System bzw. notwendige Funktionen standen zeitweise nicht zur Verfügung. Dadurch kam es zu Beeinträchtigungen der Verfahrensabwicklung und formalen Mängeln in den Bescheiden (HRH, 2013). Die Folgerung des HRH, dass Verbesserungen im DV-System zur Qualitätssteigerung in der Verfahrensabwicklung sämtlicher investiver Förderprogramme beitragen würden, verdeutlicht die derzeit bestehenden – von der Fachlichkeit der NutzerInnen unabhängigen – strukturellen Probleme.

Allerdings stellt aus Sicht der Befragten, und dies muss positiv vermerkt werden, SAP-ABAKUS trotz aller Mängel einen deutlichen Fortschritt gegenüber den vorher bestehenden Excel-Listen dar (LR, 2014).

Die aufgeführten Kritikpunkte finden sich in ähnlicher Form auch in anderen Bundesländern wieder, die über zentrale Bearbeitungssysteme ohne maßnahmenspezifische Vorkontrollsysteme verfügen. Der Vorteil einer einheitlichen Software nimmt mit abnehmender Standardisierung der Projekte ab. So ist SAP ABAKUS aus Sicht der Bewilligungsstellen an die Investitionsförderung von Baumaßnahmen angepasst. *„Bei der Bewilligung von Planungsmaßnahmen müssen erst 20 Fragen für eine investive Maßnahme weggeklickt werden“* (LR, 2014). Unter Berücksichtigung von Aufwand und Nutzen können aber in einem zentralen System nicht alle Maßnahmenspezifika abgebildet werden.

Die Bewilligungskompetenz liegt seit 2010 bei den landrätlichen Verwaltungen, die mit SAP arbeiten müssen. Wie auch schon unter dem Punkt Richtlinienänderungen diskutiert, stellt sich die Frage, inwieweit die WIBank die von den Bewilligungsstellen gewünschten Systementwicklungen – deshalb nicht vorantreibt, weil sie die Kosten dafür tragen muss. Aus ihrer Sicht ist das bestehende System, was die reine Zahlbarmachung angeht, ausgereift und läuft stabil.

Die WIBank führt an, dass in den Bewilligungsstellen die Software z. T. sehr fehlerhaft bedient werde und die Behebung der Fehler sehr arbeitsaufwendig sei. Sind Schulungen der SachbearbeiterInnen durch die WIBank der geeignete Weg, die Professionalität im Umgang mit SAP zu verbessern? Nur bedingt, wenn die Fehler systembedingt sind oder das System so „sperrig“ ist, dass es nicht zu der sehr dispersen Bewilligungsstruktur mit z. T. nur wenigen Förderfällen passt, in der die SachbearbeiterInnen keine Routine im Umgang mit dem SAP-System entwickeln können.<sup>125</sup>

Es steht aber außer Frage, dass das parallele Führen von Listen zur Haushaltsüberwachung und die händische Berechnung von Zuwendungsbeträgen oder Kofinanzierungssätzen sehr fehleranfällig sind und damit das Anlastungsrisiko steigt. In Gänze wird sich dieser Effekt, wie die Erfahrungen aus anderen Bundesländern mit zentralen Systemen zeigen, nie vermeiden lassen. Allerdings sollte nicht die Begrenztheit des DV-Systems die Inhalte der Förderung, z. B. die angebotene Maßnahmendifferenzierung, dominieren.

Dort, wo EDV-Systeme aber mit den dahinterstehenden Datenbanken ihre unmittelbaren Stärken haben, nämlich in der Erstellung von Statistiken für die diversen Berichtspflichten, für Kontrollzwecke oder zur Haushaltsüberwachung, sollten sie die erforderlichen Funktionalitäten vollumfänglich bereitstellen. Diesbezüglich besteht aus Sicht der Bewilligungsstellen in Teilen noch Optimierungsbedarf bei SAP-ABAKUS. Allerdings bestehen auch Defizite im Wissen der BearbeiterInnen, Statistiken aus SAP heraus zu generieren (siehe unten).

---

<sup>125</sup> In den Befragungen der Bewilligungsstellen gibt es durchaus unterschiedlich kritische Rückmeldungen der Befragten zu SAP, die auch darauf zurückzuführen sein könnte, dass die Affinität zur computergestützten Vorgangsbearbeitung variiert und man mit der Zahl der Fälle auch Routine entwickelt.

**Alle Jahre wieder ...**

müssen Daten über den Umsetzungsstand zusammengestellt und in einem Jahresbericht mit tabellarischen Übersichten an die KOM übermittelt werden. In allen Bundesländern stellt die Zusammenstellung der Daten die VB vor große Herausforderungen, weil kein IT-System auf „Knopfdruck“ die Berichtstabellen plausibilitätsgeprüft mit Daten füllt. Die Monitoring-Suite war ein Versuch, aufbauend auf den bestehenden Datenbanken des Zahlstellensystems die Monitoring-Daten zu generieren. Es handelte sich um ein Produkt, das zunächst im Land Niedersachsen entwickelt wurde und dann an die Situation in Hessen und Thüringen angepasst wurde. Die Monitoring-Suite hatte bereits Auswertungsfunktionen für die VB einprogrammiert. Diese sind nicht in das SAP-System überführt worden. D. h., die VB kann nicht direkt Auswertungen vornehmen, sondern ist auf die aggregierten Angaben angewiesen, die die WIBank zur Verfügung stellt. Da die Monitoringtabellen eine völlig andere Systematik aufweisen als die Haushaltssystematik der beiden involvierten Ministerien, ist es zu falschen Zuordnungen gekommen. *„Das sind Fehler, die sich nur schwer korrigieren lassen und sich durch das Kumulieren über die Jahre zwar verdünnen aber im System verbleiben“* (LR, 2014). Die Zusammenstellung und Prüfung der Monitoringdaten erfordert sehr viel Zeit; angesichts des begrenzten Nutzens der zu liefernden Informationen zu viel. In der Förderperiode an 2014 steigen die Anforderungen voraussichtlich. Zum einen müssen zusätzlich zu Auszahlungsdaten auch noch Bewilligungsdaten (zweimal jährlich) geliefert werden, zum anderen stellt die KOM höhere Anforderungen an die Datenqualität, die (mit Stand Dezember 2013) auch als Grundlage für die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve dienen. Daher wäre die Datenextraktion dringend zu verbessern.

***„Bei Flächenmaßnahmen ist eine gute IT unabdingbar, weil man diese Massenverfahren sonst nicht umsetzen kann“* (LR, 2014)**

Im Gegensatz zu den investiven Maßnahmen können Flächenmaßnahmen (HIAP, AGZ) schon allein aufgrund ihrer Zahl und der erforderlichen Flächenabgleiche nicht ohne ein funktionierendes IT-System abgewickelt werden.

Die Verwaltung von HIAP und AGZ erfolgt über spezifische Softwaremodule, die dem Softwareprogramm SEStERZ angegliedert sind. Ebenso wie für die 1.-Säule-Zahlung ist die Verwaltung der Flächennutzungsnachweise für HIAP und AGZ GIS-basiert und erfolgt mit der Software FIS-InVeKoS-GIS (FIG). Die Antragstellung für HIAP und AGZ erfolgt gebündelt mit den Direktzahlungen im Gemeinsamen Antrag. Für die LandwirtInnen besteht die Option der digitalen Antragstellung.

Die Bewertung der Software SEStERZ fällt durch die Bewilligungsstellen äußerst kritisch aus. Ein Teil der (hohen) IK begründet sich in der mangelhaften Software. Nach Auffassung der Bewilligungsstellen handelt es sich bei SEStERZ um ein veraltetes Programm, das entsprechend den Erfordernissen über die Jahre gewachsen ist und dabei seine Anwenderfreundlichkeit eingebüßt hat.

Die Software wird als zu verschachtelt, z. T. als unübersichtlich eingestuft, die Anwenderlenkung als unzureichend. Hieraus resultiert, dass eine Einarbeitung neuer MitarbeiterInnen mit hohen zeitlichen Erfordernissen verbunden ist.

Die Einschätzung wird auch durch die WIBank geteilt, sodass das bestehende System durch ein SAP-basiertes System abgelöst werden soll. *„Generell altern Systeme und kommen an ihr ‚Lebensende‘. Auch wenn die Zahlstellenfunktion nicht vom Land an die Bank übergegangen wäre, hätte sich die Frage der Zukunftsfähigkeit von SEStERZ gestellt, vor allem vor dem Hintergrund der neuen Förderperiode und den damit verbundenen neuen Anforderungen an das System. SEStERZ ist objektiv nur noch schwer weiterentwickelbar“* (LR, 2014).

Neben der grundsätzlichen Kritik an der Anwenderfreundlichkeit kritisieren die Befragten der Bewilligungsstellen das Softwaremanagement. Softwareaktualisierungen von SEStERZ wurden aus ihrer Sicht mit Blick auf die Einführung eines alternativen SAP-Formats erst verzögert, dann auf ein Mindestmaß reduziert. Die Einführung der neuen Software (*LAWI 2014*) wurde bereits mehrmals verschoben, sodass die Antragsbearbeitung nach wie vor mit SEStERZ erfolgt.

Die Kritik am Softwaremanagement bezieht sich auf eine verspätete und nicht ausreichend getestete Zurverfügungstellung der 2.-Säule-Module für die jährliche Antragsbearbeitung. Eine verspätete Verfügbarkeit der Software in Kombination mit fest terminierten Auszahlungen reduziert die Zeitspanne, die den Bewilligungsstellen für die Bearbeitung bleibt. Nicht ausreichend getestete Versionen führen für die Bewilligungsstellen dazu, dass Bearbeitungsschritte nach der Fehlerkorrektur der Software wiederholt werden müssen oder Programmierungslücken soweit wie möglich, manuell oder durch „Austricksen“ des Programms gefüllt werden. Beide Punkte führen zu einem erhöhten Bearbeitungsaufwand in den Bewilligungsstellen. Die Befragten kommen zu dem Schluss, dass die genannten Ineffizienzen hochgerechnet auf alle Bewilligungsstellen höher ausfallen als die „ordnungsgemäße“ und „umfängliche“ Programmierung.

Ein weiterer Aspekt, an dem sich auch Programmierungsdefizite manifestieren, ist die Prüfung des Grünlanderhalts. Der GL-Erhalt, der seit Beginn der Förderperiode Fördervoraussetzung der GAK-Maßnahmen ist, wurde erst 2011 als Prüfmodul in SEStERZ aufgenommen. Die Bewilligungsstellen wurden verpflichtet, rückwirkend für alle laufenden Verträge die EDV-gestützte Prüfung zu vollziehen. Die Bearbeitung des Prüfmoduls führte nach Auskunft der Bewilligungsstellen zu einer ausgeprägten Arbeitsspitze, die bei fortlaufender Prüfung nicht entstanden wäre, wenn eine entsprechende Prüfroutine von Anfang an zur Verfügung gestanden hätte.

Zusätzlich weist das Prüfmodul eine unzureichende Anwenderfreundlichkeit auf. Nach Aussage der Bewilligungsstellen wird jeder Grünlandverlust eines/einer AUM-Teilnehmers/Teilnehmerin mit einem Prüfhinweis versehen, die SachbearbeiterInnen müssen dann mit hohem manuellem Aufwand anhand der Flächenhistorie der jeweiligen Fläche prüfen, ob es sich bei dem Verlust um einen zulässigen oder zu sanktionierenden Grünlandabgang handelt. Letztlich kritisieren die Bewilligungsstellen die negative Außendarstellung, die die späte Prüfung mit sich brachte. In der



Wahrnehmung der AUM-TeilnehmerInnen wurde der Grünlanderhalt „plötzlich“ geprüft und bei Verstoß zudem auch noch „rückwirkend“ sanktioniert.

Die Kritik an der späten Bereitstellung der notwendigen Softwareanpassungen und der daraus resultierenden Arbeitsspitzen wird von der ZS nur bedingt geteilt. Die ZS verweist darauf, dass Programmierungsverzögerungen nicht ihr anzulasten seien, sondern der Komplexität des Programms, die umfängliche Testanforderungen nach sich ziehe. Die ZS bestätigt, dass die Softwareproblematik sehr grundsätzlicher Natur sei und genau aus diesem Grund SEStERZ durch ein SAP-Format ersetzt werden solle.

### **LAWI 2014 als zentrale Herausforderung für die neue Förderperiode**

Die Einführung von LAWI 2014 wird von einer Arbeitsgruppe begleitet, in der auch Bewilligungsstellen vertreten sind. Die interviewten Bewilligungsstellen stehen der Einführung von LAWI 2014 grundsätzlich positiv gegenüber. *„Das neue Programm erscheint auf den ersten Blick anwenderfreundlich (Optik, Struktur). Fraglich bleibt, ob nicht auch dieses Programm durch RL-Anpassungen etc. irgendwann mal ähnlich verstrickt sein wird“* (LR, 2014). Die Einführung der neuen Software wird als eine der wesentlichsten Herausforderungen für die nähere Zukunft gesehen, die in der Einführungsphase Arbeitskapazitäten binden wird, sodass sich der Personalbedarf in den Bewilligungsstellen in näherer Zukunft nicht nach unten bewegen wird (Lernkosten).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in dieser Förderperiode eine „Vakuum-situation“ vorherrschte, in der das alte Programm SEStERZ soweit funktionsfähig gehalten wurde, dass eine regelkonforme Abwicklung der Förderung möglich war. Der Blick war jedoch schon stark in die Zukunft, nämlich auf LAWI 2014, ausgerichtet. Offensichtlich ist es nicht gelungen, den Neustart des einen Programms vorzubereiten und zeitgleich SEStERZ im Hinblick auf die Benutzerfreundlichkeit, Fehlerfreiheit und zeitliche Verfügbarkeit fortzuschreiben. Die daraus resultierenden Ineffizienzen wurden in Form höherer Arbeitsbelastungen und letztlich in Form von Verwaltungskosten an die Bewilligungsstellen externalisiert. Allerdings hat die WIBank mit SEStERZ ein System übernommen, in das auch das HMUELV vorher zu wenig Finanzmittel für die DV-Programmierung des HIAP bzw. die Weiterentwicklung des Systems gesteckt hatte. *„Diese stiefmütterliche Behandlung stellt eine Altlast für die Abwicklung der Flächenprogramme dar“* (LR, 2014).

### **IT-Governance bislang auf Unternehmensziel der WIBank ausgerichtet**

Was im Hinblick auf die Bedeutung von EDV für die Wirtschaft gilt, gilt erst recht für die Abwicklung komplexer Förderprogramme: viele Geschäftsprozesse werden durch IT unterstützt oder überhaupt erst möglich, daher haben IT-Entscheidungen typischerweise unternehmensweite, strukturelle Bedeutung (Meyer, Zarnekow und Kolbe, 2003). Unternehmensweit heißt im Zusammenhang mit der Umsetzung des Hessischen EPLR für alle Bereiche der mit Umsetzung betrauten Stellen. Dies führt u. a. zu einer großen Anzahl an Kommunikationsbeziehungen und ist Ursache für Schnittstellenprobleme und Intransparenz.

Das Konzept der IT-Governance als Element guter Unternehmensführung greift diese Problematik auf und versucht, Lösungsansätze zu liefern. Unter IT-Governance werden Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zusammengefasst, die sicherstellen, dass mit Hilfe der eingesetzten IT die (Geschäfts-)Ziele abgedeckt, Ressourcen verantwortungsvoll eingesetzt und Risiken angemessen überwacht werden. Dabei müssen sie die Erwartungen und Ziele verschiedener Anspruchs- und Interessengruppen berücksichtigen (Meyer, Zarnekow und Kolbe, 2003). IT-Governance betrifft die Organisation, Steuerung und Kontrolle der IT eines Unternehmens zur konsequenten Ausrichtung der IT-Prozesse an der Unternehmensstrategie und erfordert die effektive und effiziente Gestaltung von Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen (PwC, 2013). Im Zusammenhang mit der Umsetzung des EPLR ist dabei die Frage, welche Unternehmensziele und welche „Stakeholder“ hier maßgeblich sind. Aus Sicht der WIBank besteht in erster Linie das Ziel, als Förderbank ihre Kernaufgaben kostendeckend zu erfüllen und in diesem Sinne die Synergieeffekte mit der bankeneigenen Software zu optimieren. Dies ist ein legitimes Standardinteresse (Selbsterhalt) einer Institution (siehe Diskussion hierzu unter 5.3), kann aber in Bezug auf das strategische Oberziel einer effizienten Programmabwicklung zu suboptimalen Ergebnissen führen.

Der Rechnungshof merkt in seiner Prüfung an (HRH, 2013), dass bisher angeregte Optimierungen des DV-Systems unter Hinweis auf Wirtschaftlichkeitserwägungen nicht umgesetzt würden, diese Argumentation aber nicht mit konkreten Kosten und Leistungsumfang untermauert werde. Damit greift er den Aspekt einer geringen Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen auf. Dieser Umstand verstärkt das Konfliktpotenzial mit den Bewilligungsstellen, bei denen der Eindruck entsteht, dass die WIBank ihren Gewinn auf Kosten der Bewilligungsstellen optimiere und eine wirkliche Einbeziehung der Interessen und Erfahrungen der Landkreise nicht gewollt sei. *„Das System ist 2001 bereits nicht ausprogrammiert produktiv gegangen und seitdem immer weiter angestückelt worden. Fachanwendertreffen analog zur Flächenförderung gibt es nach Wissen des Landkreises für den Bereich ABAKUS nicht“* (LR, 2014).

So regt der Rechnungshof an, dass – ganz im Sinne einer umfassenden IT-Governance – sich die Bewertung der Wirtschaftlichkeit nicht nur auf die WIBank beschränken sollte, sondern vielmehr der Wegfall von Mehr- und Doppelarbeit bei den Bewilligungsstellen sowie die Arbeitsentlastung der WIBank einzubeziehen seien. Das entspräche einer IT-Governance, die das Gesamt-„Unternehmen“ Fördergeschäft im Blick hat.

Gefordert ist in diesem Zusammenhang das Land Hessen als Auftraggeber, ein Anforderungsprofil mit Verbesserungen des DV-Systems zu entwickeln und die Umsetzung vertraglich zu vereinbaren.

Das Wiederaufleben des Konzeptes der Fachanwendungsbetreuer (siehe unten) im Bereich der Flächenförderung ist ein guter Schritt in diese Richtung.

### **„Wiederbelebung“ der Fachanwendungsbetreuer**

Die WIBank hat erkannt, dass bei der Programmierung von LAWI 2014 die Expertise und Mitarbeit der Bewilligungsstellen dringend erforderlich ist. Dafür wird seit 2011 verstärkt auf das schon zu SEStERZ-Zeiten bestehende Konzept der Fachanwendungsbetreuer<sup>126</sup> zurückgegriffen, was zwischenzeitlich „eingeschlafen“ war. Diese bilden quasi die Schnittstelle zwischen WIBank und Bewilligungsstellen, waren und sind zuständig für Fragen rund um SEStERZ und nunmehr auch in den Neuprogrammierungsprozess auf der Basis von SAP eingebunden. Damit will die WIBank auch Befürchtungen gegenüberreten, die vor allem in der Organisation der Übergangsphase bestehen. Es ist klar, dass SEStERZ nur abgelöst werden kann, wenn die neue Software voll funktionsfähig ist. In der Vergangenheit kam es immer wieder zu Problemen aufgrund nicht ausreichender Tests vor der Freigabe. Dies soll durch intensive Testphasen für die Zukunft vermieden werden. Die Bewilligungsstellen sind in die Zwischentests und den Abnahmetest eingebunden.

### **„Es gibt bislang über die WIBank ausreichend SAP-Schulungen“ (LR, 2014).**

Die Lizenzvergabe, das Einräumen von weiteren Leserechten und die dazugehörigen Grundschulungen wurden anfänglich von der WIBank restriktiv gehandhabt. Seit 2011 hat sich dies grundlegend geändert, da seitens der WIBank erkannt wurde, dass Schulungen dazu beitragen können, die häufig festzustellenden Eingabefehler zu verringern und die bestehenden Auswertungsmöglichkeiten des SAP-Systems besser zu nutzen. *„Seit 2011 werden die SAP-Lizenzen in der gewünschten Anzahl kostenlos nach Entscheidung des Ministeriums von der WIBank zur Verfügung gestellt. Dies gilt auch für die Schulungen, die durch die WIBank durchgeführt werden“* (LR, 2014). Ursprüngliches Konzept war es in jeder Bewilligungsstelle ExpertInnen als MultiplikatorInnen zu schulen. Dieses Angebot wurde von den Bewilligungsstellen nur wenig in Anspruch genommen.

## **5.5.2 EDV: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen**

- SAP-ABAKUS sollte so weiterentwickelt werden, dass stärker auf die Bedürfnisse der Bewilligungsstellen in der Vorgangsbearbeitung eingegangen wird. Das parallele Führen von Excel-Listen sollte möglichst unterbleiben. Der/die Richtliniengeberin sollte sich aber auch überlegen, ob tatsächlich Fördergegenstände so detailliert abgebildet werden müssen. Auch sollte die Haushaltssystematik an die Erfordernisse des ELER angepasst werden.
- LAWI 2014 ist so schnell wie möglich nach Abschluss der Testphasen produktiv zu gehen, um SEStERZ möglichst schnell ablösen zu können. Es ist wenig sinnvoll, noch umfangreiche Programmierarbeiten in SEStERZ zu stecken, um die künftige Programmarchitektur

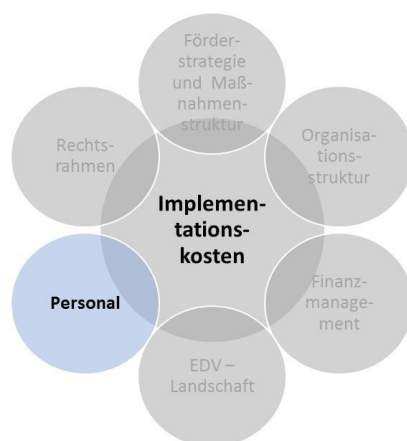
---

<sup>126</sup> Es handelt sich um MitarbeiterInnen aus Bewilligungsstellen, die ihre Arbeitszeit in den Landratsverwaltungen reduziert haben und stattdessen die WIBank bei der Entwicklung und Einführung von LAWI 2014 unterstützen.

abzubilden. Das Übergangsjahr 2014 schafft unfreiwillig ein wenig Entlastung. Allerdings sind viele Rahmenbedingungen vor allem in der 1. Säule (Greening) noch nicht im Detail geklärt, die aber unabdingbar auch für die Programmierung der künftigen HIAP-Tools sind. Der Fokus ist stärker auf die Funktionalität des Systems aus Sicht der Bewilligungsstellen zu richten, vor allem bezüglich EDV-gestützter Verwaltungskontrollen. Die IT sollte eine stärkere Hilfestellung bei der Taktung der VOK bieten.

- Alle Statistiken und Berichte sind aus den Datenbanken automatisiert zu erstellen. Die erforderlichen Abfrageformate sind rechtzeitig zu entwickeln.
- Grundvoraussetzung einer guten Nutzbarkeit der gesamten IT-Landschaft für alle Beteiligten ist, dass Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen sowie die Kostenzuteilung in den Dienstleistungsverträgen ausreichend klar und nachhaltig geregelt sind.
- Richtliniengeber sollten ausreichend Sensibilität entwickeln, wie sich bestimmte Richtlinien mit Fördergegenständen, Förderfähigkeitskriterien und Auflagen in klar strukturierte Verfahrensabläufe umsetzen lassen, die sich dann schematisch in einem DV-System abbilden lassen.
- Prinzip der IT-Governance stärken: Es sollte ein Anforderungsprofil für Verbesserungen des DV-Systems entwickelt und die Umsetzung vertraglich vereinbart werden. Zielsetzung sollte sein, künftig eine verstärkte DV-gestützte Sachbearbeitung und Programmabwicklung zu ermöglichen.

## 5.6 Personelle Ressourcen



Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen bedarf einer ausreichenden Personalausstattung nicht nur zahlenmäßig, sondern auch in fachlicher Hinsicht, bezogen auf verwaltungs- und fördertechnische Aspekte sowie Förderinhalte.

Diese Anforderungen gelten für die Programmsteuerungsebene (VB/Fachreferate, BS, WIBank) genauso wie für die Bewilligungsstellen.

### 5.6.1 Programmsteuerungsebene

Die Programmsteuerungsebene war ebenso wie die Bewilligungsebene von den umfassenden organisatorischen Veränderungen betroffen, woraus Konsequenzen für und neue Anforderungen an das Personal resultierten.

So wurde die BS, die vorher im Finanzministerium angesiedelt war, im Zuge der Verlagerung der Zahlstellenfunktion an die WIBank wieder in das HMUELV zurückverlagert. Bezüglich der Fachlichkeit der BS-MitarbeiterInnen gibt es teilweise Kritik aus den Bewilligungsstellen. *„Das Personal der BS wurde nicht nach Fachkriterien ausgewählt.“* (LR, 2014). So verfügt das Personal nach Ansicht der Bewilligungsstellen zwar über eine Verwaltungsausbildung, oder es sind EDV-Spezialisten, aber es gibt zu wenig Fachwissen im Agrarbereich, um auch fachliche Aspekte in die Bewertungen mit einfließen zu lassen. *„Auf dem theoretischen Weg über die Förderakte können sie das Vorhaben nicht durchdringen. Dadurch kommt es oftmals zu Missverständnissen. [...] Bei den Prüfungen sitzt man dann Personen gegenüber, die mit fachlichen Begriffen aus dem Baubereich oder dem Landwirtschaftsbereich wenig anfangen können“* (LR, 2014).

Diese Kritik wird vielfach auch in anderen Bundesländern geäußert und hängt in starkem Maße mit der Anforderung zusammen, aus Sicht einer Fachperson zwingende Entscheidungen nachvollziehbar in den Antragsunterlagen für externe PrüferInnen begründen und dokumentieren zu müssen. Dies wird häufig als unnötiger bürokratischer Aufwand gesehen, der nur die Förderakten anwachsen lässt. Für die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Förderentscheidungen sind diese Anforderungen jedoch unerlässlich. Von den Bewilligungsstellen wurde in Dienstbesprechungen angeregt, das Personal der BS entsprechend zu schulen, damit Missverständnissen und zeitaufwendiger Konfliktbereinigung (Prüfbemerkung – Stellungnahme zu Prüfbemerkung) vorgebeugt werden kann.

Die VB ist derzeit mit 4,4 AK ausgestattet. Für die Vielzahl an Aufgaben ist das Personal relativ knapp bemessen. Im Prinzip wäre es auskömmlich, wenn sich die VB auf ihr Kerngeschäft konzentrieren könnte. Unter die Ägide der VB fallen aber auch GAK-Koordinierungstätigkeiten, die Vorbereitung von Ministerkonferenzen, Ministertermine und Landtagsangelegenheiten. *„Zukünftig wird die VB mit einer AK weniger auskommen müssen. Für die Frage der Auskömmlichkeit der AK ist dann die Ausgestaltung der Aufgaben der VB im Bereich des Finanzmanagements und der AG Finanzen ausschlaggebend. Die knappe Personaldecke kollidiert mit der Katalysatorfunktion, die die VB eigentlich bei sich sieht“* (LR, 2014). Gerade in Zeiten, in denen die Abwicklung des laufenden Programms mit der Erstellung eines neuen Programms zusammenfällt, ist die Verfügbarkeit von Personal ein begrenzender Faktor.

Den Fachreferaten im Ministerium kommt eine wichtige Position in der Steuerung der Maßnahmen über die Richtlinien zu. „Gefühlt“ sind die Fachreferate personell unterbesetzt, was aber auch auf die noch nicht optimal eingestellten Schnittstellen im Dreieck Fachreferat, WIBank und Bewilligungsstelle zurückzuführen sein könnte. So verbleibt die Beantwortung/Klärung vieler Fachfragen beim Ministerium, weil die WIBank RL-Interpretationen eher als Aufgabe des RL-Gebers ansieht.

Die Abteilung Landwirtschaftsförderung in der WIBank wurde in erster Linie mit Personal der IBH (DE/RE) und der vormaligen ZS beim Ministerium ausgestattet. Zusätzlich kam es zu Neueinstellungen und Umgruppierungen von Personal. Von allen Befragten werden personelle Probleme, hinsichtlich Zahl und Fachlichkeit, bei der Gruppe Flächenprogramme gesehen, auch in Bezug auf die forstliche Förderung. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die größte Personalfuktuation in der Gruppe Flächenprogramme zu vermerken war, teils altersbedingt, teils durch Weggang oder Rückkehr in die Landesverwaltung. Neue MitarbeiterInnen wurden eingestellt, die sich aber erst einarbeiten müssen. Parallel dazu wurden erfahrene MitarbeiterInnen für das Projekt LAWI 2014 abgezogen, was aus Sicht der Bewilligungsstellen nachteilig für die Qualität der fachaufsichtlichen Prüfungen und Klärung offener Fragen war. Dieses Problem wird auch von der WIBank gesehen: *„Die Kritik im Bereich Fläche, dass Anfragen z. T. eine lange Bearbeitungsdauer haben, kann nicht grundsätzlich in Abrede gestellt werden. Diese längeren Bearbeitungszeiten sind der hohen Belastung in der Gruppe und den Einarbeitungsphasen im Zuge der Personalfuktuation geschuldet. Die Situation hat sich in der letzten Zeit verbessert. Es besteht aber weiterhin Optimierungspotential“* (LR, 2014). Die Anforderungen an die Fachlichkeit des Personals werden von den Befragten unterschiedlich gewertet, je nach Haltung zur Frage des Umfangs der durch die WIBank auszuübenden Fachaufsicht. Es gibt, wie schon in Kapitel 5.3 diskutiert wurde, kontroverse Auffassungen und Erwartungshaltungen an die Fachaufsicht, die auch mit unterschiedlichen Einschätzungen zur Fachlichkeit des Personals einhergehen. Auf die Zukunft ausgerichtet liegt hier eine entscheidende „Baustelle“ für die Sicherung der Abläufe in der gewählten Organisationsstruktur.

## 5.6.2 Bewilligungsstellen

### **Personelle Ressourcen sind bei wachsenden Aufgaben ein kritischer Faktor der Förderung**

Das Gros des Bewilligungsgeschäftes des EPLR Hessen wird von den landrätlichen Verwaltungen bewerkstelligt. Deren Personalsituation ist sehr unterschiedlich, je nach Verankerung der Aufgaben in den jeweiligen Landratsämtern. Generell erfolgte die Kommunalisierung auf der Grundlage der Personalausstattung 2005. Seitdem steigt der Arbeitsumfang im Rahmen der EU-Förderung kontinuierlich, zuletzt durch die Übertragung der Bewilligungsfunktion ohne weiteren finanziellen Ausgleich seitens des Landes Hessen (Angabe eines LK: ca. 25 % steigender

Arbeitsumfang<sup>127</sup>). Ein auskömmlicher Personalbestand und eine nachhaltige Personalentwicklung hängen daher stark von der Haushaltslage der Landkreise und dem Stellenwert der Aufgaben in der Landkreisverwaltung ab, wobei die Spielräume sehr begrenzt sind. *„Angesichts der Personalsituation im Öffentlichen Dienst muss man die Situation nehmen, wie sie ist“* (LR, 2014).

Der in der Evaluierung genannte Personalaufwand im Jahre 2011 bildet nicht den Personalaufwand ab, der dauerhaft erforderlich wäre, um die inzwischen qualitativ und quantitativ deutlich gestiegenen Anforderungen durch Regularien zu erfüllen. Nach eigenen Aussagen stoßen kleinere Ämter an ihre Leistungsfähigkeit (Qualitätsstandards können nicht mehr sichergestellt werden, Überlastungen des Personals). Rein quantitativ betrachtet, ist in den meisten kommunalen Bewilligungsstellen das vorhandene Personal allerdings bislang zumeist ausreichend, zumindest im Mittel der Jahre. Probleme sind die zeitlichen Abläufe und die extremen Arbeitsspitzen, die entweder mit Überstunden, dem Hinzuziehen von anderem Personal (z. B. für Verwendungsnachweisprüfungen) oder dem „Griff zum Telefon“ statt persönlicher Ansprache bei Außenterminen ausgeglichen werden.

Perspektivisch wurde aber angemerkt, dass, wenn die Förderverfahren nicht einfacher und angemessener im Zusammenspiel mit der Bank werden, es nicht unwahrscheinlich sei, dass (einige) LandrätInnen diese Aufgaben nicht weiter übernehmen wollen. Die Verwaltung in einigen Landkreisen ist stark überaltert, und in näherer Zukunft fallen erhebliche Anteile des Personals der Landkreisverwaltungen weg. Dann könnte verstärkt das Personal aus der Förderung für originäre Landkreistätigkeiten abgezogen werden.

### **Schleichender Verlust der Fachlichkeit und des Gestaltungsanspruchs**

Zum Zeitpunkt der Kommunalisierung war eine hohe Fachlichkeit und Fachkompetenz der SachbearbeiterInnen der Agrarverwaltung gegeben. Diese spiegelt sich u. a. im Grad der Betreuung der AntragsstellerInnen wider, sowohl im Bereich der DE/RE als auch der Agrarförderung. Die Anforderungen an die Qualifikation der MitarbeiterInnen in den landrätlichen Verwaltungen sind hoch: Zum einen müssen sie fachlich/inhaltlich „sattelfest“ sein, um den Förderauftrag Landentwicklung bzw. Ressourcenschutz voranzutreiben. Im Bereich der Fördermaßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (SP 3 und 4) erstreckt sich das Förderangebot zunehmend auf Handlungsfelder, die außerhalb des Kerngeschäfts einer Agrarstrukturverwaltung liegen. Dadurch entstehen mehr Schnittstellen durch notwendige fachliche Stellungnahmen, Wirtschaftlichkeitsprüfungen (Arbeitsplatzschaffende Maßnahmen), Stellungnahmen zu energetischen Projekten und Projekten der Daseinsvorsorge, Prüfung des Vergaberechts, des Beihilferechts und de-minimis-Regelungen. Die Landentwicklung beinhaltet zudem auch aktivierende Elemente, d. h. eine aktive Zusammenarbeit mit den Kommunen und

---

<sup>127</sup> Im Rahmen der schriftlichen Erhebung wurden zu einer offenen Frage viele Probleme mit personellen Engpässen thematisiert. Dies deutet auf die Virulenz des Themas hin.

den Regionalmanagements. Zum anderen müssen sie sich in der komplexen EU-Materie auskennen und professionell im Umgang mit dem SAP-System sein. Ohne grundlegende und kontinuierlich geschulte IT-Kenntnisse ist kaum ein effizienter Umgang mit den komplexen IT-Systemen möglich.

Die Fachlichkeit ist aber ein Problem, insbesondere bei Ämtern mit nur wenigen Förderfällen<sup>128</sup> oder bei Ersatz von Fachpersonal durch reine Verwaltungsangestellte.<sup>129</sup> Dies trifft auf alle Bereiche der Förderung zu – sowohl auf das HIAP als auch die DE/RE. Neben Förderinhalten sind verfahrenstechnische Fragen betroffen, wie auch die WIBank feststellt: *„Das Problem der fehlenden Fachlichkeit in den kommunalen Bewilligungsstellen ist zumindest aus Sicht der Gruppe investive Programme ein zunehmendes Problem und führt auch zu Fehlern“* (LR, 2014). Insgesamt sind die Bewilligungsstellen derzeit im Schnitt noch fachlich gut aufgestellt, *„wobei es Varianzen zwischen den Bewilligungsstellen und deren Selbstverständnis gibt“* (LR, 2014). Wie sich die Situation zukünftig entwickelt, bleibt offen. Angesichts der dünnen Personaldecke vieler Kommunen steigt der Druck, die aus dem Landesdienst stammenden MitarbeiterInnen, die im kommunalen Gefüge relativ hoch eingruppiert/besoldet sind, anderweitig einzusetzen.

Die WIBank ist als ZS dafür verantwortlich, bei den delegierten Stellen die Qualität der geleisteten Arbeit zu beurteilen. Dies ist für sie auch die einzige Möglichkeit, indirekt Einfluss auf Zahl und Qualität der MitarbeiterInnen in den Landratsämtern zu nehmen. *„Die WIBank hat keinen direkten Einfluss auf Personalentscheidungen der Landkreise, in den Vereinbarungen mit den Landkreisen ist jedoch ein Passus enthalten, dass seitens der Landkreise ausreichendes und ausreichend qualifiziertes Personal zur Verfügung zu stellen ist. Sie kann Einfluss nur über die Kontrolle des Endproduktes ausüben“* (LR, 2014). Aus Sicht der WIBank ist die Frage der Personalausstattung für die Wahrnehmung der Bewilligungsfunktion eine Angelegenheit zwischen den Landratsämtern und dem Land Hessen.

Bei den anderen beteiligten Bewilligungsstellen werden teilweise auch quantitative Mängel gesehen. Im Bereich V&V reichen die Personen beispielsweise nicht aus, um die erforderlichen bautechnischen Prüfungen zu bewältigen. Auch wird das Ersetzen von Fachpersonal durch fachfremde Verwaltungskräfte kritisch gesehen. *„Es fehlen Fachkräfte aus der Land- und Ernährungswirtschaft, da es keine Inspektorenausbildung mehr gibt. Diese wären erforderlich, um den Antragstellern eine Beratung auf Augenhöhe anbieten zu können“* (LR, 2014).

---

<sup>128</sup> *„Die Personalsituation ist so, dass keine Probleme bei der Abarbeitung bestehen. Die Personalsituation ist bei solchen Bewilligungsstellen schwieriger, die vom Volumen her weniger Fälle bearbeiten. Hier arbeiten die Sachbearbeiter nicht nur im Bereich der ELER-Förderung, sondern müssen noch viele andere zusätzliche Aufgaben erfüllen. Diese Personen stecken dann nicht so im Detail im Vergleich zu Personen, deren Hauptbeschäftigung es ist und die Förderung professioneller umsetzen können“* (LR, 2014).

<sup>129</sup> *„Die AUM-Zuständigen in den landrätlichen Verwaltungen verfügen nicht zwingend über das entsprechende Fachwissen. Zum Teil handelt es sich um Verwaltungsangestellte, die vorher in anderen Verwaltungsbereichen tätig waren. Damit fehlt ihnen inhaltliches und fachliches Know-how [...]“* (LR, 2014).



Insgesamt zeichnen sich auch in Hessen Tendenzen eines Wandels ab von einer aktivierenden Verwaltung hin zu einer rein verwaltenden Verwaltungspraxis, der in den anderen Bundesländern zum Teil schon vollzogen wurde. „Früher war das Arbeiten in diesem Bereich eher eine Berufung, heute ist es ein Job“ (LR, 2014).

### 5.6.3 Personal: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen

Grundsätzlich lässt die Finanzlage des Landes und der Kommunen wenig Spielraum für eine Personalaufstockung. Allein die notwendige Forderung, eine Kontinuität sicherzustellen und darauf zu achten, dass Erfahrungswissen weitergegeben wird, ist ambitioniert. Gleichzeitig sind die Personalressourcen ein entscheidender Faktor für die anlastungsfreie Umsetzung von fachlich anspruchsvollen Programmen. Gerade vor dem Hintergrund der Neuprogrammierung muss kritisch hinterfragt werden, ob Anspruch und zur Verfügung stehendes Personal zusammenpassen.

Neben einer rein quantitativen Dimension bestehen aber auch Änderungsoptionen im Bereich Organisation und Finanzmanagement, die sich positiv auf die Personalsituation auswirken können, und die in den vorhergehenden Kapiteln schon angemerkt wurden.

Handlungsansätze sind insbesondere:

- Glätten der extremen Arbeitsspitzen: Das Fördergeschäft könnte kontinuierlicher über das Jahr verteilt werden durch
  - eine vorausschauende Planung und Taktung von Prüfungen übergeordneter Instanzen,
  - ein gutes Finanzmanagement und eine frühzeitige Mittelfreigabe der Landesmittel und der GAK-Mittel für eine kontinuierliche Bewilligung,
  - eine bessere Taktung der Auszahlungszeitpunkte für flächenbezogene Maßnahmen, um die Erfordernisse der Nacharbeiten zu verringern.
- Sicherstellung der Fachlichkeit und Handlungsfähigkeit des Personals durch
  - Konzentration der Bewilligungsfunktion und damit Professionalisierung der handelnden Stellen,
  - Kapazitätsaufbau in der WIBank im Bereich Flächenförderung und stärkere (auch fachliche) Unterstützung der Bewilligungsstellen,
  - Professionalisierung und Stärkung gerade im Bereich der Beratung (Marktstruktur, Diversifizierung), da es hier noch Lücken gibt, die sich als Hemmnisse herausstellen,
  - Nutzung des Vereinfachungspotenzials (z. B. in der Vergabe, Wiedereinführung der Bagatellregelung für Rückforderungen), unterstützende IT-Systeme und – aus Sicht der Bewilligungsstellen – weniger Dokumentationspflichten.

## 5.7 Organisation und Abwicklung der forstlichen Förderung

### 5.7.1 Allgemeine Rahmenbedingungen der forstlichen Förderung und Kosten- und Umsetzungsstrukturen im Ländervergleich

Forstliche Fördermaßnahmen, so die Aussagen der Interviewpartner in allen Bundesländern, sind generell schwierig innerhalb der EU-Förderung umzusetzen. Den zahlreichen Terminvorgaben, zeitlichen Restriktionen eines EU-Förderjahres und unflexiblen Rahmenbedingungen steht die Abhängigkeit von Naturereignissen, der Vegetationsperiode und der Witterung gegenüber. *„Es gibt ein EU-Haushaltsjahr, es gibt ein nationales Haushaltsjahr, es gibt Vegetationsperioden und das Geschäftsgebaren von Baumschulen, Arbeitskapazitäten und Planung: Dieses alles unter Förderaspekten zusammenzubringen, ist schwer und auch schwierig an die Prüfinstanzen zu vermitteln“* (LR, 2014).

Im Gegensatz zu den landwirtschaftlichen flächenbezogenen Maßnahmen, die von Synergien mit der 1. Säule profitieren können, müssen speziell für die forstlichen Maßnahmen kostenintensive, digitale Vermessungen zur Förderabwicklung zum Abgleich mit anderen Flächenförderungen und zur Vermeidung von Doppelförderungen<sup>130</sup> durchgeführt werden. Auf welche Weise die Forstflächen vermessen und in das System der InVeKoS-Maßnahmen integriert worden sind, ist in den Bundesländern jedoch unterschiedlich gelöst. In Hessen wird dies von einem eigenen Vermessungstrupp GPS-gestützt vorgenommen.<sup>131</sup>

Zudem ist der Aufwand pro Förderfall für forstliche Maßnahmen tendenziell hoch, während die Förderbeträge eher gering ausfallen. Das Gros der Maßnahmen wird von privaten WaldbesitzerInnen beantragt, die zum einen weder über Fördererfahrung noch über umfassende waldbauliche Expertise verfügen. Daher sind sie in hohem Maße auf die Betreuung durch die FörsterInnen angewiesen. In allen untersuchten Bundesländern gelten die Forstverwaltungen als „Exoten“ der Förderung, da weniger Erfahrungen mit der EU-Förderung vorliegen als in der Landwirtschaftsverwaltung. Zudem treten häufiger Konflikte oder Missverständnisse mit übergeordneten Kontrollinstanzen (z. B. BS und Interner Revisionsdienst der ZS) auf, die aus Sicht der Forstverwaltungen stark durch die 1. Säule geprägt sind und über wenig forstfachlichen Sachverstand verfügen. Die forstlichen Fördermaßnahmen insbesondere unter Schwerpunkt 2 – weniger der forstliche Wegebau – gehören in allen untersuchten Bundesländern zu den Maßnahmen mit überdurchschnittlichen relativen IK in Höhe von 25 bis 30 % der ausgezahlten Mittel. In Hessen liegen diese

---

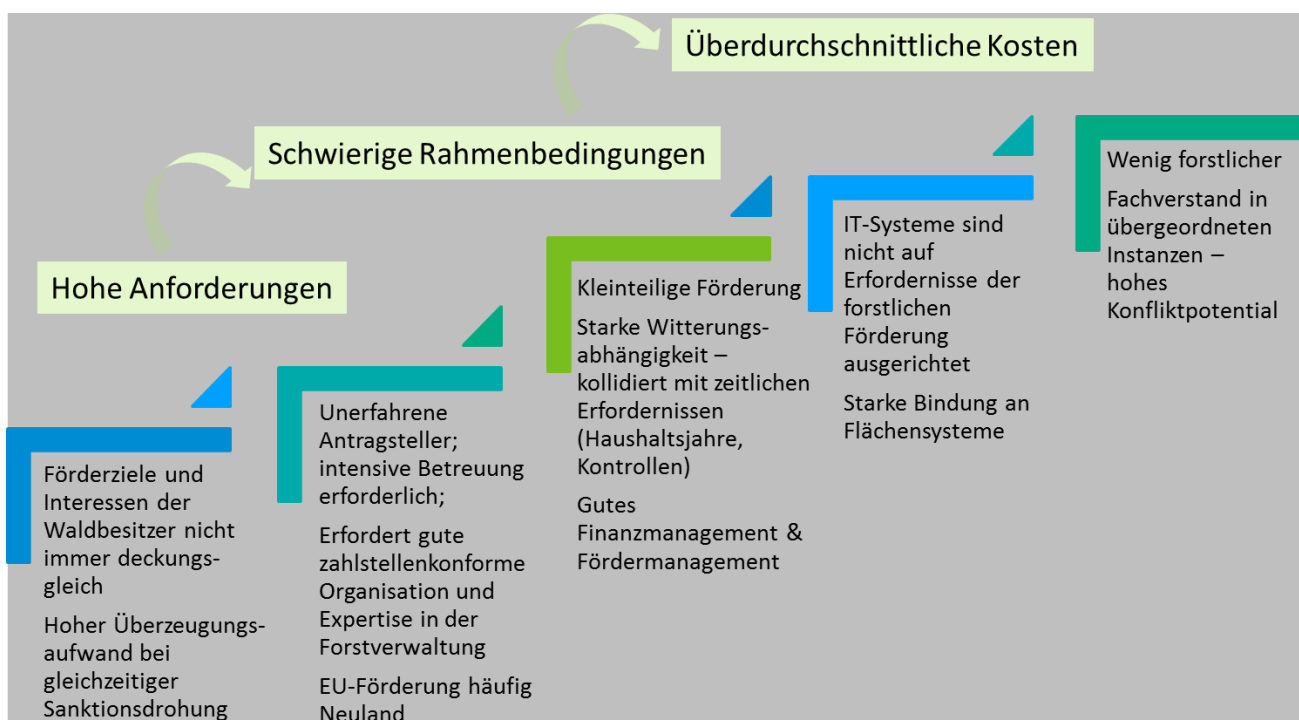
<sup>130</sup> Flächenbezogene Forstfördermaßnahmen sind eindeutig zu identifizieren und in einem GIS verwaltet (Art. 4,6, 7 der VO (EG) Nr. 65/2011 sowie Art. 6 und 34 der VO (EG) Nr. 1122/2009 sowie Verordnungen (EG) Nr. 73/2009 und Nr. 1698/2005 (Bellut, 2011).

<sup>131</sup> Diese genaue Flächenermittlung wird von den in die Förderung involvierten RevierleiterInnen in Hessen überwiegend positiv eingeschätzt, da so von Anfang an Sicherheit über die Flächengröße besteht (Bormann, 2013).

nochmals deutlich darüber, was auf landesspezifische Ausprägungen der Förderung und Probleme der Umsetzung hinweist.

Abbildung 20 fasst schematisch die besonderen Rahmenbedingungen und Anforderungen speziell der Förderung des Waldumbaus im EU-Kontext zusammen, die im Folgenden für Hessen vertiefend dargestellt werden. Im Rahmen der qualitativen Analyse wurden zahlreiche Aspekte angeführt, die den reibungsfreien Ablauf der Förderung erschweren: Organisation der Förderabwicklung (Bewilligungsstelle und Hessen Forst), Einbindung der forstlichen Belange in die WIBank als EU-Zahlstelle oder zeitliche Abläufe im Bewilligungsgeschäft.

**Abbildung 20:** Rahmenbedingungen der forstlichen Förderung im Kontext der EU-Förderung bezogen auf die Maßnahmen Waldumbau (Teilmaßnahme ELER Code 227)



Quelle: Eigene Darstellung nach länderübergreifenden Ergebnissen der Interviews.

Herauszustellen ist trotz aller fördertechnischen Probleme, dass gerade die Maßnahmen Waldumbau für die Umsetzung von Biodiversitätszielen wesentlich sind. Im Bereich Biodiversität entfalten die Maßnahmen eine hohe Wirksamkeit (siehe Sander und Bormann, 2013 und Kapitel 7). Es ist daher zu überlegen, wie die fachlich erforderliche Förderung besser und kosteneffizienter umgesetzt werden kann.

## 5.7.2 Hessenspezifische Ausgestaltung der forstlichen Förderung

### 5.7.2.1 Fördermittelmanagement und Förderausgestaltung

#### **Geringes Budget und Probleme in der Mittelbereitstellung**

Ein Teil der sehr hohen relativen Kosten ist auf die geringe – und unter dem tatsächlichen Bedarf liegende – Fördermittelausstattung der Maßnahmen und die besondere finanzielle Problemlage im Laufe der Förderperiode zurückzuführen. Hohen Fixkosten der forstlichen Förderung standen demzufolge nur relativ niedrige Summen an ausgezahlten Mitteln gegenüber. 2011 wurden beispielsweise für die Wegebaumaßnahmen (125\_A) 150 Wegebauanträge bearbeitet, von denen aber wegen Mittelknappheit ca. 120 abgelehnt werden mussten. Auch diese Ablehnungen sind im System (SEStERZ) zu bescheiden bzw. durch Vorgaben der Zahlstelle über das „Vier-Augen-Prinzip“ umzusetzen, und damit mit nicht unerheblichem Aufwand verbunden.

#### **Kleinteilige Förderung und vergleichsweise geringe Fördersummen pro Hektar**

Mit einer Bagatellgrenze von 500 Euro (bzw. 1.000 Euro im Wegebau) liegt Hessen im Vergleich der Bundesländer eher im unteren Bereich, was insgesamt eine kleinteilige Förderung zur Folge hat (siehe Tabelle 29).

**Tabelle 29:** Bagatellgrenzen für die forstlichen Fördermaßnahmen im Ländervergleich

Maßnahmen	Bundesland	Bagatellgrenze für die Förderung bzw. Auszahlung		
		Mindestzuwendung (absolut)	ZuwendungsempfängerInnen/ Fördergegenstände	
Angabe in Euro				
125	forstlicher Wegebau	Hessen <sup>2)</sup>	1.000	keine Differenzierung
		NI/HB	1.000	Keine Differenzierung
		NRW <sup>1)</sup>	2.000	Private AntragstellerInnen
			12.500	Kommunale Antragsteller
	SH	wird nicht angeboten	keine Differenzierung	
227	Naturnahe Waldbewirtschaftung	Hessen	500	keine Differenzierung
		NI/HB	1.000	Keine Differenzierung
		NRW <sup>1)</sup>	2.000	Private AntragstellerInnen
			12.500	Kommunale Antragsteller
	SH	200	keine Differenzierung	
227	Waldkalkung	Hessen	500	keine Differenzierung
		NI/HB	1.000	Keine Differenzierung
		NRW <sup>1)</sup>	2.000	Private AntragstellerInnen
			12.500	Kommunale Antragsteller
	SH <sup>3)</sup>	200	keine Differenzierung	

<sup>1)</sup> Zuwendungen nur, wenn Gesamtwaldeigentum in NRW 300 ha nicht übersteigt oder Vergleichswert unter 50.000 Euro oder Hiebsatz unter 3,5fm/ha liegt, Ausnahme Lage in NSG, FFH- oder EG-Vogelschutzgebieten.

<sup>2)</sup> Pro Antrag, 1 Antrag kann mehrere Teilanträge beinhalten.

<sup>3)</sup> Maßnahme nur außerhalb der EU-Förderung angeboten.

Quelle: Eigene Darstellung nach den Förderrichtlinien der Bundesländer (Stand September 2013).

Zudem liegen die durchschnittlich gezahlten Prämien/ha für den Waldumbau mit ca. 1.800 Euro/ha weit unter denen der anderen Bundesländer. Auch im Wegebau, mit dem vorrangig Instandsetzung gefördert wird, werden pro Förderfall und Output Einheit (ha oder km) wenig Fördermittel ausgezahlt. Tabelle 30 verdeutlicht, dass die Relation aus Implementationskosten zu den ausgezahlten Fördermitteln (relative IK) in Hessen deutlich schlechter ist als beispielsweise in Niedersachsen, bezogen auf die geförderte Fläche aber besser. Dies liegt an der unterschiedlichen Ausgestaltung der Förderung in den beiden Ländern.

**Tabelle 30:** Kostenstruktur der forstlichen Fördermaßnahmen in Hessen und Niedersachsen

Maßnahmen	Relative IK (%)	Output Ø 2010 -2012	IK/km IK/ha (Euro)	Gesamtkosten/ km bzw. ha (Euro)	Merkmale der Förderung
<b>Wegebau</b>					
Hessen	53	96 km	2266	6.582	Instandsetzung
Niedersachsen/HB	18	71 km	3974	25.150	Aus- und Neubau
<b>Waldumbau</b>					
Hessen	41	802 ha	781	2.676	Pauschale/ha + geringe Förderhöhe
Niedersachsen/HB	25	1.289 ha	915	4.643	Pflanzverbände/ha + hohe Förderbeträge + Zaun
<b>Waldkalkung</b>					
Hessen	37	5.427 ha	53	197	90% Beihilfe
Niedersachsen/HB	7	6.345 ha	17	243	100% Beihilfe
<b>Jungbestandspflege</b>					
Hessen	115	597 ha	270	503	Vergleichbare Kostenstruktur,
Niedersachsen/HB	147	600 ha	305	513	aber sehr hohe Mitnahmen

Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten der Länder der Jahre 2010 bis 2012.

### 5.7.2.2 Organisation der forstlichen Förderung

#### Anzahl involvierter Stellen und vorhandene Förderexpertise

Während die Bewilligung in Hessen zentral durch den RP Darmstadt wahrgenommen wird, sind 41 Forstämter von Hessen Forst in die Antragsannahme und Verwaltungskontrolle involviert. Teilweise bearbeiten die Ämter eine sehr geringe Zahl von Anträgen, sodass nur ein minimales Erfahrungswissen aufgebaut wird. Dies macht intensive Nacharbeiten der Anträge im Laufe des Verfahrens erforderlich.

*„Die Masse der Förderfälle kann man schnell umsetzen, insbesondere in den Forstämtern, die Förderschwerpunkte sind und um die 30 Förderanträge pro Jahr einreichen. Solche Forstämter haben Routine und wissen, worauf sie achten müssen. Daneben gibt es Forstämter mit wenigen Förderanträgen. Hier kommt es häufig zu umfangreichen Nacharbeiten und vielen Nachfragen. Die Anträge werden hin und her geschickt, bis sie endlich vollständig sind. Man bekommt selten einen Förderantrag, der von vorneherein vollständig und stimmig ist [...]“ (LR, 2014).*

Hinzu kommt, dass der/die durchschnittliche forstliche AntragstellerIn Laie ist. Die Mehrzahl der Befragten (ca. 77 %) hat für die Bearbeitung der Antragsunterlagen eine externe Unterstützung benötigt und fachliche Beratung für die Antragstellung in Anspruch genommen (ca. 87 %). Die Beratung erfolgte für 85 % durch das Forstamt (Bormann, 2010). Das verdeutlicht den Einfluss des Försters/der Försterin vor Ort auf die Inanspruchnahme der Förderung, die Qualität der Förderanträge und das darauf aufbauende Verfahren. Nach Aussage der Bewilligungsstelle seien allerdings die FörsterInnen „fördertechnisch gesehen aber auch mitunter Laien“. Aufgrund des Aufwandes stehen einige FörsterInnen der Förderung auch eher ablehnend gegenüber (Bormann,

2013). Wenn die betreuenden FörsterInnen nicht mehr aktiv dazu raten, Maßnahmen in Anspruch zu nehmen, weil sie die Abwicklung zu bürokratisch und riskant finden, dann verliert die Förderung in der Fläche an Akzeptanz.

Problematisch für das reibungsfreie Förderverfahren ist zudem, dass es in Hessen, im Gegensatz zu NI und NRW, keine klare organisatorische Trennung zwischen Beratung und Förderverwaltung in den Einreichungsstellen gibt, wie für das Zahlstellenverfahren vorgesehen. Daher sind laut Bewilligungsstellen große Anstrengungen der „Qualitätssicherung“ erforderlich. Die WIBank sieht diese organisatorischen Aspekte auch kritisch, verweist aber auf die Zuständigkeit des Landes in organisatorischen Fragen.

### **Fachaufsicht - wenig Ressourcen und Kommunikationsprobleme**

Innerhalb der WIBank als EU-Zahlstelle ist die forstliche Förderung der Gruppe flächenbezogene Förderung zugeordnet, in der auch die Fachaufsicht verankert ist. 2011 waren 0,65 AK mit Aufgaben in diesem Bereich betraut, was aus Sicht der Bewilligungsstelle und des Fachreferats für eine gute Unterstützung nicht auskömmlich ist. Die Fachaufsicht werde nicht im Sinne einer Verbesserung der Verfahrensgestaltung ausgeübt. Man würde sich im Hinblick auf ein Qualitätsmanagement des Antragsverfahrens mehr Unterstützung und Hilfestellungen durch die WIBank wünschen. Dies wäre auch aus der Sicht der BS stärker erforderlich. *„Momentan handelt es sich um rein verfahrenstechnische Fragen, fachtechnische Fragen werden zu wenig angegangen oder geklärt“* (LR, 2014).<sup>132</sup> Die Kritik an dem verkürzten Verständnis der Fachaufsicht entspricht somit derjenigen des HRH für den Bereich der Marktstrukturverbesserung und der Kritik der HIAP-Bewilligungsstellen (siehe oben).

Eine Herausforderung in der Projektabwicklung im Bereich der Forst ist auch der Umgang mit den Vergabebestimmungen und den Sanktionsregelungen. Zurückzuführen ist dies aus Sicht der Bewilligungsstelle teilweise auch auf die verbesserungsfähige Einbindung der Forst in die Gesamtorganisation der ZS. Kommunikationsdefizite sind insbesondere in den ersten Jahren nach der Umorganisation der ZS aufgetreten. Organisatorisch dem Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen zugeordnet, haben wesentliche Informationen/Mitteilungen, die eher die investiven Maßnahmen betreffen, die Forst nicht in der erforderlichen Zeitnähe erreicht. Kommunikationsdefizite hat auch die WIBank eingeräumt. Eine Gegensteuerung erfolgte durch die Abordnung einer AK aus der Gruppe investive Programme mit 0,3 AK zur Gruppe flächenbezogenen Maßnahmen der WIBank. Ob diese Maßnahme ausreichen wird, um die Mängel in den Verfahrensfragen zu lösen und die Fachaufsicht auf ein anderes Niveau zu heben, bleibt abzuwarten. Sie wird seitens der Bewilligungsstelle zwar begrüßt, aber skeptisch beurteilt.

---

<sup>132</sup> Zum Beispiel Umgang mit *jahreszeitlich notwendigen Vorabgenehmigungen*.

### 5.7.2.3 Förderverfahren/Förderabwicklung

#### Verzögerungen des Bewilligungsgeschäftes durch Integration in die „Synthesekulisse“

Aus Sicht der Bewilligungsstelle liegt ein erhebliches Problem in der Verschärfung der zeitlichen Restriktionen durch die Integration aller forstlichen Fördermaßnahmen (inklusive forstlichem Wegebau) in das Förderregime der InVeKoS-Maßnahmen. Diese ist mit der strikten Kopplung des Bewilligungsgeschäftes an die Freigabe der Synthesekulisse verbunden.<sup>133</sup> Die jährliche Erstellung der Synthesekulisse stellt ein Spezifikum der hessischen Verwaltung dar. In ihr werden neben fachlichen Gebietskulissen die mit den aktuellen Luftbildern abgeglichenen Förderflächen Landwirtschaft, Forst und Weinbau sowie die zur Auszahlung freigegeben HIAP-Flächen erfasst. Letztere können im Idealfall frühestens im Juni erfasst und eingepflegt werden. Häufig kommt es aber durch Verzögerungen in der Abwicklung der HIAP-Auszahlungsanträge zu deutlichen Verschiebungen bis in die zweite Jahreshälfte (teilweise bis Ende August) hinein.<sup>134</sup> Erst wenn die komplette Synthesekulisse mit allen Layern freigegeben ist, können Maßnahmen im Bereich der forstlichen Förderung bewilligt werden, da erst zu diesem Zeitpunkt die Fördersoftware freigeschaltet wird. 2012 konnten daher aufgrund der Software einige Maßnahmen erst im November bewilligt werden. Damit ist eine Realisierung einer Vielzahl von Fördermaßnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr unmöglich, was im Hinblick auf die dem Jährlichkeitsprinzip unterliegenden Landesmittel besonders problematisch ist.

Aus Sicht der WIBank ist es unter zeitlichen Aspekten auch ein Manko, dass bei Maßnahmen, für die laut Förderrichtlinie Stichtag der Antragstellung der 1. März ist, die Umsetzung häufig schon im März/April erfolgen soll. Die Richtlinie ist so gestaltet, dass sie in zeitliche Engpässe hineintreibt und sollte daher ggf. geändert werden.

#### IT im Forstbereich – Kritik an der Einbindung in SEStERZ

Auch in diesem Förderbereich gibt es starke Wechselwirkungen zwischen den IT-Systemen und der Förderabwicklung. Aus Sicht der Forst ist die forstliche Förderung nur ein „Anhängsel“ der Agrarfördersoftware, die die Besonderheiten nur bedingt abbildet. Die teilweise mangelnde Kompatibilität führt zu Störungen in den Abläufen. Spezialfälle sind schwierig abzubilden und können nicht bearbeitet werden, bis eine entsprechende Systemlösung entwickelt wird. *„Es gibt Fälle, bei denen die Zuwendungsempfänger schon seit zwei Jahren auf Beträge von 1.000 Euro warten, die ihnen zustehen, die aber nicht im System eingepflegt werden können“* (LR, 2014).

---

<sup>133</sup> Laut Umfrage des RP Darmstadt werden die forstlichen Förderflächen der 2. Säule nicht nur in Hessen in der InVeKoS-Datenbank abgebildet, sondern auch in BW, BY, NRW, SL, ST und TH, wobei in Bayern, Sachsen-Anhalt und Brandenburg ein eigenes Forst-GIS-System betrieben wird, zum Teil mit einer Schnittstelle zum InVeKoS (Abfrage der AG GIS BMELV vom 14.5.2013). Durch das schlagbezogene Referenzsystem in Hessen und die Synthesekulisse ist diese Integration in Hessen aber mit besonderen Erschwernissen bzw. zeitlichen Verzögerungen verbunden.

<sup>134</sup> Zudem können die Geometrien der Forstförderflächen erst eingegeben werden, wenn die Luftbilder eingepflegt und die Schlaggeometrien freigegeben sind.



Die sachgerechte Einbindung der forstlichen Förderung in das System der Flächenförderung stellt in allen Bundesländern eine Herausforderung dar. In Hessen gab es im Forstbereich bis zur Anbindung an SEStERZ das spezifische IT-System ProForst, das mit hohem fachlichem Input der MitarbeiterInnen der Forst von einem externen Dienstleister entwickelt wurde. Laut ZS wurde der Wechsel in die SEStERZ-Welt von der Forstverwaltung sehr kritisch betrachtet, aber bereits vonseiten des Landes vor Verlagerung der Zahlstellenfunktion auf die WIBank entschieden.

### **Antragsunterlagen zu komplex und überarbeitungsbedürftig**

Die Antragsunterlagen in diesem Förderbereich werden von den InterviewpartnerInnen als unverständlich und zu kompliziert und daher bearbeitungs- und betreuungsintensiv eingestuft. Eine Überarbeitung sei seit längerem notwendig. Hierauf haben bereits die Befragungsergebnisse im Bereich der Evaluierung der forstlichen Maßnahmen 2009 hingewiesen, die für diesen Aspekt insgesamt eine vergleichsweise hohe Unzufriedenheit mit dem Förderverfahren widerspiegeln haben. Besonders schlecht schnitten die Antragsunterlagen ab. Nach Auffassung eines Teils der AntragstellerInnen liegt eine deutliche Verschlechterung gegenüber der Förderperiode 2000 bis 2006 vor. In erster Linie betrifft dies die Aspekte Umfang und Verständlichkeit der Antragsunterlagen sowie Verfahrensdauer. Anders als in anderen Maßnahmenbereichen wurden die Unterlagen bisher allein durch die Bewilligungsstelle erstellt. Die Überarbeitung läuft zurzeit an und kann durch die personelle Aufstockung der Gruppe flächenbezogene Programme (s. o.) intensiver durch die WIBank unterstützt werden.

### **Positive Ansätze im Förderverfahren**

Positiv wird die Umstellung der Waldumbauförderung auf eine flächenbezogene Pauschalförderung (statt einer pflanzenbezogenen Anteilsfinanzierung) beurteilt. Dadurch ergeben sich etwas größere Spielräume bzgl. späterer Kontrollen, da lediglich die Flächenanteile und nicht die einzelnen Pflanzen nachgewiesen werden müssen. Außerdem müssen auf diese Weise kleinere Ausfälle nicht in jedem Fall nachgebessert werden. Diese Art der Förderung ist auch in der Beratung vorteilhaft, da von Anfang an kalkuliert werden kann, wie viel Geld es für die Maßnahme gibt.

## **5.7.3 Forst: Verbesserungsansätze und Handlungsempfehlungen für 2014**

Aus der vorangegangenen Analyse ergeben sich viele Handlungsfelder für die Optimierung der forstlichen Förderung und damit eine Senkung der Umsetzungskosten im Verhältnis zur realisierten Förderung.

- **Organisationsstruktur:** Bei allen befragten Institutionen (BS, WIBank, VB, Fachreferat) besteht ein Konsens darüber, dass in der Organisationsstruktur grundlegende Veränderungen vorgenommen werden müssen. Wesentlich sind

- eine organisatorische Konzentration der Förderung auf wenige Schwerpunktforstämter<sup>135</sup> und eine damit verbundene klare Trennung von Beratung und Bewilligung;
- eine Stärkung der fachlichen und personellen Ressourcen in der WIBank zur weiteren Verbesserung einer qualifizierten Fachaufsicht und Verstetigung der Kommunikation und Zusammenarbeit mit der Bewilligungsstelle.
- **Ablauforganisation und Förderverfahren:**
  - Aus Sicht der Evaluierung wäre eine Entkopplung der forstlichen Förderung von den Zeitabläufen der HIAP-Förderung sinnvoll und machbar, in dem die Freischaltung der Synthesekulisse modular und zeitlich gestaffelt erfolgt. Gerade für die forstlichen Maßnahmen dürfte es kein großes Risiko durch Überschneidungen mit HIAP-Flächen geben.
  - Die WIBank regt an, in der forstlichen Richtlinie Antragszeiträume anders zu gestalten, um den Besonderheiten stärker gerecht zu werden. Man könnte den Antragstermin für Maßnahmen, die im Frühjahr laufen sollten, in das Vorjahr verlegen. Aus Sicht der Bewilligungsstelle darf dies aber nicht mit den Auszahlungsanträgen im vierten Quartal kollidieren, da hierdurch extreme Arbeitsspitzen entstehen würden, die mit dem Personalbestand nur eingeschränkt zu bewältigen wären.
  - Übertragung der Förderpauschalen auf den Wegebau, durch das Ableiten von Durchschnittskosten und die Förderung des laufenden Meters mit einem Festbetrag. Nach Vorstellung der Bewilligungsstelle könnte man zwischen den verschiedenen Ausbauarten unterscheiden. Das Verfahren wäre durch eine solche Finanzierungsvariante einfacher.
- **Inhaltliche Konzentration** auf wenige Maßnahmen im Bereich der EU-Förderung, wie z. B. Bodenschutzkalkung.
- **Bessere Mittelausstattung** zur besseren Zielerreichung und Reduzierung des hohen Fixkostenanteils der forstlichen Förderung.
- Umsetzung der forstlichen Förderung als **national finanzierte Förderung**: Diese Lösung, die zum Beispiel auch in Niedersachsen angedacht wird, wäre der weitestgehende Schritt und würde auch das Konfliktpotenzial mit den übergeordneten Kontrollen im Bereich der EU-Förderung umgehen. Trotz der oben aufgezeigten möglichen Optimierungsansätze bleibt ein grundsätzliches Problem im Bereich des Waldumbaus bestehen: Die Umsetzung der forstfachlichen Umbauziele über die Förderung privater WaldbesitzerInnen zumeist ohne eigene waldbauliche Kompetenz in Abhängigkeit vom Berater/Förster (siehe hierzu Bormann 2013) ist für die AntragstellerInnen mit (Sanktions-)Risiken verbunden. Bei nicht zielgerechter Bestandesentwicklung (zum Teil auch aufgrund von Wildverbiss etc.) liegt das finanzielle Risiko einer Rückforderung der Zahlungen (im Zeitraum von acht Jahren) bei den Waldbesitzerinnen. Ggf. ist die Förderung auch aus diesen Gesichtspunkten besser in der

---

<sup>135</sup> In Niedersachsen gibt es hiervon 12 und in Schleswig-Holstein 13.

nationalen Finanzierung über Land und GAK aufgehoben, da dort größere Ermessensspielräume verbleiben. Viele der oben genannten Verbesserungen wären aber auch dann empfehlenswert, wenn die Förderung nicht mehr im EU-Kontext stattfände.

## **6 Was beeinflusst die Implementationskosten? – Ein modellgestützter Erklärungsversuch**

Die modellgestützte Analyse stützt sich auf die im Rahmen der IK-Analyse für die Maßnahmen und Teilmaßnahmen ermittelten Implementationskosten. Als zu Erklärende wurden die absoluten IK und die relativen IK gewählt. Die Auswahl der erklärenden Variablen wird in Kapitel 6.1 beschrieben. Insgesamt standen länderübergreifend 90 Datensätze zur Verfügung.

### **6.1 Variablen und Ausgangshypothesen**

Länderübergreifend wurde in einem Regressionsmodell getestet, wie hoch der Erklärungsgehalt verschiedener Variablen auf die Unterschiedlichkeit der relativen und absoluten IK ist. Die verwendeten Variablen sind in Tabelle 31 enthalten.

**Tabelle 31:** Getestete Variablen

Thema	Variablen
<b>Fixkosten und Skaleneffekte</b>	Zahl der AntragstellerInnen (N_AntragstellerInnen) Öffentliche Mittel der Maßnahme/Teilmaßnahme (Oeff) Ø Vorhaben je Jahr (N_Vorhaben) Ø Größe der Vorhaben in Euro
<b>Inhaltliche Ausrichtung des Programms</b>	Hauptansatzpunkt der Maßnahme/Teilmaßnahme: Sektorförderung (Kat_Sektor), Umweltförderung (Kat_Umwelt), Förderung der ländlichen Entwicklung (Kat_LE) Maßnahmenart (InVeKoS, Beratung, Forst <sup>136</sup> , Investiv)
<b>Gestaltungs- und Umsetzungseffekte</b>	Art des Bewilligungsverfahrens (Standardbewilligung versus individueller Vertragsgestaltung) Auswahlverfahren (proaktiv, teils proaktiv, passiv) Zahl der Buchungsvorgänge (N_Buchungen) Min, q1, median, q3 der Buchungsvorgänge im EU-Haushaltsjahr Zahl der Negativ- oder Nullbuchungen (N_negativ)
<b>Organisationseffekte</b>	Zahl der an der Umsetzung beteiligten Einheiten (N_Verwaltungseinheiten) Art der an der Umsetzung beteiligten Einheiten (Fachverwaltung, Landesverwaltung, Landwirtschaftskammer, Externe)

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Auswahl der Variablen begründet sich in theoretischen Annahmen über potenzielle Einflüsse auf die Höhe der absoluten und relativen IK, in den vorhergehend präsentierten empirischen Ergebnissen, älteren Untersuchungen (Fährmann und Grajewski, 2013), aber auch in der Verfügbarkeit von Daten.

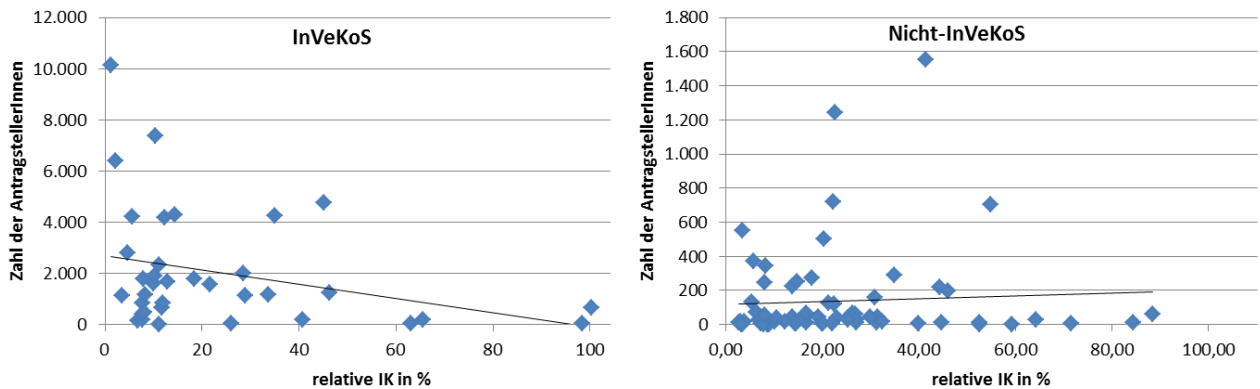
### Fixkosten und Skaleneffekte

Schon aus den Ausführungen in Kapitel 4.1.3 wurde deutlich, dass unabhängig vom Fördervolumen die Umsetzung von EU-Maßnahmen mit einem Grundaufwand verbunden ist. Bei steigendem Mitteleinsatz je Maßnahme (Oeff), mehr AntragstellerInnen (N\_AntragstellerInnen), Projekten (N\_Vorhaben) sowie einer steigenden Durchschnittsgröße der Vorhaben (Ø Größe der Vorhaben) sind somit Skaleneffekte zu erwarten. Eine Ausgangshypothese ist, dass Skaleneffekte, die auf die bloße Zahl an AntragstellerInnen zurückzuführen sind, bei den InVeKoS-Maßnahmen, die in starkem Maße standardisiert und EDV-gestützt umgesetzt werden, wesentlich ausgeprägter ausfallen als bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen.

<sup>136</sup> Auch wenn die forstlichen Maßnahmen, z. B. die Erstaufforstung zu den im Rahmen des InVeKoS umgesetzten Maßnahmen zählen, wurden sie in eine eigene Kategorie Forst zusammengefasst und gemeinsam mit den investiven Maßnahmen und den Beratungs-/Bildungsmaßnahmen als Nicht-InVeKoS-Maßnahme betrachtet.

Abbildung 21 zeigt den Zusammenhang der Zahl der AntragstellerInnen und der relativen IK getrennt für die Maßnahmengruppen InVeKoS und Nicht-InVeKoS. Die Streuung ist beträchtlich. Trotz dieser Einschränkung unterstützen die Abbildungen die in Tabelle 32 enthaltene Vermutung, dass der mit steigenden Antragstellerzahlen je Maßnahme verbundene Effekt auf sinkende relative IK bei den InVeKoS-Maßnahmen stärker als bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen ausfallen dürfte.

**Abbildung 21:** Zusammenhang zwischen der Zahl der AntragstellerInnen und den relativen IK



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 32 stellt die von uns erwarteten Zusammenhänge für alle gewählten Variablen dar.

**Tabelle 32:** Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen des Themas Fixkosten und Skaleneffekte und den IK

Variable	Gesamt	Relative IK		Gesamt	Absolute IK	
		InVeKoS	Nicht-InVeKoS		InVeKoS	Nicht-InVeKoS
<b>N_AntragstellerInnen</b>	negativ	negativ	schwach negativ	positiv	schwach positiv	positiv
<b>Ø Größe der Vorhaben in Euro</b>			negativ			positiv
<b>N_Vorhaben</b>			schwach negativ			positiv
<b>Oeff</b>				positiv	positiv	positiv

Quelle: Eigene Darstellung.

Die durchschnittliche Größe der Vorhaben und die Zahl der Vorhaben wurden als Variable für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen genutzt. Je größer die Projekte je Maßnahme ausfallen, desto geringer sind die relativen IK. Die Antragsbearbeitung erfordert, unabhängig von der Vorhabengröße, standardisierte Arbeitsgänge. Man könnte dagegen halten, dass die

Verwendungsnachweisprüfung bei kleinen Projekten wesentlich weniger Zeit in Anspruch nimmt. Sicher ist eine Verwendungsnachweisprüfung bei einer Maßnahme wie V&V aufgrund der zahlreichen Gewerke aufwendiger als die Fassadenrenovierung im Rahmen der Dorferneuerung. Betrachtet man allerdings die arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen (ELER-Code 312), würde man nicht von einem geringeren Komplexitätsgrad sprechen, auch wenn insgesamt die Projektgrößen aufgrund der Deckelung sehr gering ausfallen. Mit steigender Zahl an Vorhaben dürften die relativen IK abnehmen, aufgrund des geringen Standardisierungsgrades der Projekte aber nur geringfügig.

### Inhaltliche Ausrichtung des Programms

Die verschiedenen Zielrichtungen des EPLR sind mit unterschiedlichen Förderansätzen verbunden. Die Agrarsektorförderung ist im Wesentlichen horizontal ausgelegt, mit Ausnahme der AGZ. Es handelt sich zumeist um hoch standardisierte, wenig selektive Maßnahmen. Dies liegt zum Teil darin begründet, dass man nicht einzelne Gruppen von LandwirtInnen diskriminieren möchte, indem bestimmte Betriebsgruppen generell von der Förderung ausgeschlossen werden. Generell sind die relativen IK in den Sektormassnahmen im Durchschnitt wesentlich geringer als in den auf die ländliche Entwicklung oder die Umwelt gerichteten Maßnahmen (8 % gegenüber 16 % bzw. 18 %).

**Tabelle 33:** Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen des Themas Inhaltliche Programmausrichtung und den IK

Variable	Relative IK			Absolute IK		
	Gesamt	InVeKoS	Nicht-InVeKoS	Gesamt	InVeKoS	Nicht-InVeKoS
<b>Hauptziel der Förderung: Sektor (*)</b>	negativ	negativ	positiv	negativ	negativ	negativ
<b>Hauptziel der Förderung: Ländliche Entwicklung (*)</b>	negativ		negativ	positiv		negativ
<b>Maßnahme: Beratung (**)(***)</b>	positiv		positiv	positiv		positiv
<b>Maßnahme: Forst (**)(***)</b>	negativ		positiv	positiv		positiv
<b>Maßnahme: Investiv (**)</b>	negativ					

(\*) Im Vergleich zur Hauptzielsetzung der Förderung: Umwelt.

(\*\*) Für alle EPLR-Maßnahmen im Vergleich zur Maßnahme InVeKoS.

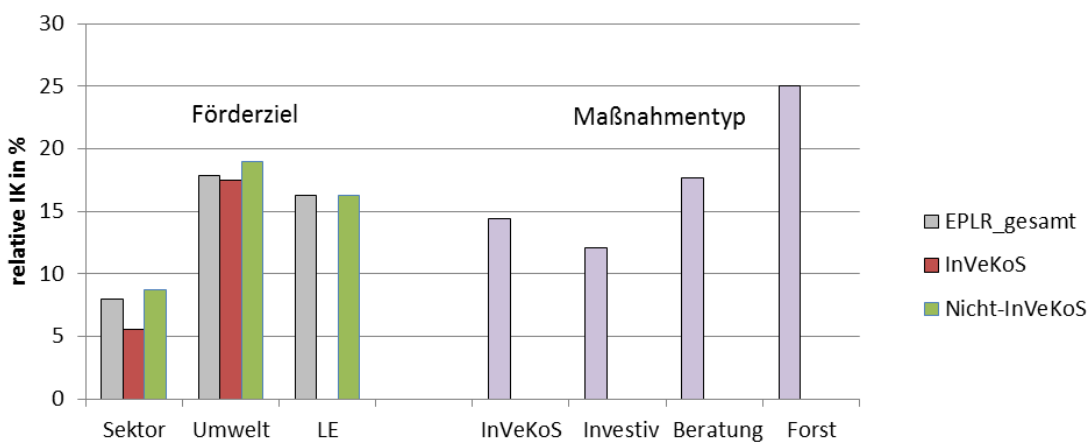
(\*\*\*) Für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen im Vergleich zur Maßnahme investiv.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der instrumentelle Ansatz hat ebenfalls Einfluss auf die IK. Eine Förderung des Humankapitals über Bildungs- und Beratungsmaßnahmen ist, unabhängig von der konkreten Ausgestaltung als Träger- oder Teilnehmerförderung, aufgrund der Kleinteiligkeit mit höheren Kosten verbunden. Im Schnitt weisen Bildungs- und Beratungsmaßnahmen relative IK in Höhe von 18 % auf (Forst 25 %, InVeKoS 14 %, investiv 12 %). Daher wird vermutet, dass die Wahl des einen Instrumentes zugunsten eines anderen Einfluss auf die IK haben sollte. Für die Modellvariante EPLR-Maßnahmen gesamt wurde gegen die Referenz InVeKoS getestet, für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen (Beratung, Forst) gegen die Referenz Investiv (siehe Tabelle 33).

Abbildung 22 stellt die durchschnittlichen relativen IK für die im Themenbereich „Inhaltliche Programmausrichtung“ gewählten Variablen dar.

**Abbildung 22:** Relative IK nach Förderziel und Maßnahmentyp



Quelle: Eigene Darstellung.

### Gestaltungs- und Umsetzungseffekte

Auf den ersten Blick erscheint es, dass die Ausgestaltung der Projektanbahnung und die Form der Bewilligung großen Einfluss auf die Implementationskosten haben. Auch die Gespräche mit den Bewilligungsstellen lassen dies vermuten. Es gibt Maßnahmen, die sozusagen Selbstläufer sind, ohne dass die Verwaltung selbst aktiv Akquise betreiben muss. Auch die Bewilligung erfolgt bei diesen Maßnahmen nach einem standardisierten Verfahren. Bei diesen Maßnahmen, zu denen beispielsweise die Ausgleichszulage gehört, liegen die relativen IK vergleichsweise niedrig. Die absoluten IK sind aufgrund des Förderumfangs zwar hoch; bei einem anderen Auswahl- und Bewilligungsverfahren wären sie – bei gleichem Förderumfang – aber deutlich höher.

**Tabelle 34:** Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen des Themas Gestaltungs- und Umsetzungseffekte und den IK

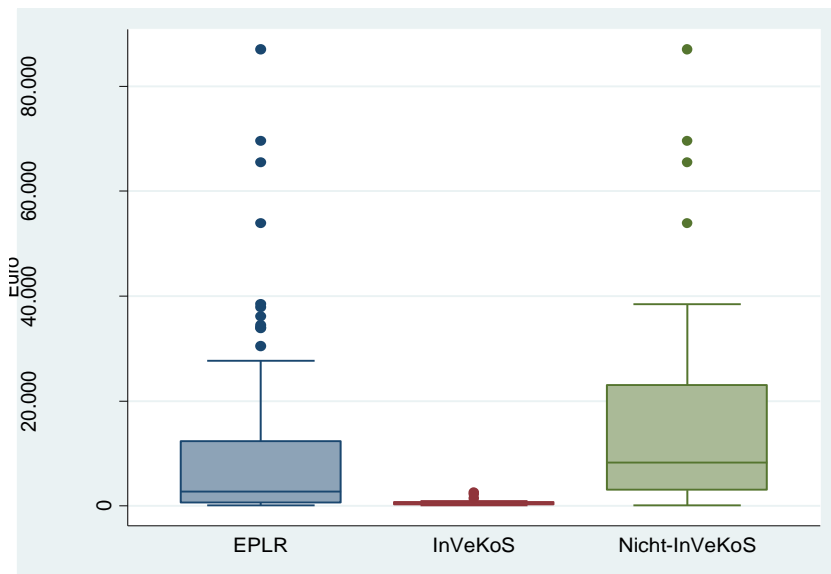
Variable	Relative IK			Absolute IK		
	Gesamt	InVeKoS	Nicht-InVeKoS	Gesamt	InVeKoS	Nicht-InVeKoS
„Vertrag“ (*)	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv
Auswahlverfahren_mittel (**)	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv
Auswahlverfahren_proaktiv (**)	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv
Median Buchung im Zahlstellensystem	negativ	negativ	negativ	negativ	Stark negativ	Schwach negativ
Unteres Quartil der Buchung im Zahlstellensystem	negativ	negativ	stark negativ	Schwacher bis kein Zusammenhang		

(\*) Im Vergleich zu einem stark standardisierten Bewilligungsverfahren.

(\*\*) Im Vergleich zu einem nicht proaktiven Auswahlverfahren.

Quelle: Eigene Darstellung.

**Abbildung 23:** Unteres Quartil der Buchungsbeträge nach EPLR-Gesamt, InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen



Grafisch dargestellt sind pro Boxplot jeweils das Minimum, der untere Viertelwert (Quartil) der Zentralwert (Median), der obere Viertelwert, das Maximum sowie einzelne Extremwerte

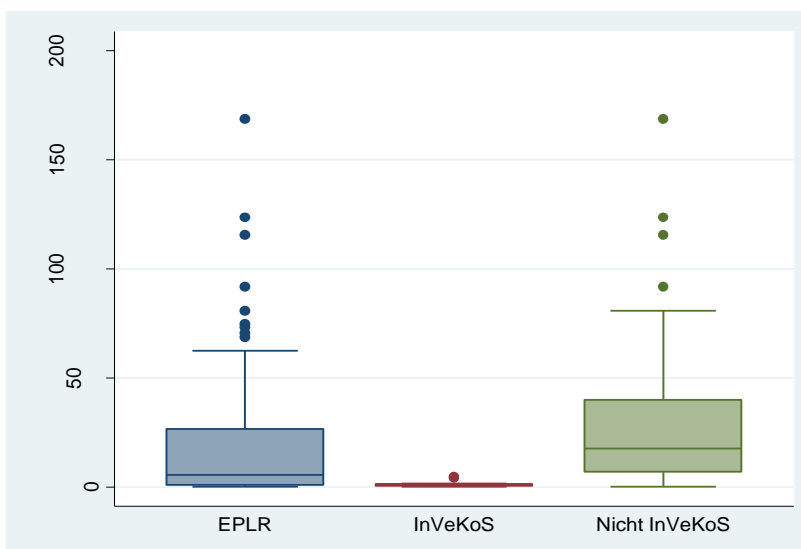
Quelle: Eigene Darstellung nach Auswertung der Zahlstellendaten.



Die Abbildung der Maßnahmen im Zahlstellensystem erschien uns auch als wichtiger, die IK beeinflussender Faktor. Jeder Buchungsvorgang setzt einen Verwaltungsaufwand voraus. Daher haben wir die Zahlstellendaten für ein EU-Haushaltsjahr (2012, außer SH 2011) ausgewertet und für die positiven Buchungsbeträge Quartile berechnet. Abbildung 23 stellt für das gesamte EPLR und für InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen die Ergebnisse dar.

Die Unterschiede zwischen den Maßnahmengruppen sind beträchtlich. Da gerade Kleinstbuchungen einen großen Aufwand verursachen, weil alle im EDV-System abzubilden sind, vermuten wir einen negativen Zusammenhang zu den relativen IK. Gleiches gilt für den Median der Buchungen, der ebenfalls sehr unterschiedlich verteilt ist.

**Abbildung 24:** Median der Buchungsbeträge nach EPLR-Gesamt, InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen



Grafisch dargestellt sind pro Boxplot jeweils das Minimum, der untere Viertelwert (Quartil) der Zentralwert (Median), der obere Viertelwert, das Maximum sowie einzelne Extremwerte

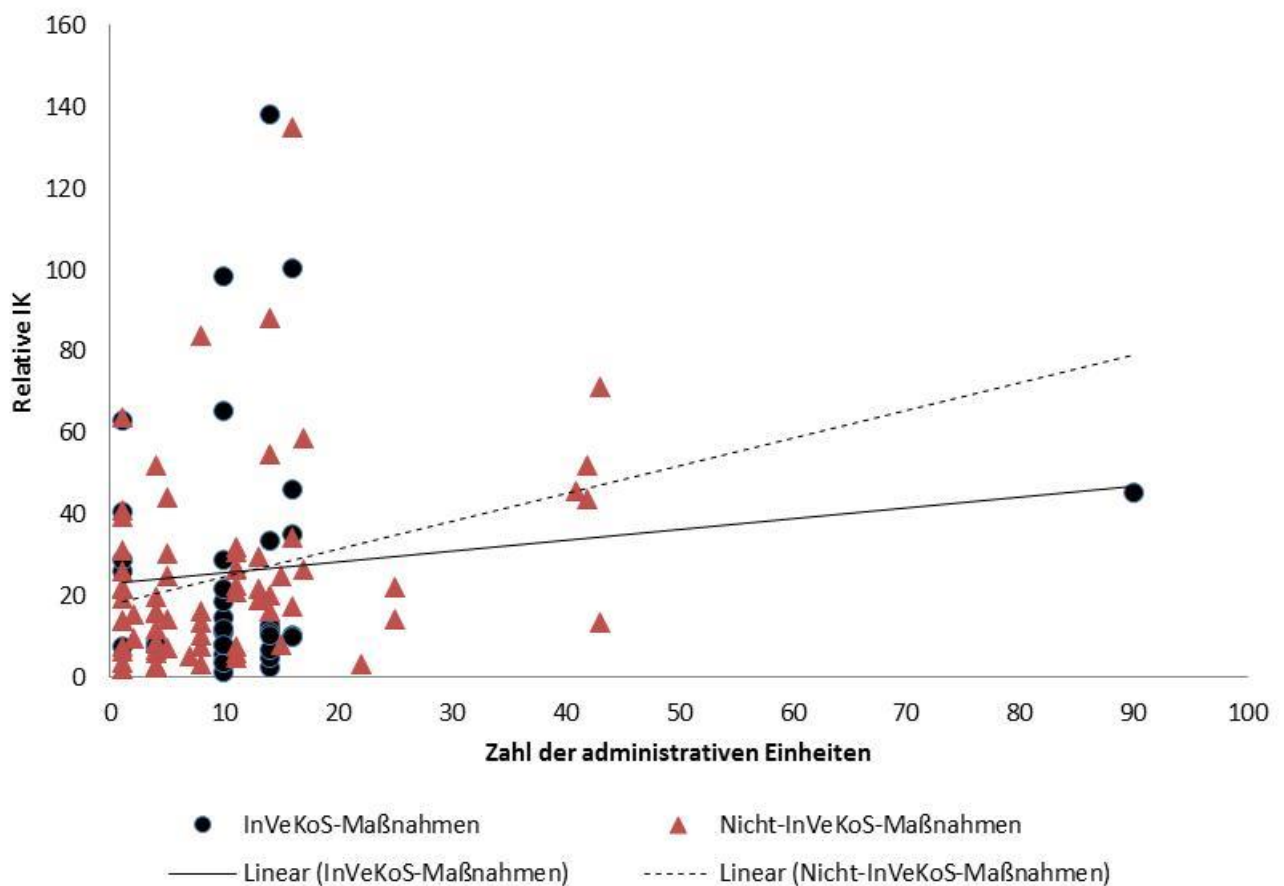
Quelle: Eigene Darstellung nach Auswertung der Zahlstellendaten.

### Organisationseffekte

Die Maßnahmen/Teilmaßnahmen werden zentral oder dezentral und in verschiedenen Organisationsformen umgesetzt. Wir erwarten beispielsweise von einer steigenden Anzahl von Verwaltungseinheiten sowohl steigende relative als auch absolute IK. Gerade im EU-Kontext, darauf wurde auch schon im Kapitel 5.3 verwiesen, ist in jeder Verwaltungseinheit unabhängig vom umgesetzten Fördervolumen ein einheitliches und sich auf dem aktuellsten Stand befindendes Verwaltungs- und Kontrollverfahren sicherzustellen, was einen hohen Aufwand erfordert.

Abbildung 25 stellt die Zahl der administrativen Einheiten und die relativen IK im Zusammenhang dar. Es gibt eine erhebliche Häufung von Punktepaaren im Bereich bis zu 20 administrativen Einheiten und bis zu 30 % rel. IK. Dies ist auf die in fast allen Ländern gebündelte Bewilligungsstruktur zurückzuführen, in der ein Großteil der Maßnahmen über wenige Bewilligungsstränge abgewickelt wird. Es gibt nur wenige Ausnahmen, so z. B. die Forstverwaltung oder die kommunalisierte Umsetzung des Vertragsnaturschutzes in NRW. Insgesamt scheint es, anders als von uns erwartet, zumindest in der grafischen Abbildung, keine signifikanten linearen Zusammenhänge zu geben.

**Abbildung 25:** Zusammenhang zwischen der Zahl der administrativen Einheiten und den relativen IK der Teilmaßnahmen in den untersuchten Ländern



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Organisationsform der Umsetzung, innerhalb der Fachverwaltungsschiene der Ministerien, in der Landesverwaltung, durch die LWK oder extern kann Einfluss auf die Höhe der IK haben. In der Regression zugrunde gelegten Datenbank weisen die im Rahmen der Fachverwaltungsschiene umgesetzten Maßnahmen relative IK von 10 % auf (LV 19 %, LWK 9 % und extern 28 %). Wir nehmen an, dass nur ein „Outsourcing“ gegenüber der Referenz Fachverwaltung zu signifikant höheren Kosten führt, da der Effekt Landesverwaltung von den Merkmalen der durch sie

umgesetzten Maßnahmen überlagert werden dürfte. So werden beispielsweise in Hessen die Forstlichen Maßnahmen und in NRW die LEADER-Maßnahmen über die Bezirksregierungen abgewickelt. Beide Maßnahmen sind vergleichsweise teuer in der Umsetzung, unabhängig von der Bewilligungsstruktur.

**Tabelle 35:** Erwartete Zusammenhänge zwischen den Variablen des Themas Organisationseffekte und den IK

Variable	Relative IK			Absolute IK		
	Gesamt	InVeKoS	Nicht-InVeKoS	Gesamt	InVeKoS	Nicht-InVeKoS
<b>N_Verwaltungseinheiten</b>	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv
<b>Landesverwaltung(*)</b>	Kein Zusammenhang					
<b>Landwirtschaftskammer(*)</b>	Kein Zusammenhang					
<b>Externe Verwaltung(*)</b>	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv

(\*) Im Vergleich zur Umsetzung von Maßnahmen in der Fachverwaltung.

Quelle: Eigene Darstellung.

## 6.2 Modellspezifikationen

Drei verschiedene Modelle wurden geschätzt: für alle Maßnahmen, nur für die InVeKoS-Maßnahmen und für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen (umfassen Bildung/Beratung, Forst und investive Maßnahmen). Als erklärende wurden sowohl die relativen IK als auch die absoluten IK gesetzt.

Die Daten wurden logarithmiert, da sie nicht normalverteilt, sondern rechtsschief verteilt sind. Aufgrund dieser Transformation ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten, dass diese zwar Auskunft über das Vorhandensein und die Richtung von Zusammenhängen geben, sich aber nicht eignen für die Abschätzung der konkreten Höhe von Effekten (siehe Schmidt, 2010).

Die Modelle wurden zunächst mit den in Tabelle 31 dargestellten Variablen geschätzt. Aufgrund theoretischer Überlegungen zu den Zusammenhängen der Variablen wurde die Zahl der Variablen schrittweise reduziert. So wurden beispielsweise die ursprünglich enthaltenen Dummyvariablen entfernt. Als Dummyvariablen waren die Länder (HE, NRW, SH zur Referenz NI/HB) vorgesehen. Variationsrechnungen haben aber gezeigt, dass die Dummyvariablen den Erklärungsgehalt anderer Variablen aufgrund von Multikollinearität abgesenkt haben. Von den verschiedenen Variablen, die das maßnahmenbezogene Buchungsverhalten abbilden, sind nur das untere Quartil und der Median der Buchungsbeträge verblieben, da die übrigen Variablen sehr eng mit diesen beiden korreliert sind.

Die Teilmodelle für InVeKoS- und Nicht-InVeKoS-Maßnahmen beinhalten jeweils die für das Gesamtmodell genutzten Variablen und teilmodellspezifische Variablen. Für die InVeKoS-Maßnahmen wurde die Hauptzielrichtung der Förderung aufgenommen, da ein Zusammenhang erwartet wurde. Für die Nicht-InVeKos-Maßnahmen wurde zusätzlich die Maßnahmenunterteilung Beratung, Forst und klassische investive Maßnahmen (als Referenz) getestet. Zusätzlich wurden die durchschnittliche Vorhabengröße und die Zahl der Vorhaben pro Jahr betrachtet.

Für die absoluten IK wurde als weitere Erklärende der Umfang der öffentlichen Mittel je Maßnahme/Teilmaßnahme aufgenommen.

### 6.3 Ergebnisse

Die Ergebnisse der Regressionsschätzung sind in Tabelle 36 enthalten. Fett herausgehoben wurden die Ergebnisse, die auf den unterschiedlichen Niveaus einen signifikanten Zusammenhang zu den Implementationskosten aufweisen.

**Tabelle 36:** Erklärungsgründe für die Höhe von relativen und absoluten IK

	EPLR-Maßnahmen gesamt		InVeKoS-Maßnahmen		Nicht-InVekos-Maßnahmen	
	Relative IK	Absolute IK	Relative IK	Absolute IK	Relative IK	Absolute IK
N_AntragstellerInnen in 100 (1)	<b>-0,022</b> ** (-0,007)	0,004 (-0,008)	<b>-0,020</b> ° (-0,012)	-0,001 (-0,010)	0,032 (-0,047)	<b>0,102</b> ° (-0,057)
Median Buchung in 10.000 Euro (2)	<b>-0,060</b> * (-0,028)	-0,036 (-0,031)			-0,021 (-0,020)	-0,033 (-0,025)
Unteres Quartil Buchung in 10.000 Euro (2)	0,099 (-0,067)	0,018 (-0,076)	-1,851 (-3,934)	2,593 (-2,968)		
Kat_Sektor (3)	-0,076 (-0,249)	<b>-0,490</b> ° (-0,280)	-0,439 (-0,737)	-0,887 (-0,570)	0,119 (-0,269)	-0,302 (-0,330)
Kat_LE (3)	-0,277 (-0,298)	<b>-0,599</b> ° (-0,336)			-0,300 (-0,305)	-0,452 (-0,375)
Maßnahme_Beratung (4)	0,251 (-0,378)	0,121 (-0,425)			<b>0,645</b> * (-0,301)	-0,518 (-0,420)
Maßnahme_Forst (4)	-0,06 (-0,366)	0,043 (-0,412)			0,298 (-0,365)	-0,506 (-0,476)
Maßnahme_investiv (4)	-0,391 (-0,354)	0,531 (-0,419)				
"Vertrag" (4)	0,144 (-0,240)	-0,099 (-0,275)	0,853 (-0,988)	<b>1.374</b> ° (-0,746)	0,255 (-0,251)	-0,343 (-0,316)
Auswahlverfahren_mittel (6)	<b>0,513</b> * (-0,223)	0,251 (-0,257)	<b>0,929</b> * (-0,435)	-0,039 (-0,335)	0,163 (-0,272)	0,491 (-0,337)
Auswahlverfahren_proaktiv (6)	<b>0,897</b> * (-0,348)	<b>0,670</b> ° (-0,396)	-0,678 (-1,172)	0,285 (-0,903)	<b>0,752</b> ° (-0,388)	0,808 (-0,485)
Verwaltung_extern (7)	<b>0,951</b> ** (-0,337)	<b>0,733</b> ° (-0,380)	<b>1,666</b> * (-0,737)	-0,493 (-0,567)	<b>0,793</b> * (-0,395)	<b>1,087</b> * (-0,484)
Landesverwaltung (7)	<b>0,548</b> ° (-0,284)	<b>0,628</b> ° (-0,322)	0,000 (.)	0,000 (.)	0,403 (-0,267)	<b>0,623</b> ° (-0,329)
Landwirtschaftskammer (7)	0,229 (-0,229)	0,287 (-0,257)	0,492 (-0,499)	0,169 (-0,379)	-0,227 (-0,308)	-0,145 (-0,376)
N_Verwaltungseinheiten (8)	0,006 (-0,008)	0,016 (-0,010)	0,004 (-0,014)	0,015 (-0,011)	0,002 (-0,012)	0,014 (-0,015)
Oeff (9)		<b>0,010</b> *** (-0,002)		<b>0,016</b> ** (-0,005)		<b>0,008</b> ** (-0,002)
∅ Vorhabengröße in 10.000 Euro (10)					<b>-0,017</b> * (-0,007)	0,014 (-0,009)
∅ Zahl der Vorhaben in 1.000 (11)					-0,038 (-0,032)	0,016 (-0,044)
_cons	2,560 *** (-0,265)	11,586 *** (-0,298)	2,405 *** (-0,496)	11,424 *** (-0,375)	2,613 *** (-0,361)	11,83 *** (-0,467)
r2	0,431	0,563	0,540	0,755	0,480	0,630

Signifikanzniveau: ° p&lt;0,1, \* p&lt;0,05, \*\*p&lt;0,01, \*\*\* p&lt;0,001

Standardfehler unter den Koeffizienten in Klammern

(1) Zahl der AntragstellerInnen (distinct) auf der Grundlage der Auswertung der Zahlstellendaten für ein EU-Haushaltsjahr (Zahlstellendaten).

(2) Unteres Quartil und Median der Buchungsvorgänge (Zahlstellendaten).

(3) Hauptziel der Förderung: Sektor, Umwelt oder Ländliche Entwicklung.

(4) Maßnahmengruppen: InVeKoS, Investiv (ohne Forst/Beratung), Forst (Investiv und InVeKoS), Beratung.

(5) Bewilligungsverfahren (standardisiert oder individuell ("Vertrag")).

(6) Auswahlverfahren: proaktiv, in Teilen proaktiv, kein proaktives Handeln der Verwaltung.

(7) Art der Verwaltung: Fachverwaltung, Landesverwaltung, Landwirtschaftskammer, Externe "Dienstleister".

(8) Zahl der beteiligten Verwaltungseinheiten/Stellen (Antragsannahme und Bewilligung).

(9) Öffentliche Mittel in der Maßnahme/Teilmaßnahme (Jahresberichtsdaten).

(10) Durchschnittliche Vorhabengröße in Euro/Jahr (Jahresbericht 2012).

(11) Durchschnittliche Zahl an Vorhaben/Jahr (Jahresbericht 2012).

Quelle: Eigene Darstellung.

### 6.3.1 Fixkosten- und Skaleneffekte

Skaleneffekte für das Gesamtprogramm lässt das signifikante Ergebnis hinsichtlich der Zahl der AntragstellerInnen vermuten. Je mehr AntragstellerInnen es bei einer Maßnahme/Teilmaßnahme gibt, desto geringer fallen die relativen IK aus. Dieses Ergebnis gilt auch für die InVeKoS-Maßnahmen, während bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen das Vorzeichen sogar umgekehrt ist (allerdings statistisch nicht signifikant) (siehe zum Vergleich auch Abbildung 26). Für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen gilt, dass mit steigender durchschnittlicher Vorhabengröße die relativen IK geringer ausfallen. Anschaulich konnte dies am Beispiel der Dorferneuerung im Ländervergleich in Tabelle 16 gezeigt werden.

Die absoluten IK weisen in allen Fällen einen positiven Zusammenhang zu der Höhe der öffentlichen Mittel auf. Für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen ergab die Analyse, dass ein Mehr an AntragstellerInnen mit einem Mehr an absoluten Implementationskosten verbunden ist. Dies ist aus unserer Sicht so zu interpretieren, dass es nur in begrenztem Umfang Skaleneffekte gibt und ein zusätzlicher Antrag kaum Effizienzgewinne in der verwaltungsmäßigen Umsetzung nach sich zieht. Die durchschnittliche Zahl an Vorhaben verweist in die gleiche Richtung (ist allerdings statistisch nicht signifikant).

### 6.3.2 Inhaltliche Programmgestaltung

Wenig statistisch signifikante Zusammenhänge weist das Modell für die gewählten inhaltlichen Variablen aus. Die inhaltliche Programmgestaltung beeinflusst die Implementationskosten insoweit, als eine Sektorförderung oder die Förderung der ländlichen Entwicklung gegenüber einer Umweltförderung mit geringeren absoluten IK verbunden ist. Bei den Nicht-InVeKoS-Maßnahmen wurde unterschieden in die Maßnahmentypen Beratung, Forst und investiv. Die Maßnahme Beratung, die sowohl Berufsbildungs- und Beratungsmaßnahmen als auch weitere auf die Verbesserung des Humankapitals abzielende Maßnahmen des Schwerpunktes 3 umfasst, weist gegenüber dem Referenzmaßnahmentyp investiv signifikant höhere relative IK auf, wie auch schon in Abbildung 22 deutlich wurde.

### 6.3.3 Gestaltungs- und Umsetzungseffekte

Die Gestaltung des Umsetzungsverfahrens hat einen großen Einfluss auf die relativen Kosten. Maßnahmen, die zumindest in Teilen aktiv beworben werden und bei denen die Verwaltung proaktiv nach geeigneten TeilnehmerInnen, Projekten und Flächen sucht, weisen höhere relative Implementationskosten auf im Vergleich zu Maßnahmen, die keiner aktivierenden Verwaltungstätigkeit bedürfen, wie z. B. die Ausgleichszulage oder die Agrarinvestitionsförderung. Dies gilt gleichermaßen für die absoluten IK. Auch für die InVeKoS-Maßnahmen sowie für die Nicht-InVeKoS-Maßnahmen ist dieser Zusammenhang erkennbar, bei den InVeKoS-Maßnahmen aller-

dings nur für die mittlere Auswahlvariante. Die proaktive Auswahlvariante weist gegenüber der Referenz „keine aktive Auswahl“ sogar ein negatives Vorzeichen auf (nicht signifikant). Dies würde bedeuten, dass die Maßnahmen, die mit proaktiver Auswahl ausgesucht werden, geringere rel. IK aufweisen. Eine Durchschnittsbetrachtung der InVeKoS-Daten weist allerdings für Letztere 33 % rel. IK auf gegenüber 8 % bei dem Referenzauswahlverfahren.

Eine Rolle spielt auch die Kleinteiligkeit der Förderung. Wenn keine oder niedrige Bagatellgrenzen gesetzt werden oder Zahlungsvorgänge eines Projektes stark gesplittet werden, ist der Median der Buchungen geringer. Je geringer dieser ausfällt, desto höher liegen die relativen Implementationskosten. Dieser Zusammenhang hat beispielsweise die Zahlstelle Niedersachsen dazu veranlasst, die Zahlungsvorgänge des AFP/EFP auf eine Einmalzahlung umzustellen.

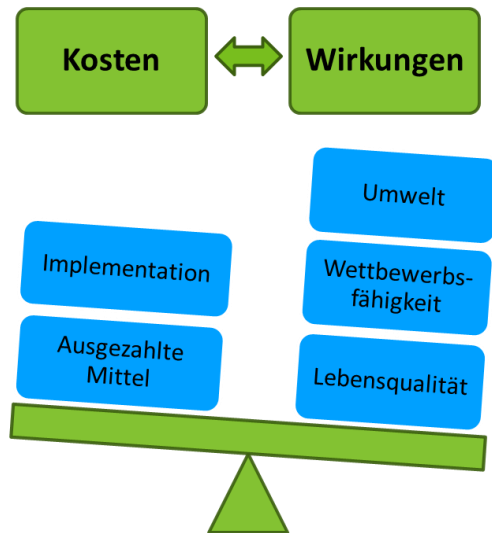
### 6.3.4 Organisationseffekte

Unter dem Aspekt Organisationsstruktur hatten wir einen signifikanten Zusammenhang zur Anzahl der an der Umsetzung beteiligten Organisationseinheiten vermutet. Einen signifikanten Zusammenhang gibt es aber nur hinsichtlich der Art der beteiligten Verwaltung. Als Referenz wurde die Abwicklung in einer Fachverwaltung gesetzt, wie sie in Niedersachsen/Bremen mit den LGLN oder in SH mit den LLUR erfolgt. In beiden befindet sich die Fach- und Dienstaufsicht in einer Hand. Werden Maßnahmen in der Landesverwaltung (z. B. in der Bezirksregierung oder in Landesbetrieben) oder gänzlich externalisiert umgesetzt (wie in Hessen von den Landratsämtern oder in Schleswig-Holstein von der Landgesellschaft SH), liegen die relativen IK gegenüber der Referenz Fachverwaltung deutlich höher.

Die Art der beteiligten Verwaltungen hat dem Modell zufolge auch einen Einfluss auf die Höhe der absoluten IK. Setzt man Maßnahmen extern um oder durch Landesverwaltungen (wie z. B. Bezirksregierungen oder Landesbetriebe), dann fallen die absoluten IK signifikant höher im Vergleich zur Referenz Fachverwaltung aus. Eine Verlagerung der Umsetzung auf Externe, wie in Hessen auf die WIBank oder die Landratsverwaltungen, ist mit höheren IK behaftet, obgleich in unserer Untersuchung versucht wurde, die Kosten über die Länder vergleichbar zu machen. Zum Teil erfolgt eine Verlagerung auf Dritte auch nur für ausgewählte Maßnahmen, wie in NRW und SH der Vertragsnaturschutz, dessen Umsetzung generell – in Teilen unabhängig von der Organisation – mit hohen IK verbunden ist. Allerdings paust die Organisationsform der Umsetzung auch durch. So liegen die IK/Fläche beispielsweise in NI/HB, die ihren Vertragsnaturschutz über die LWK abwickeln, bei 44,5 Euro/ha und in allen anderen Bundesländern, mit bis zu 176 Euro/ha in NRW als Spitzenreiter, wesentlich darüber.

## 7 Implementationskosten und Wirkung der Fördermaßnahmen

### 7.1 Relevanz der Gegenüberstellung



Wie bereits im Rahmen der Implementationskostenanalyse von 2008 herausgestellt, ist eine umfassende Bewertung der Fördermaßnahmen nur möglich, wenn den Kosten der Förderung deren Nutzen gegenübergestellt wird. Idealtypisch erfolgt dies mittels einer Kosten-Nutzen-Analyse. Diese setzt jedoch voraus, dass sich der Nutzen monetarisieren lässt. Bei der Bewertung von Umweltwirkungen sowie der sozioökonomischen Bewertung der Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume sind der Nutzenmonetarisierung enge methodische Grenzen gesetzt (siehe hierzu Fährmann, Grajewski, 2013). Alternativ werden deshalb den Kosten Wirkungsintensitäten auf einer Ordinalskala gegenübergestellt (Kosten-Wirkungsanalyse).

Zwischen Kosten und Wirkungen bestehen enge Wechselwirkungen bzw. Trade-off-Beziehungen. Die Wirkung der Förderung kann beispielsweise im Bereich der inhaltlichen Ausgestaltung zu Lasten der Verwaltungskosten optimiert werden. Im Kapitel 5 wurde dargestellt, dass einerseits ein Teil der Implementationskosten und Umsetzungsschwierigkeiten auf die Programmstruktur, den Rechtsrahmen und auf Organisationseffekte zurückzuführen ist und Optimierungspotenzial im Hinblick auf die Implementationskosten besteht, ohne die Maßnahmenausgestaltung zu verändern. Andererseits, so auch das Ergebnis der modellgestützten Analyse (Kapitel 6), ist ein Teil der Kosten mit der Maßnahmenausgestaltung verbunden, die der Verbesserung der Wirkungen der eingesetzten Fördermittel und deren Zielerreichung dient (vgl. Fährmann, Grajewski, 2013). Dazu gehört beispielsweise ein proaktives Agieren der Verwaltung, also die gezielte Ansprache von potenziellen MaßnahmenträgerInnen oder die Ausweisung dezidierter Zielkulissen. Würde man an diesen Stellschrauben drehen, bliebe es nicht ohne Konsequenzen für die Maßnahmenwirkung.

Niedrige (relative) IK einzelner Maßnahmen sind daher nicht gleichzusetzen mit einer hohen Effizienz der Förderung im Sinne einer bestmöglichen Wirkung der eingesetzten Fördermittel. Sie sind ein Indikator für eine kostenminimierende Umsetzung von Fördermaßnahmen, nicht aber für einen wirksamen Einsatz der Fördermittel.



Wird die Ausgestaltung einseitig auf die Reduzierung von Umsetzungskosten ausgerichtet, ist verstärkt die Gefahr gegeben, dass den geringen Umsetzungskosten eine geringe Wirksamkeit des Mitteleinsatzes gegenübersteht, da z. B. eine geringe Zielausrichtung (Treffgenauigkeit)<sup>137</sup> der Maßnahme und hohe Mitnahmeeffekte in Kauf genommen werden. Dies gilt gleichermaßen für umweltbezogene wie für auf sozioökonomische Wirkungen ausgerichtete Maßnahmen.

Eggers (2007) stellt heraus, dass im Sinne der Effizienztheorie den Implementationskosten<sup>138</sup> die Zielverfehlungskosten gegenüberzustellen sind, um Maßnahmen zu optimieren. „Der optimale Präzisionsgrad einer Maßnahme wäre dort, wo die Summe der Implementationskosten und Zielverfehlungskosten<sup>139</sup> ihr Minimum erreichen“ (ebenda S. 86/87). Die von ihm durchgeführte Untersuchung in der Agrarverwaltung zur Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen ergab, dass tendenziell den Zielverfehlungskosten von den befragten AkteurlInnen eine geringe Bedeutung beigemessen wird. Eggers führt das im Wesentlichen zurück auf das teilweise geringe Umweltwissen und die geringe Kenntnis der Wirkungszusammenhänge der mit der Umsetzung betrauten Institutionen (z. B. Agrarverwaltung) und auf fehlende Informationen über die Zielverfehlungskosten. Diese werden in der Regel unterschätzt. Der Vermeidung höherer Implementationskosten und möglicherweise eines höheren Risikos für die Agrarverwaltung (Risikoaversität) wird daher eine höhere Priorität beigemessen als der Verringerung der Zielverfehlung (Eggers, 2007).

Dieses Ergebnis lässt sich ebenfalls mit den unterschiedlichen Finanzquellen bzw. Kostenstellen von Implementationskosten und Förderkosten erklären. IK belasten allein die ohnehin angespannten Landes- und Kommunalhaushalte und den begrenzten „Topf“ an Personal. Es gibt für die Förderverwaltungen keinerlei Rückfluss durch oder Anreize für die Umsetzung wirkungsvoller, EU-kofinanzierter Maßnahmen. Das gilt umso mehr, je stärker die Förderverwaltungen von Fachverwaltungsaufgaben separiert sind.

Einer Untersuchung aus England zum Thema Kosten der Vereinfachung folgend können Zielverfehlungskosten durch Vereinfachung der Förderansätze ein großes Ausmaß annehmen. Gegenstand der Untersuchung waren zentrale Anreizprogramme zum Schutz und zur Verbesserung der Biodiversität. Übliche Ansätze zur Politikvereinfachung (regionale und betriebsbezogene Einheitsprämien, keine Priorisierung von Gebieten) gehen demzufolge mit 49 % bis 100 % reduziertem Biodiversitätsnutzen – gemessen in Artenvielfalt, Artendichte und Artenreichtum – der eingesetzten Mittel einher. Es überwiegen Mitnahmen und Überkompensation.<sup>140</sup> Die AutorInnen (Armsworth et al., 2012) kommen zu dem Schluss, dass hohe relative IK in Kauf zu nehmen sind,

---

<sup>137</sup> Als wesentliche Instrumente zur Erhöhung der Treffsicherheit gelten beispielsweise hohe Förderauflagen, strikte inhaltliche bzw. räumliche Auswahlkriterien und differenzierte Förderprämien.

<sup>138</sup> Eggers verwendet den Begriff der Transaktionskosten, versteht darunter aber auch im Wesentlichen die Aushandlung, Entwicklung, Durchführung und Kontrolle der Maßnahmen.

<sup>139</sup> Allgemein die Kosten, die durch den entgangenen Nutzen einer Förderung, durch mangelnden Präzisionsgrad, durch Nichterreichen formulierter Ziele entstehen.

<sup>140</sup> Zu Untersuchungsansatz, Berechnungsmethode und detaillierten Ergebnissen siehe genauer Armsworth et al., 2012.

um diese Effekte zu vermeiden, und dass die Reduzierung von IK durch ein einfaches Maßnahmendesign Sparen an der falschen Stelle ist.

Die genannten Untersuchungen verdeutlichen, dass es – neben der Diskussion und Optimierung von Organisationseffekten – erforderlich ist, die Wirkungen unterschiedlicher Maßnahmen offenzulegen und die Fachlichkeit in den umsetzenden Verwaltungen bzw. deren Sensibilität für Kosten-Wirkungszusammenhänge zu stärken. Nur auf diese Weise kann auch eine Akzeptanz für Maßnahmen mit höheren IK von allen in die Umsetzung involvierten Stellen gestärkt werden. Das gilt für die Zuständigkeiten von der Konzeption bis zur Kontrolle.

## 7.2 Vorgehen und Ergebnisse am Beispiel der Biodiversität

Um sich dem von Eggers geforderten „idealtypischen“ Präzisionsgrad der Maßnahmenausgestaltung bzw. deren Bewertung zu nähern, ist daher geplant, zur Ex-post-Bewertung den Implementationskosten bzw. Gesamtkosten der Maßnahmen deren Zielorientierung und Wirksamkeit unter Berücksichtigung der Stärke von Mitnahmeeffekten gegenüberzustellen.

Dies geschieht in erster Linie auf Ebene der den Wirkungsindikatoren zugeordneten Vertiefungsthemen der begleitenden Evaluierung (Biodiversität, Wasserschutz, Klimaschutz, Wachstum und Beschäftigung, Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors). Daneben werden für Maßnahmen, deren Hauptzielrichtung/Wirkungsfelder nicht von den Wirkungsindikatoren auf Programmebene abgebildet werden, maßnahmenspezifische Darstellungen ergänzt. Dies sind in erster Linie „weiche“ Maßnahmen im Bereich der Qualifizierung, der Beratung, des Kapazitätsaufbaus und der Sensibilisierung.

Die Nutzung der „Bündelungsfunktion“ der Vertiefungsthemen für die Gegenüberstellung hat den Vorteil, dass zum einen die EPLR-Maßnahmen bereits einer Relevanzprüfung für das entsprechende Wirkungsfeld unterzogen und zum anderen vergleichbare Methoden und Skalierungen zur Einschätzung der Wirkungseffekte verfolgt wurden. Dies erhöht insgesamt die Vergleichbarkeit der Maßnahmenbetrachtungen in ihrer Kosten-Wirkungsstruktur untereinander.

Zum jetzigen Zeitpunkt liegen erste, mit den Fachreferaten abgestimmte Ergebnisse des Vertiefungsthemas Biodiversität vor. An ihm wird exemplarisch eine Zusammenschau von Wirkungen und Kosten vorgenommen und diskutiert. Für die folgende Darstellung wurden aus dem Hessischen EPLR Maßnahmen mit einer positiven Wirkung im Bereich der Biodiversität zusammenge-

stellt. Die Wirkungseinstufung basiert auf den Ergebnissen des Berichtes zum Vertiefungsthema Biodiversität (Sander und Bormann, 2013).<sup>141</sup>

**Tabelle 37:** Wirkungsintensitäten und Kosten der Fördermaßnahmen im Wirkungsfeld Biodiversität

Maßnahme		Biodiversitätswirkung				IK bzw. Gesamtkosten			
Code	Bezeichnung	Biodiversitätsziel	Wirkungsdauer	Wirkungsart	Wirkungsstärke	Mitnahme (%)	relative IK in % <sup>2)</sup>	IK je ha in Euro	Gesamtkosten je ha in Euro <sup>3)</sup>
<b>214 Agrarumweltmaßnahmen</b>									
214_A	Ökologischer Landbau	(ja)	----	d	+	mögl.	10	17	190
214_B	Winterbegrünung	(ja)	----	d	+	mögl.	871	553	616
214_C	Blühflächen/Schonstr.	ja	----	d	++	0	100	590	1.178
214_D	Grünlandextensivierung	ja	----	d	++	mögl.	35	76	291
214_E	Steillagenweinbau	ja	----	d	+	0	41	745	2.575
214_F	MDM-Verfahren	(ja)	----	d	+	wahrsch.	23 <sup>4)</sup>	13	68
<b>227 Nichtproduktive Investitionen Forst</b>									
	Waldumbau	ja	--->	d	++	0	41	781	2.676
	Bestandspflege Jungbestände	ja	--->	i	+	>75	115	270	503
	Bodenschutzkalkung	nein	--->	i	+	0	37	53	197

1) Gibt Hinweise auf Art der Wirkfaktoren und Wirkungspfade.

Wirkungsdauer: ---> = dauerhaft/permanent, ----| = nicht dauerhaft/temporär.

Wirkungsart: d = direkte, i = indirekte Wirkungen/Wirkungsketten.

Wirkungsstärke (positiv/negativ): +/- = gering, +/- = bedeutsam, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel, / = Wirkung zu vernachlässigen ohne Ziel.

2) Bezogen auf die Fördermittel im Ø der Jahre 2010 - 2012.

3) Summe aus durchschnittlich gezahlter Förderprämie und Implementationskosten.

4) Für die Teilmaßnahmen werden Auszahlungen und Förderflächen von 2012 zugrunde gelegt, da erstmalig ausgezahlt. Daher ist eine Unterschätzung der IK möglich, da der Aufwand für die Auszahlung in der IK-Erhebung nicht vollständig abgebildet.

Quelle: Eigene Darstellung nach Sander und Bormann (2013).

<sup>141</sup> In der folgenden Tabelle sind erste Hinweise auf mögliche Mitnahmeeffekte enthalten. Eine Quantifizierung dieser Effekte (Anteil erreichte Hektar mit Mitnahmeeffekten) und damit eine Korrektur der IK/ha bzw. der Gesamtkosten je ha erfolgt in der weiteren Maßnahmenbewertung und wird in der Ex-post-Bewertung dargestellt.

Die Zielausrichtung auf die Biodiversität spielt bei den in Tabelle 37 abgebildeten Maßnahmen eine unterschiedliche Rolle. Bei den Maßnahmen MDM-Verfahren, Winterbegrünung und Ökologischer Landbau ist sie nur ein Nebenziel, bei der Bodenschutzkalkung ist sie kein Ziel und bei den anderen Maßnahmen ein Hauptziel. Aus fachlicher Sicht sollten Maßnahmen mit alleinigem Hauptziel Biodiversität eine bedeutsame Wirkung (++) erzielen. Bei Multi-Ziel-Maßnahmen kann auch eine geringe Wirkung (+) für deren Angebot als stichhaltig angesehen werden, solange diese für mehrere Zieldimensionen erreicht wird.

Insgesamt sind vier Teilmaßnahmen im Hessischen EPLR mit bedeutsamen Wirkungen (++) für den Schutz und die Verbesserung der Biodiversität verbunden: die Natura-2000-Förderung, zwei Teilmaßnahmen im Bereich des HIAP (Blühflächen/Schonstreifen und Grünlandextensivierung) und der Waldumbau unter der Maßnahme 227. Diese Maßnahmen verfolgen alle den Schutz und die Verbesserung der Biodiversität als Hauptziel. Alle genannten Maßnahmen gehören, bezogen auf die IK im Verhältnis zu den Fördermitteln (relative IK), zu den Maßnahmen im oberen Bereich. Die Kostenspanne in Bezug auf die Implementationskosten pro ha und die Gesamtkosten ist jedoch sehr groß. Die Ursachen<sup>142</sup> für die unterschiedlich hohen Implementationskosten wurden im Kapitel 5 dargestellt. Insgesamt stellen die Blühstreifen die Teilmaßnahme des HIAP mit der größten Wirkungsstärke und vermutlich geringen Mitnahmeeffekten dar. Die IK und auch die Gesamtkosten/ha sind, nach denen für den Steillagenweinbau, die höchsten.

Das ungünstigste Kosten-Wirkungsverhältnis zeichnet sich bei der Förderung des Steillagenweinbaus ab. Trotz einer ausdrücklichen Zielsetzung im Bereich der Biodiversität erreicht diese Maßnahme nur eine geringe Wirkungsintensität (+) bei gleichzeitig sehr hohen Förder- und Implementationskosten pro Hektar. Anders ausgedrückt: Bei dieser Teilmaßnahme dürfte die Summe aus Implementations- und Zielverfehlungskosten besonders hoch sein.

Mitnahmen sind – außer beim Steillagenweinbau – bei allen Teilmaßnahmen des HIAP möglich, auch bei der ansonsten sehr wirksamen Teilmaßnahme Grünlandextensivierung. Durch eine Quantifizierung der Höhe dieser Mitnahmeeffekte könnten sich die dargestellten Kosten pro ha netto erreichter Fläche (Förderfläche minus Mitnahmeeffekte) verändern.

Die Beurteilung der Kosten-Wirkungsverhältnisse der Maßnahmen, die den Erhalt und die Verbesserung der Biodiversität als Nebenziel verfolgen, ist schwierig. Allen Maßnahmen ist gemeinsam, dass sie für dieses Schutzgut nur eine geringe Wirksamkeit entfalten. Auch bei diesen Maßnahmen ist die Bandbreite der IK (bezogen auf die Fördermittel und auch pro Hektar) sehr hoch und reicht von 10 % bei der günstigsten Maßnahme (Ökolandbau) bis zu 871 % bei der teuersten Maßnahme (Winterbegrünung). Für eine Bewertung des Kosten-Wirkungs-Verhältnisses dieser

---

<sup>142</sup> Z. B. sehr unterschiedlicher Flächenumfang der Fördermaßnahmen, Fokussierung auf unterschiedliche Standorte (Acker versus Grünland) und damit verbundene unterschiedliche Kosten für die Prämien und die Akquise.

Maßnahmen müssen die Wirkungen im Bereich der Hauptziele der Maßnahmen herangezogen werden.<sup>143</sup>

Der ökologische Landbau stellt hierbei die Bewertung vor eine besondere Herausforderung, da seine Vorzüglichkeit v. a. darin liegt, dass er allgemeine Umweltqualitätsziele mit geringen Zielverfehlungskosten und relativ niedrigen Transaktionskosten verbindet (so auch Hagedorn et al., 2006). Er leistet erwiesenermaßen einen Beitrag zu verschiedenen Umweltqualitätszielen besonders im Bereich der Verminderung des Energieverbrauchs, des Klimaschutzes, des Boden- und Wasserschutzes, aber weniger im Bereich des gezielten Biotop- und Artenschutzes. Die Vorzüglichkeit der Kostenstruktur dieses integrierten Ansatzes gegenüber anderen präzise auf bestimmte Ziele ausgerichteten Maßnahmen und deren Kostenstruktur ist nur vor dem Hintergrund der fachlichen/räumlichen Notwendigkeiten zu beurteilen.

Bei der Einordnung der Kosten-Wirksamkeits-Relationen von Fördermaßnahmen ist zudem die Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen zu berücksichtigen. Insgesamt sind alle HIAP-Maßnahmen mit temporären Wirkungen verbunden, die auf den Zeitraum der Zahlungen oder Teilnahme beschränkt sind.

Dies unterscheidet sie grundlegend von den forstlichen Maßnahmen, die eine dauerhafte Wirkung erzielen. Bei diesen Maßnahmen ist der Waldumbau mit den stärksten Wirkungen für die Biodiversität verbunden und Mitnahmeeffekte sind hier zu vernachlässigen. Die Teilmaßnahme der Jungbestandspflege erreicht für die Biodiversität nur eine geringe Wirkungsintensität und sollte allein aufgrund der hohen Mitnahmeeffekte nicht weiter angeboten werden.

Die Maßnahme Bodenschutzkalkung ist, obwohl sie andere Zielsetzungen verfolgt, mit geringen aber dauerhaften positiven Wirkungen für die Biodiversität verbunden. Die geringen Gesamtkosten pro ha und die zu vernachlässigende Größenordnung von Mitnahmen führen insgesamt zu einer positiven Bewertung der Kosten-Wirksamkeit dieser Maßnahme. Die hohen IK bezogen auf die Fördermittel ließen sich beispielsweise durch eine Ausweitung des Fördermittelbudgets und die damit verbundene Reduzierung der Fixkosten senken (siehe auch Kapitel 5.7).

---

<sup>143</sup> Dies erfolgt in den jeweiligen Vertiefungsthemen Wasser- und Klimaschutz.



## Literaturverzeichnis

- Dachrichtlinie 27.5.2013: Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung vom 15.4.2013: hier: Befristete Änderung der Mindestinvestitionssumme für den Bereich der Förderung nach Teil II Nr. 6. Staatsanzeiger für das Land Hessen, 22. Internetseite HMWVL: [https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/HMWVL/aenderung\\_der\\_richtlinien\\_des\\_landes\\_hessen\\_zur\\_foederung\\_der\\_regionalen\\_entwicklung\\_vom\\_11\\_05\\_2013\\_.pdf](https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/HMWVL/aenderung_der_richtlinien_des_landes_hessen_zur_foederung_der_regionalen_entwicklung_vom_11_05_2013_.pdf). Stand 29.11.2013.
- Armsworth, P. R., Acs, S., Dallimer, M., Gaston, K., Hanley, N. und Wilson, P. (2012): The cost of simplification in conservation incentive programs. *Ecology Letters* 15, H. 5, S. 406-414.
- Bauer, F., Franzmann, M., Fuchs, P. und Jung, M. (2011): Implementationsanalyse zu § 16 e SGB II in Nordrhein-Westfalen I. IAB regionale Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz, H. 1/2011.
- Bauer, M. W., Bogumil, J., Knill, C., Ebinger, F., Krapf, S. und Reißig, K. (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung, Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. *Modernisierung des öffentlichen Sektors*, H. 30.
- Bauer, M. W., Bogumil, J., Knill, C., Ebinger, F., Krapf, S. und Reißig, K. (2006): Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz, Gutachten im Auftrag des Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Endbericht, Version vom 23.8.2006, <http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/joerg.bogumil/>, <http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/knill/>.
- Bellut, C. (2011): Einsatz von mobilen GNSS Systemen zur Überführung der 2. Säule der ELER Förderung in das Landes GIS. Internetseite FH Würzburg: [http://w3.fh-wuerzburg.de/vermessung/Veranstaltungen/2011-11-10\\_ESRI-Anwendertreffen/Bellut.pdf](http://w3.fh-wuerzburg.de/vermessung/Veranstaltungen/2011-11-10_ESRI-Anwendertreffen/Bellut.pdf). Zitiert am 25.11.2013.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2013): Ergebnismerk über die Sitzungen der Programm-Koordinierungsreferenten und der Haushalts- und Koordinierungsreferenten am 18./19.07.2013 in Bonn. Protokoll.
- Bogumil, J. und Ebinger, F. (2012): Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg, Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020" des brandenburgischen Landtages. Bochum.
- Bormann, K. (2013): Zwischenbericht zur Evaluation der forstlichen Förderung, Abschlussbericht zu Fallstudien mit Schwerpunkt Waldumbau (ELER-Code 227)Anhang 1 des Bewertungsberichts 2013. Braunschweig. Stand 20.12.2013.
- Bormann, K. (2010): Teil II - Kapitel 9 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 227) Halbzeitbewertung des EPLR Hessen. Internetseite Thünen-Institut für Ländliche Räume: [http://www.etracker.de/lnkcnt.php?et=dQsGmb&url=http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam\\_uploads/Institute/Agraroeconomie/publikationen/sonstige/lr\\_Projekt\\_7\\_Laender\\_Bewertung/Hessen/de/HE\\_Teil\\_II\\_Kap\\_09\\_227\\_Forst.pdf&lnkname=http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam\\_uploads/Institute/Agraroeconomie/publikationen/sonstige/lr\\_Projekt\\_7\\_Laender\\_Bewertung/Hessen/de/HE\\_Teil\\_II\\_Kap\\_09\\_227\\_Forst.pdf](http://www.etracker.de/lnkcnt.php?et=dQsGmb&url=http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroeconomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Hessen/de/HE_Teil_II_Kap_09_227_Forst.pdf&lnkname=http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroeconomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Hessen/de/HE_Teil_II_Kap_09_227_Forst.pdf). Zitiert am 20.12.2013.

- BRH, Bundesrechnungshof, Hrsg. (2011): Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik, IuK-Mindestanforderungen 2012. Internetseite [www.Bundesrechnungshof.de](http://www.Bundesrechnungshof.de):  
<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/broschueren/mindestanforderungen-der-rechnungshoefe-des-bundes-und-der-laender-zum-einsatz-der-informations-und-kommunikationstechnik/view>.
- Chambon, N., Mitua, A. C. und Surubaru, N.-C. (2012): The Common Strategic Framework and its Impact on Rural Development. Notre Europe Policy paper, H. 50. Paris. [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/RuralDevelopment\\_ChambonMitutaSurubaru\\_PP50\\_NE\\_Dec2011.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/RuralDevelopment_ChambonMitutaSurubaru_PP50_NE_Dec2011.pdf).
- Deloitte, Capgemini und Ramboell Management (2011): Study on administrative burden reduction associated with the implementation of certain Rural Development measures. Internetseite EU-KOM: [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rd-simplification/full-text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rd-simplification/full-text_en.pdf). Zitiert am 29.11.2011.
- Dickel, R., Reiter, K., Roggendorf, W. und Sander, A. (2010): Halbzeitbewertung des Hessischen EPLR, Teil II - Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Hessischen EPLR. Braunschweig. S. 1-140.
- Ebinger, F. und Bogumil, J. (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Heinelt, H. und Vetter, A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Stadtforschung aktuell, H. 112. S. 165-195.
- Eggers, J. (2007): Good Governance in der Europäischen Agrarumweltpolitik: Eine institutionsökonomische Mehrebenenanalyse. In: GeWiSoLa, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus (Hrsg.): Good Governance in der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, H. 42. S. 83-92.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2012): Simplifying Cohesion Policy for 2014-2020. Internetseite DG Regio:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification_en.pdf).  
 Zitiert am 29.02.2012.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2011): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 - Annex 8: Simplification of the CAP. Internetseite Europäische Kommission: [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex8\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex8_en.pdf). Zitiert am 10.11.2011.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2010): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament and the Court of Auditors - More or less controls? Striking the right balance between the administrative costs of control and the risk of error. Internetseite Europäische Kommission:  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st10/st10346.en10.pdf>. Zitiert am 25.01.2013.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors, Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error (Commission document COM (2008) 866 final). Brüssel. Stand 25.01.2013.



- Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010): Teil III - Programmbewertung. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Hessischen EPLR im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig. S. 1-488. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut: Stand 10.10.2011.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008a): Studie 3 - Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten des Hessischen Programms zur Entwicklung ländlicher Räume vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. Qualitative Kosten-Wirkungs-Analyse zur Bewertung der Fördereffizienz des Hessischen EPLR. In: Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (Hrsg.): Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Materialband zu Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig. S. 127-208.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008b): Ergebnisse der Befragung zu den Bestimmungsgründen für die Implementationskostenanteile der Maßnahmen des Hessischen EPLR.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2013): How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. *European Review of Agricultural Economics* 2013, H. Advance Access published February, DOI jbs045, S. 1-32.  
<http://erae.oxfordjournals.org/cgi/content/full/jbs045?ijkey=0tQGRiXYI8P1roD&keytype=ref>. Stand 19.02.2013.
- Falconer, K. und Whitby, M. (1999): The Invisible Costs of Implementation and Administration. In: van Huylenbroeck, G. und Whitby, M. (Hrsg.): *Countryside Stewardship: Farmers, Policies and Markets*. Oxford. S. 67-88.
- Färber, G. (2007): Mehrebenenverwaltung als "Regulierungskaskade" - Ein Modell für effiziente Verwaltung oder Quelle von Bürokratie?, Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung „Der Europäische Verwaltungsverbund - Probleme der Mehrebenenverwaltung“ am 26.11.2007 an der Universität Hamburg. Zitiert am 30.10.2013.
- Gawron, T. (2010): *Steuerungstheorie, Policy-Forschung und Governance-Ansatz - Zum verfehlten Governance-Konzept der Regionalforschung*. Schriftenreihe des Forschungsverbundes KOREMI, H. 07. Leipzig/Berlin.
- Grajewski, R. und Fährmann, B. (2009): How to open the black box of implementation costs within the evaluation of rural development programmes. In: Fouquet, A. und Méasson, L. (Hrsg.): *L'évaluation des politiques publiques en Europe, Cultures et futurs*. L'Harmattan. S. 361-373.
- Hagedorn, K., Beckmann, V., Tiemann, S. und Reuter, K. (2006): *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 02OE227 Bundesprogramm Ökologischer Landbau, überarbeitete Fassung. Berlin.
- High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens (2011): *Europe can do better. Report on best practice in Member States to implement EU legislation in the least burdensome way*.
- H MDF, 2011: *Personalkostentabellen für die Kostenberechnungen in der Verwaltung*. Staatsanzeiger für das Land Hessen, 27.

- HMDF, Hessisches Ministerium der Finanzen (2012a): Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 - Einzelplan 03 für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport. Stand 15.09.2012.
- HMDF, Hessisches Ministerium der Finanzen (2012b): Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 - Einzelplan 09 für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Stand 15.09.2012.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2013c): Kommunikationsstruktur ELER-VB mit der WIBank, hier AG Finanzen. Mail der Verwaltungsbehörde vom 06.06.2013.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2013a): Bericht zur Zuckerdiversifizierung. Mail der Verwaltungsbehörde.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hrsg. (2013b): Jährlicher Zwischenbericht 2012 gemäß Art. 82 der VO (EG) Nr. 1698/2005 - ELER-Verordnung. Wiesbaden.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Umsetzung des EPLR Hessen 2007 bis 2013 aus Sicht der Zuständigen Behörde. Gespräch am 30.06.2009.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hrsg. (2012a): Jährlicher Zwischenbericht 2011 gemäß Art. 82 der VO (EG) Nr. 1698/2005 - ELER-Verordnung. Wiesbaden.
- HMUELV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012b): Programm des Landes Hessen zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung nach Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 des Rates Abschließender Fortschrittsbericht gem. Art. 24 der VO (EG) Nr.968/2006, Berichtszeitraum: 2008 bis 2012. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2008): Programm des Landes Hessen zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung nach Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 320/2006 des Rates (Stand: 31. Juli 2008). Wiesbaden.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2013b): Zukunft der Dorfentwicklung in Hessen - Häufig gestellte Fragen. Internetseite HMWVL: [http://www.hessen-nachhaltig.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=5c8db9b9-0e57-45c6-8787-d9671e915bfa&groupId=11890](http://www.hessen-nachhaltig.de/c/document_library/get_file?uuid=5c8db9b9-0e57-45c6-8787-d9671e915bfa&groupId=11890). Zitiert am 29.11.2013.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2010): Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung, März 2010 Sonderdruck. [http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/HMWVL\\_Internet?cid=fb2641e3102fe57c1dd341bf950cbd28](http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/HMWVL_Internet?cid=fb2641e3102fe57c1dd341bf950cbd28). Zitiert am 14.08.2010.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2013a): Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung, 22. März 2013. <https://www.wibank.de/de/Foerderprogramme/Infrastruktur/Landtourismus.html>. Zitiert am 24.10.2013.
- HRH, Hessischer Rechnungshof (2013): Mitteilung an das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung über die Prüfung der Förderung der ländlichen Regionalentwicklung. Darmstadt.

- HRH, Hessischer Rechnungshof (2011): 22. Zusammenfassender Bericht 2011 (Kommunalbericht), 146. vergleichende Prüfung "Kommunalisierungsgesetz". Darmstadt. Internetseite <http://www.rechnungshof-hessen.de>:
- HRH, Hessischer Rechnungshof (2012): Präsentation der Ergebnisse der Prüfung von LEADER und der Maßnahme 312 im Rahmen der großen Dienstbesprechung am 31.10.2012 in Großen Buseck.
- Jedicke, E. und Metzner, J. (2012): Zahlungen der 1. Säule auf Extensivweiden und ihre Relevanz für den Naturschutz. Analyse und Vorschläge zur Anpassung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Naturschutz und Landschaftsplanung 44, H. 5, S. 133-141. Internetseite [www.jedicke.de](http://www.jedicke.de): [http://www.jedicke.de/media/files/NuL05-12\\_133-141-Jedicke\\_Metzner.pdf](http://www.jedicke.de/media/files/NuL05-12_133-141-Jedicke_Metzner.pdf). Stand 01.11.2013.
- Keuper, F. und Puchta, D (2008): Vorwort des Sammelbandes. In: Keuper, F. und Puchta, D. (Hrsg.): Strategisches Management in Förderbanken. Wiesbaden.
- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie und OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, Hrsg. (2008): Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Hamburg, Hannover.
- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2010): Halbzeitbewertung des EPLR Hessen (Entwicklungsplan für den Ländlichen Raum 2007 - 2013) im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: <http://www.vti.bund.de/de/startseite/institute/lr/projekte/laufende-projekte/7-laenderbewertung/hessen.html>. Stand 08.08.2012.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume (2012): Schriftliche Befragung zur Erhebung der Implementationskosten (Fachreferate, Bewilligungsstellen, Zentrale Dienste, Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde) der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein 2012.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume (2014): Expertengespräche mit Bewilligungsstellen und Steuerungsebenen (Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde, Fachreferat) der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein im Zeitraum von November 2012 bis Oktober 2014.
- LRH Niedersachsen, Niedersächsischer Landesrechnungshof (2013): Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung. Internetseite <http://www.lrh.niedersachsen.de>: Stand 12.06.2013.
- LRH NRW, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2009): Ergebnisbericht 2009 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über den Jahresbericht 2009. Internetseite Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen: [http://www.lrh.nrw.de/pdf\\_zip\\_exe/ergebnisbericht\\_2009.pdf](http://www.lrh.nrw.de/pdf_zip_exe/ergebnisbericht_2009.pdf). Zitiert am 26.06.2010.
- LRH, Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2006): Bemerkungen des Landesrechnungshofes zum Ländlichen Wegebau. Internetseite Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: [http://landesrechnungshof-sh.de/index.php?getfile=bm2006\\_tz19.pdf](http://landesrechnungshof-sh.de/index.php?getfile=bm2006_tz19.pdf). Zitiert am 17.03.2007.
- Luhmann, N. (2000): Organisation und Entscheidung. Opladen.

- Mantino, F. (2012): The EU proposals for rural development after 2013: A good compromise between innovation and conservative choices? Notre Europe's Policy Brief, H. 31. Paris.  
[http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/RuralDevelopment\\_F.Mantino\\_NotreEurope\\_Jan2012.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/RuralDevelopment_F.Mantino_NotreEurope_Jan2012.pdf).
- Meyer, M., Zarnekow, R. und Kolbe, L. M. (2003): IT-Governance - Begriff, Status quo und Bedeutung. *Wirtschaftsinformatik* 45, H. 4, S. 445-448.
- Milio, S. (2013): The conflicting effects of multi-level governance and the partnership principle: Evidence from the Italian experience. *European Urban and Regional Studies* 8/2013, H. OnlineFirst Version, S. 1-14. Internetseite Sage:  
<http://eur.sagepub.com/content/early/2013/08/12/0969776413493631.full.pdf>.  
Stand 14.08.2013.
- MLR, Ministerium für Ernährung und ländlichen Raum Baden-Württemberg (2008): Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg, Verwaltungskosten bei der Umsetzung von Programmen der EU. Stand 28.09.2013.
- Noack, S. (2009): Implementation regulativer Politik - Die Handlungsspielräume der Vollzugsverwaltung, Studienarbeit. Books on Demand GmbH, Norderstedt.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2007): The Implementation Costs of Agricultural Policies. Paris.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2010): RM-Befragung. Befragung der Regionalmanagements der Leader-Regionen der Bundesländer Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (Rücklaufquote 93 %, 89 Befragte). 06/2010.
- Puchta, D. (2008): Von einem Unternehmensmodell zu einem Modellunternehmen - Verselbständigung und strategische Neuausrichtung der Investitionsbank Berlin (IBB). In: Keuper, F. und Puchta, D. (Hrsg.): *Strategisches Management in Förderbanken*. Wiesbaden. S. 3-60.
- PwC, PricewaterhouseCoopers AG WPG (2013): IT-Governance-Framework. Zitiert am 06.11.2013.
- Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2008): EU-Report deutscher Rechnungshöfe. Internetseite Bundesrechnungshof:  
<http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/eu-report-2008-deutsch.pdf>. Zitiert am 16.02.2009.
- Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2012): EU-Report deutscher Rechnungshöfe. Bonn. Internetseite Bundesrechnungshof:  
<http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2012-sonderbericht-zweiter-eu-report-deutscher-rechnungshoefe-defizite-bei-der-verwaltung-und-kontrolle-von-eu-ausgaben>. Stand 13.05.2013.
- Reiter, R., Ebinger, F., Grohs, S., Kuhlmann, S. und Bogumil, J. (2011): Dezentralisierungsstrategien im Leistungsvergleich: Wirkungen von Dezentralisierungspolitik auf die Leistungsfähigkeit der Lokalsysteme in Deutschland, Frankreich und England. In: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2011: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Tübingen. S. 67-82.
- Roza, P. und Selnes, T. (2012): Simplification of the CAP, Assessment of the European Commission's reform proposals. LEI report, H. 2012-011. Den Haag. Stand 23.04.2012.
- Sander, A. und Bormann, K. (2013): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen (EPLR 2007 - 2013) Beitrag des Programms zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes Modulbericht Vertiefungsthema Biodiversität. Hannover, Hamburg.

- Schmidt, A. (2010): Normalverteilungsannahme und Transformation bei Regressionen. Internetseite Universität Kiel: [http://www.bwl.uni-kiel.de/bwlinstitute/gradkolleg/new/typo3conf/ext/naw\\_securedl/secure.php?u=0&file=/fileadmin/publications/pdf/2010\\_Methodik\\_der\\_empirischen\\_Forschung\\_-\\_Normalverteilungsannahme\\_\\_Arne\\_Schmidt\\_.pdf&t=1272573564&hash=237a7846edbf070314b4d085254bcfc](http://www.bwl.uni-kiel.de/bwlinstitute/gradkolleg/new/typo3conf/ext/naw_securedl/secure.php?u=0&file=/fileadmin/publications/pdf/2010_Methodik_der_empirischen_Forschung_-_Normalverteilungsannahme__Arne_Schmidt_.pdf&t=1272573564&hash=237a7846edbf070314b4d085254bcfc). Zitiert am 05.11.2013.
- Schnaut, G. und Moser, A. (2010): Kapitel 10 - HELER und LEADER (ELER-Codes 311, 313, 321, 322, 331, 341 sowie 41, 421 und 431). In: VTI, Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hrsg.): Halbzeitbewertung des EPLR Hessen 2007-2013. Braunschweig.
- Schüttler, K. (1999b): Regionalisierte Strukturpolitik als Strategie für die nachhaltige Entwicklung ländlicher Regionen. In: HAL, Hessische Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung in ländlichen Regionen - Regionalisierte Strukturpolitik, Ländliche Initiativen und Lokale Agenda 21. Schriften der Hessischen Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum, H. 19. Kassel, S. 15-26.
- Schüttler, K. (1994): Dorf- und Regionalentwicklung in Hessen. Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung H. 35, S. 247-255.
- Schüttler, K. (1999a): Integrierte Dorf- und Regionalentwicklung in Hessen. In: Henkel, G. et al. (Hrsg.): 20 Jahre Dorferneuerung - Bilanzen und Perspektiven für die Zukunft. Essener Geographische Arbeiten, H. 30. Essen, S. 51-61.
- SMUL, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2007): EU-Zahlstelle ELER, Aufgaben und Funktionen Verwaltungs- und Kontrollsystem, Präsentation.
- SMWA, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2008): Leitfaden zur Meldung von Unregelmäßigkeiten für das operationelle Programm des Freistaates Sachsen. Internetseite <http://www.strukturfonds.sachsen.de>:
- VG Ansbach (2009): Az. AN 2 K 07.01174, VG Ansbach, Urteil vom 26.März 2009. Internetseite openjur: <http://openjur.de/u/475449.html>. Zitiert am 19.08.2013.
- WIBank, Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (2010): Dienstanweisung zur Wahrnehmung der Funktionen der Zahlstelle für den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) einschließlich der Leitlinien zur Wahrnehmung der Fachaufsicht im Rahmen der Zahlstellenorganisation (Fassung vom 01. August 2010). Frankfurt.
- WIBank, Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (2012): Datenlieferung der WIBank zur Implementationskostenanalyse. E-Mails vom 15.03.2012, 27.03.2012 und 05.04.2012.
- WIBank, Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (2013): Aufbauorganisation der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen, Stand 01.10.2013. [www.wibank.de/de/Downloads/Unternehmen/Organigramm.pdf](http://www.wibank.de/de/Downloads/Unternehmen/Organigramm.pdf). Zitiert am 08.11.2013.



# ANHANG

## Anhang-Inhaltsverzeichnis

<b>A 1 Maßnahmen- und querschnittsbezogene Aufgabenkataloge</b>	<b>233</b>
<b>A 2 Beispiel Erhebungsbögen zur Erfassung des Personalaufwandes</b>	<b>237</b>
A 2.1 Landratsverwaltungen für die Maßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung	237
A 2.2 Fachreferat für die Maßnahmen der forstlichen Förderung	247
<b>A 3 Qualitative Erhebungsphase</b>	<b>255</b>
A 3.1 Liste der Verwaltungseinheiten für die qualitativen Erhebungen in HE, NRW, SH und NI/HB	255
A 3.2 Leitfaden: Telefoninterviews mit Bewilligungsstellen (HE, NRW, SH, NI)	259

## Anhang-Tabellenverzeichnis

Tabelle A-1.1:	Der Erfassung zugrunde liegende Aufgabenkataloge der Dienststellen zur Umsetzung einzelner Fördermaßnahmen 2011	233
Tabelle A-1.2:	Einrichtungen des Programmoverheads und zu berücksichtigende programmbezogene Aufgaben 2011	236
Tabelle A-2.1:	Zu berücksichtigende Aufgaben für die Schätzung der Stellenanteile	239
Tabelle A-2.2:	Zu berücksichtigende Aufgaben für die Schätzung der Stellenanteile	248
Tabelle A-3.1:	Qualitative Erhebungen: Verwaltungseinheiten, Gesprächsart, Gesprächsdatum	255



## A 1 Maßnahmen- und querschnittsbezogene Aufgabenkataloge

Die Tabellen A-1 und A-2 geben einen Überblick über die Hauptaufgaben der einbezogenen Institutionen differenziert nach den Aufgabenblöcken Grundaufwand, Förderabwicklung und Vor-Ort-Kontrollen. Unterschieden sind die maßnahmenbezogenen Aufgaben (Tabelle A-1) und die programmbezogenen Aufgaben (Tabelle A-2). Diese Aufgabenkataloge wurden gemeinsam in einer der Erhebung vorgelagerten Strukturierungsphase mit den zuständigen Dienststellen entwickelt und bildeten die Grundlage für die Kostenerhebung.

**Tabelle A-1.1:** Der Erfassung zugrunde liegende Aufgabenkataloge der Dienststellen zur Umsetzung einzelner Fördermaßnahmen 2011

Dienststellen (Maßnahmen)	Überwiegende Aufgaben
<b>Übergeordnete Stellen und Aufgaben im Bereich des Grundaufwandes</b>	
Fachreferate im HMUELV/HMWVL (alle)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erstellen und Fortschreiben von Förderrichtlinien, inkl. Antragsformulare</li> <li>- Definition und Monitoring von Auswahlkriterien</li> <li>- Erstellen und Fortschreiben der Besonderen Dienstanweisung</li> <li>- Abstimmungen mit EU-Zahlstelle</li> <li>- Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen</li> <li>- „Förderpolitische“ Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen, Beratung, Schulungen und fachlich-inhaltliche Betreuung</li> <li>- Finanzmanagement, -planung</li> <li>- Abstimmungen mit der VB, Mitarbeit in der ELER-Projektgruppe</li> <li>- Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluierung</li> <li>- Programmänderungsverfahren</li> <li>- Öffentlichkeitsarbeit, Internetauftritt, Beantwortung von Anfragen</li> </ul>
WIBank Gruppe Flächen- programme/Gruppe Investive Programme (alle)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitwirkung bei der Erstellung und Aktualisierung von Dienstanweisungen und Leitlinien</li> <li>- Koordination und Fachaufsicht über Bewilligungsstellen</li> <li>- Fachliche Betreuung und Unterstützung der Bewilligungsstellen; u. a. durch die Definition von Vorgaben für die Software (SEStERZ)*</li> <li>- Abstimmung mit den Fachreferaten des HMUELV/HMWVL</li> <li>- Fachaufsicht über Prüfdienst im Bereich der VOK</li> <li>- Erfassung von Förder- und Monitoringdaten</li> <li>- Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluierung etc.</li> <li>- Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen</li> </ul>
Nur Flächen- programme (212, 213, 214)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Begleitung der Softwareentwicklung einschließlich vorzunehmender Tests</li> <li>- Erstellen der Antragsformulare**</li> <li>- Bescheiderstellungen</li> <li>- Schulungen der Bewilligungsstellen (HIAP-Schulungen, SAP, IT etc.)</li> </ul>
Nur Investive Programme (alle anderen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schulungen der Bewilligungsstellen (IT, SAP etc.)</li> <li>- Koordination von Auswahlverfahren (DE, Anerkennung als Förderschwerpunkt)</li> <li>- Abstimmungen und Steuerung der LEADER- und HELER-Gruppen und RM</li> <li>- Budgetüberwachung Regionalforen und Bewilligungsstellen</li> <li>- LEADER: Prüfung der Jahresberichte der Regionen (Qualitätsmanagement, Selbstbewertung, Zielerreichung der Konzepte etc.)</li> </ul>

## Fortsetzung Tabelle A-1.1

WIBank	- Finanzmanagement, Haushaltsbeauftragung, Mittelumrichtungen
Gruppe Finanzmanagement Landwirtschaft (alle)	- Zahlungsanordnungen, Auszahlungen, Verbuchung
	- Ausgabenerklärung und Vorausschau
	- Rechnungsabschlussverfahren
	- Abstimmung in Bund-Länder-Gremien
	- ELER-, GAK-Monitoring
	- Debitorenbuch Anhang III / IIIA
WIBank	- Umsetzung der fachlichen Vorgaben der EU-Kommission
Zentraler Technischer Prüfdienst (alle)	- Erstellung der fachlichen Vorgaben (VOK-Grundsätze, Leitfaden, Einzelanweisungen)
	- Vorgaben für Softwareentwicklung
	- Abstimmung in Bund-Länder-Gremien
	- Evaluierung der Kontrollergebnisse
	- Zentrale Auswahl der Betriebe (Risikoanalysen), Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der VOK
	- Organisation und Durchführung der Fernerkundung
	- Fachaufsicht bei VOK Forst, Wein und Flurneuordnung

<b>Bewilligungsstellen (siehe Abbildung 3, Strukturlandkarte)</b>	
---	--

Alle Stellen	<b>Grundaufwand</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand mit WIBank und Fachreferat des HMUELV und der VB</li> <li>- Mitarbeit an Richtlinien, Dienstanweisungen, Antragsunterlagen</li> <li>- Haushaltsmittelbewirtschaftung, Finanzmanagement, Verbuchung im Landshaushalt</li> <li>- Öffentlichkeitsarbeit</li> <li>- Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluierung, etc.</li> <li>- Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen</li> <li>- Verfahrensanpassungen, u. a. durch die Würdigung von Kontrollergebnissen</li> <li>- Berichts- und Meldepflichten an die Zahlstelle, Bescheinigende Stellen (Funktionsverteilungspläne, Mitteilungen zu Defiziten und Abhilfen, Mitteilungen zu Forderungen bei Unregelmäßigkeiten etc.)</li> </ul>
	<b>Förderabwicklung</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Akquise (aktives Anwerben von TeilnehmerInnen)</li> <li>- Beratung im Zuge der Antragstellung</li> <li>- Antragsannahme (Bewilligungs-, Zahlungsanträge)</li> <li>- Verwaltungskontrolle (Bewilligungs- und Zahlungsanträge)</li> <li>- Bewilligung (inklusive aller Zahlungsanträge, Beanstandungen, Rückforderungen)</li> <li>- Verwendungsnachweisprüfung</li> <li>- Veranlassung der Auszahlung (Zahlbarmachung)</li> <li>- Datenerfassung (DV-gestützte Vorgangsverwaltung)</li> <li>- VOK und Ex-post-Kontrolle: Abstimmung mit dem TPD der WIBank, Durchführung, Dokumentation und Nachbereitung der Kontrollen, Würdigung der Ergebnisse</li> </ul>
RP Gießen (Verarbeitung u. Vermarktung, 123)	- Alle Aufgaben im Bereich des Grundaufwandes und der Förderabwicklung (siehe oben)

## Fortsetzung Tabelle A-1.1

RP Darmstadt (Forst 125_A u. 227, Steillagen- weinbau 214_E)	Alle Aufgaben im Bereich des Grundaufwandes und der Förderabwicklung ab Bewilligung (siehe oben), zusätzlich <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fachaufsicht über Forstämter</li> <li>- Koordination, Betreuung und Schulung der Forstämter</li> <li>- Prüfung nach den Projektauswahlkriterien, Mittelverteilung</li> <li>- Keine Akquise (Trennung Dienstleistung/Hoheit)</li> <li>- Teilnahme an ZBLV<sup>144</sup>-Verhandlungen zwischen Hessen-Forst und HMUELV</li> <li>- Juristische Vertretung des Landes bei Klageverfahren, die aus der forstlichen Förderung entstehen</li> </ul>
41 Forstämter (125_B, 227)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abstimmungen mit RP Darmstadt</li> <li>- Teilnahme an Schulungen und anderen Maßnahmen zur Information über die Fördermaßnahmen</li> <li>- Beratung im Zuge der Antragstellung</li> <li>- Antragsannahme (Bewilligungs-, Zahlungsanträge)</li> <li>- Erste Verwaltungskontrolle und Prüfung der Förderfähigkeit</li> <li>- Z. T. Flächenvermessung als hoheitliche Aufgabe</li> </ul>
HLBG (Flurbereini- gung, 125_B)	Alle Aufgaben im Bereich des Grundaufwandes (siehe oben), zusätzlich <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fachaufsicht über ÄfB</li> <li>- Koordination, Betreuung und ggf. Schulung der ÄfB</li> <li>- Abstimmung mit dem Technischen Prüfdienst der WIBank, Umsetzung von Vorgaben</li> <li>- Risikoanalyse, Auswahl und Vorbereitung der Kontrollen</li> <li>- Durchführung, Dokumentation und Nachbereitung der Kontrollen, Würdigung der Ergebnisse</li> </ul>
7 ÄfB (Flurbere- reinigung, 125_B)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alle Aufgaben im Bereich der Förderabwicklung (siehe oben),</li> </ul>
16 Landrats- verwaltungen; (AFP 121, Diversi- fizierung 311_C, Ausgleichzulage 212, AUM 213, 214, (LEADER 41x, 421, 431) und SP- 3-Maßnahmen in HELER-Regionen) Dorferneuerung u. -entwicklung 322)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alle Aufgaben im Bereich des Grundaufwandes und der Förderabwicklung (siehe oben) zusätzlich:</li> <li>- Dienstbesprechungen mit den übergeordneten Behörden/Dienststellen und innerhalb der Abteilungen/Fachdienste</li> </ul> <p><b>Im Bereich der flächenbezogenen Maßnahmen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Flächenabgleiche und Korrekturen</li> <li>- Fortschreibung des Regionalen Agrarumweltkonzeptes (RAK)</li> </ul> <p><b>Im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Betreuung der LEADER/HELER-Regionen</li> <li>- koordinierende Sitzungen mit den Regionalmanagerinnen und Teilnahme an den LAG Sitzungen/Regionalforen</li> <li>- Abstimmung, Koordinierung mit Kommunen</li> </ul>

<sup>144</sup> Zwischenbehördliche Leistungsverrechnung.

25 Regional-managements	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand mit WIBank und Fachreferat HMWVL</li> <li>- Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluierung, Anfragen</li> <li>- Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen</li> </ul> <p><b>Förderabwicklung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Akquise (aktives Anwerben von TeilnehmerInnen)</li> <li>- Beratung für die Antragstellung</li> </ul>
-------------------------	---

\* Für den Forstbereich wird kein Fachpersonal von der Zahlstelle vorgehalten, insofern trifft die Aussage nur bedingt zu.

\*\* Bisher trifft die Aussage für Forst nicht zu. Die Antragsformulare werden von der Bewilligungsstelle generiert und nur mit der Zahlstelle abgestimmt.

Quelle: Eigene Darstellung.

**Tabelle A-1.2:** Einrichtungen des Programmoverheads und zu berücksichtigende programmbezogene Aufgaben 2011

Dienststelle/Einrichtung	Überwiegende Aufgaben
Verwaltungsbehörde	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programmaufstellung und Programmänderungsverfahren</li> <li>- Vertragsgestaltung mit der WIBank zur Abwicklung des Fördergeschäfts</li> <li>- Auswahlkriterien (Zusammenstellung, Aktualisierung, Überwachung)</li> <li>- Einhaltung der Publizitätsverpflichtungen gemäß Artikel 76/Umsetzung Kommunikationsplan</li> <li>- Koordination der beteiligten Fachreferate beider Ressorts (EPLR-Projektgruppe)</li> <li>- Abstimmung von Verfahrensfragen mit der ZS und der BS</li> <li>- Finanzsteuerung</li> <li>- Monitoring und Evaluierung (Datenerfassung, Erstellung Jahresberichte)</li> <li>- Vorsitz und Organisation des Begleitausschusses</li> <li>- Beitrag und Abstimmung Nationale Strategie</li> <li>- Abstimmungen mit dem Bund und der Kommission</li> <li>- Arbeitskreis der FondsverwalterInnen</li> <li>- Fachaufsicht der ELER-VB</li> <li>- Sitzungen ProgrammkoordinierungsreferentInnen (Bund/Länder)</li> </ul>
WIBank: EU-Zahlstelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordinierende Aufgaben</li> <li>- Zahlstellendienstanweisungen</li> <li>- Interner Revisionsdienst</li> <li>- Zentraler technischer Prüfdienst</li> <li>- Koordination der IT-Entwicklung</li> <li>- Finanzmanagement, Auszahlung und Verbuchung <sup>1)</sup></li> </ul>
Bescheinigende Stelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontrolle der Kontroll- und Managementsysteme der Zahlstelle</li> <li>- Überprüfung einer Stichprobe von Einzelfällen</li> <li>- Jährlicher Bericht inkl. Bescheinigung zum Rechnungsabschluss</li> </ul>
Zuständige Behörde	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zulassungsverfahren, Begleitung von Prüfungen der Zahlstelle</li> <li>- Würdigung von Feststellungen der Bescheinigenden Stelle</li> </ul>

<sup>1)</sup> Obwohl die Gruppe Finanzmanagement ihren Aufwand maßnahmenspezifisch aufschlüsseln konnte, wird dieser Bereich analog zu den anderen Bundesländern, in denen diese Aufschlüsselung nicht möglich war, dem Programmoverhead zugerechnet. Ansonsten wäre ein länderübergreifender Vergleich der maßnahmenbezogenen IK nicht möglich bzw. mit Verzerrungen verbunden.

Quelle: Eigene Darstellung.

## A 2 Beispiel Erhebungsbögen zur Erfassung des Personalaufwandes

### A 2.1 Landratsverwaltungen für die Maßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung

Bitte tragen Sie die Postleitzahl ein

## Erhebungsbogen zur Erfassung des Personalaufwandes der landrätlichen Verwaltung für die Abwicklung von Fördermaßnahmen im Jahr 2011

Hier: EPLR Maßnahmen der Dorf-/Regionalentwicklung und LEADER

### Anlass und Umfang der Erhebung

Das vTI wurde vom Land Hessen beauftragt, im Rahmen der begleitenden Evaluierung die Verwaltungskosten (Personalkosten und Sachkosten, Kosten durch die Beauftragung Dritter) in die vorzunehmenden Bewertungen der Fördereffizienz mit einzubeziehen. Unter anderem geht es hierbei auch um die Dokumentation des Aufwandes, der mit der EU-Förderung verbunden ist und einer anschließenden Analyse der daraus resultierenden Auswirkungen auf das Fördergeschäft bzw. die inhaltliche Förderausrichtung.

Zu diesem Zweck werden alle Dienststellen des Landes und Kommunalverwaltungen anhand eines Erhebungsbogens zu den Kosten befragt. Um vergleichbare Kostenarten aus den unterschiedlichen Stellen zu erhalten bzw. ableiten zu können, wird der erforderliche Personalaufwand in Stellenanteilen der unterschiedlichen Laufbahnen erfasst. Ihre Angaben werden anonym und streng vertraulich behandelt. Keine weiteren Personen oder Institutionen erhalten Zugriff auf Ihre Antworten. Für die Ergebnisdarstellung werden nur die aggregierten Angaben aller Kreisverwaltungen verwendet und kein Vergleich im Sinne eines Benchmarking vorgenommen. Die oben einzutragende Postleitzahl dient der weiteren Analyse der Erklärungsgründe für die Höhe der Kosten anhand gebietsbezogener Förder- bzw. Strukturdaten.

### Inhalt des Erhebungsbogens und Ausfüllhinweise

Ermittelt werden soll der Personalaufwand der Landkreise für die Umsetzung der Fördermaßnahmen der Ländlichen Regionalentwicklung des Hessischen EPLR nach der im Erhebungsbogen vorgenommenen Aufgabenspezifizierung und Differenzierung für das Jahr 2011. Der Aufwand des Ministeriums und der WIBank sowie weiterer Stellen mit Querschnittsaufgaben werden getrennt erhoben. Dies gilt auch für die Kosten der eingesetzten IT.

Neben den EU-kofinanzierten Förderungen wird die Dorferneuerung (ELER-Code 322) in erheblichem Ausmaß mit zusätzlichen nationalen Mitteln ohne EU-Kofinanzierung gefördert (sogenannte Artikel-89-Maßnahmen). Diese Förderfälle sollen bei den Angaben mit berücksichtigt werden. Der Fragebogen enthält für die spätere Interpretation der Ergebnisse eine Einschätzungsfrage zum unterschiedlichen Aufwand von Förderfällen der zwei Finanzierungsstränge.

### **Erfassungssystematik und zu berücksichtigende Aufgaben im Bereich Grundaufwand, Förderabwicklung und Kontrollen**

Die Erfassung des Personalaufwandes bzw. der Kosten erfolgt generell bei allen Fördermaßnahmen des Hessischen EPLR getrennt nach den Bereichen (1) Grundaufwand, (2) Förderabwicklung (in der Regel alle fallabhängigen Tätigkeiten) und (3) davon separiert der Aufwand für die Vor-Ort-Kontrollen und Ex-post-Kontrollen. In die Vor-Ort-Kontrollen sind die Landkreise nicht eingebunden, daher wird auf diese hier nicht näher eingegangen.

Die Differenzierung ist für nachfolgende Auswertungs- und Analyseschritte erforderlich. Aufgrund der dezentralen Abwicklung der Förderung in Hessen kann es hierdurch teilweise zu sehr kleinen Kostenpositionen kommen. Diese können sich aber durch die Anzahl der Bewilligungsstellen zu bedeutenden Kostenpositionen aufsummieren. Gleiches gilt für die teilweise starke Differenzierung in Teilmaßnahmen. Diese erklärt sich neben den umsetzungsbezogenen Analysen auch hierdurch, dass den Kosten der (Teil-)maßnahmen ihre Wirkungen für die unterschiedlichen Ziele gegenübergestellt werden sollen.

In der folgenden Tabelle sind die wesentlichen Aufgaben der Landkreise in den einzelnen Bereichen aufgeführt, die bei der geforderten Angabe der Stellen und Stellenanteile als Gedankenstütze dienen sollen. Sollten Aufgaben fehlen, die Ihrer Meinung nach auch zu berücksichtigen sind, ordnen Sie diese bitte den Bereichen zu und weisen hierauf unter Frage 7 am Ende des Erhebungsbogens hin.

**Tabelle A-2.1:** Zu berücksichtigende Aufgaben für die Schätzung der Stellenanteile

LandrätInnen der Landkreise	Wesentliche Aufgaben - nicht abschließend *
Grundaufwand für die Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand mit WIBank und den Fachreferaten des HMUELV und des HMWVL</li> <li>- Betreuung der LEADER/HELER-Regionen, koordinierende Sitzungen mit den RegionalmanagerInnen und Teilnahme an den LAG Sitzungen/Regionalforen</li> <li>- Verfahrenssteuerung</li> <li>- Finanzmanagement</li> <li>- Abstimmung, Koordinierung mit Kommunen</li> <li>- Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen</li> <li>- Berichts- und Meldepflichten an die Zahlstelle, Bescheinigende Stellen (z. B. Funktionsverteilungspläne, Mitteilungen zu Defiziten und Abhilfen, Mitteilungen zu Forderungen bei Unregelmäßigkeiten etc.)</li> <li>- Öffentlichkeitsarbeit</li> <li>- Teilnahme an Schulungen</li> <li>- Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluierung, Anfragen etc.</li> </ul>
Förderabwicklung (Einzelfallbezogener Aufwand)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Akquise (aktives und gezieltes Anwerben von TeilnehmerInnen)</li> <li>- Beratung durch die Landkreisverwaltung im Vorfeld und während der Antragstellung gemäß § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz</li> <li>- Antragsannahme (Bewilligungs-, Zahlungsanträge)</li> <li>- Verwaltungskontrolle (Bewilligungs-, Zahlungsanträge, inkl. Inaugenscheinnahme)</li> <li>- Bewilligung (inklusive aller Zahlungsanträge)</li> <li>- Beanstandungen, Rückforderungen, Anpassungen, Änderungen</li> <li>- Auswahlverfahren</li> <li>- Finanzmanagement (Auszahlung, Verbuchung bzw. Zahlbarmachung etc.)</li> <li>- Datenerfassung (DV-gestützte Vorgangsverwaltung)</li> </ul>
Ex-post-Kontrollen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Durchführung der Kontrollen</li> </ul>

\* Nicht alle Aufgaben sind für alle Maßnahmen von gleicher Relevanz.

### Hinweise zu den anzugebenden Stellenanteilen und Kosten

Die Angaben des Personalaufwandes sollen in Anteilen bezogen auf eine volle Stelle nach Laufbahnen differenziert erfolgen. Bei der vorzunehmenden Schätzung der Arbeitsanteile soll die Nettojahresarbeitszeit (abzüglich aller unproduktiven Zeiten, wie Urlaub, Krankheit etc.) zugrunde gelegt werden. Sollten die Aufgaben auf mehrere Personen der gleichen Laufbahn verteilt sein, werden deren Stellenanteile addiert. Hierdurch können auch Werte größer 1 (bzw.

größer 100 %) entstehen. Die angegebenen Stellenanteile werden vom vTI anhand von Personalkostentabellen umgerechnet und mit Sachkostenpauschalen belegt.

Für den Fall, dass in Ihrer Landkreisverwaltung Daten eines Systems zur Kosten-Leistungsrechnung (KLR) vorliegen, die von der Struktur der abgebildeten Produkte geeignet sind, die Plausibilität der Summe aller geschätzten Stellenanteile zu überprüfen, sollten diese hierzu unbedingt herangezogen werden. Dies hilft Unter- bzw. Überschätzungen zu vermeiden. Kosten-daten von Kosten-Leistungsrechnungen werden für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung jedoch nicht verwendet, da sich die erfassten Kostenarten und Kostenstrukturen der unterschiedlichen KLR-Systeme (Kommunal-, Landesverwaltungen etc.) zu sehr unterscheiden und es daher zu Verzerrungen in der Kostendarstellung kommen könnte.

### Ausfüllbeispiel: Förderabwicklung gehobener Dienst

MitarbeiterIn 1: volle Stelle, eingesetzte Nettojahresarbeitszeit Förderung 80 %, entspricht 0,8 vollen Stellen

MitarbeiterIn 2: halbe Stelle, eingesetzte Nettojahresarbeitszeit Förderung 60 %, entspricht 0,3 vollen Stellen

MitarbeiterIn 3: dreiviertel Stelle, eingesetzte Nettojahresarbeitszeit Förderung 75 %, entspricht 0,56 vollen Stellen

Angabe der Summe von 1,66 Stellen

	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im		
Maßnahme	mittleren Dienst	gehobenen Dienst	höheren Dienst
<b>AFP (ELER-Code 121)</b>			
Grundaufwand	0	0,5	0,35
Förderabwicklung	1,25	1,66	0,2
Ex-post-Kontrolle	0,2	0,15	0,1

### Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen ohne jegliches Anschreiben per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5599) oder per E-Mail bis zum **20.03.2012** an uns zurück. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannte Ansprechpartnerin.



**1 Personalaufwand des Landkreises für Fördermaßnahmen des Hessischen EPLR im Bereich der Dorf- und Regionalentwicklung sowie von LEADER**

**1 a)** Bitte schätzen Sie möglichst genau die eingesetzten Stellenanteile für die Aufgabenbereiche. Nehmen Sie hierfür Tabelle 1 der Anleitung zu Hilfe. Grundlage für die Angaben sind die aufgabenspezifischen Arbeitseinsätze der einzelnen MitarbeiterInnen in Bezug auf deren Nettojahresarbeitszeiten.

Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im			
	mittleren Dienst	gehobenen Dienst	höheren Dienst
<b>1) Dorferneuerung (ELER-Code 322)*</b>			
Grundaufwand			
Förderabwicklung			
Ex-post-Kontrolle			
<b>2) Regionalentwicklung unter LEADER (413, 431, 421) und HELER (311-B, 312, 313, 323, 331, 341)</b>			
Grundaufwand			
Förderabwicklung			
Ex-post-Kontrolle			

\* Berücksichtigen Sie bitte alle Vorhaben, auch die ohne EU-Kofinanzierung.

**1 b)** Konnten die Angaben anhand eines Systems der Kosten-Leistungsrechnung (KLR) auf Plausibilität geprüft werden?

- ja                      nein                      Eine Plausibilitätskontrolle erfolgte anhand anderer Daten/Rahmenvorgaben
- und zwar

**1 c)** Aufteilung des Aufwandes zwischen den Einzelmaßnahmen der Regionalentwicklung

Auf welche Weise könnte der oben angegebene Aufwand (GA = Grundaufwand, FA= Förderabwicklung, exp = Ex-post-Kontrolle) für weitere Auswertungen auf die einzelnen Maßnahmen verteilt werden?

GA    FAexp

gleich *In diesem Fall werden die Kosten vom vTI bei maßnahmenspezifischen Analysen gleichmäßig (arithmetisch) auf die einzelnen Maßnahmen verteilt.*

proportional zum *In diesem Fall werden die Kosten bei maßnahmenspezifischen Antragsaufkommen Analysen vom vTI nach Antragsaufkommen auf die einzelnen Maßnahmen verteilt.*

ungleich aufgrund *In diesem Fall füllen Sie bitte die folgende **Tabelle 1d** aus.*  
spezifischer Merkmale

es ist keine Aussage *In diesem Fall werden die Kosten nicht weiter differenziert. möglich.*

**1 d)** Bitte schätzen Sie ungefähr den Aufwand der Maßnahmen in Prozent des Gesamtaufwandes für die Regionalentwicklung.

Code	Maßnahmenbezeichnung*	Anteil am Aufwand der Bewilligungsstelle für die Regionalentwicklung in % für		
		Grund-aufwand	Förderab-wicklung	Ex-post-Kontrollen
311-B	Landtouristische Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe	%	%	%
312	Existenzgründung	%	%	%
313	Tourismusförderung	%	%	%
321-A	Dienstleistungseinrichtungen für Versorgung, Betreuung, Information und Kommunikation	%	%	%
323	Ländliches Erbes - Einrichtungen zur Landschafts- und Kulturgeschichte	%	%	%
331	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	%	%	%
341	Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung	%	%	%
431	LEADER laufende Kosten	%	%	%
421	LEADER – „Gebietsübergreifende Zusammenarbeit“	%	%	%

\* Hierbei ist es unerheblich, ob diese unter dem Schwerpunkt 4 als LEADER Maßnahme (ELER-Code 413) oder unter Schwerpunkt 3 als HELER-Maßnahme codiert und finanziert werden.

**2 Geschätzter durchschnittlicher jährlicher Personalaufwand 2007 - 2011**

Bitte geben Sie an, inwieweit die unter Frage 1 gemachten Angaben des Kalenderjahres 2011 für den überschlägig geschätzten Durchschnitt des Förderzeitraums 2007-2011 repräsentativ sind.

(Teil)Maßnahme	Bezogen auf den durchschnittlichen Personalaufwand der Jahre 2007-2011 war der Aufwand im Jahr 2011 ...					
	deutlich geringer	etwas geringer	in etwa gleich	etwas höher	deutlich höher	keine Angabe möglich
Dorferneuerung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regionalentwicklung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Sollten deutliche Abweichungen vorliegen, erläutern Sie bitte worauf diese zurückzuführen sind. Wesentlich ist hierbei die Angabe, ob die Abweichungen in erster Linie mit Änderungen des Fördervolumens (absoluter Aufwand) oder eher mit Veränderungen der Förderabwicklung (relativer Aufwand pro Förderfall), IT-Anpassungen oder ähnlichem zusammenhängen.

---



---



---

**3 Vergabe von Leistungen im Zusammenhang mit der Abwicklung der Fördermaßnahmen**

Wurden im Zusammenhang mit den Aufgaben zur Abwicklung der Fördermaßnahmen (siehe Aufgabenkatalog in Tabelle 1) vom Landkreis im Zeitraum 2007 bis 2011 Leistungen nach außen vergeben, sodass diese in den unter Frage 1 gemachten Angaben nicht enthalten sind? Hierbei geht es nur um Leistungen, die unmittelbar mit der Inanspruchnahme der Fördermaßnahme bzw. deren Abwicklung zusammenhängen (zum Beispiel Beauftragungen im Rahmen von Öffentlichkeitsarbeit oder spezielle Datenauswertungen). Nicht gemeint sind Leistungen im Zusammenhang mit der Realisierung der geförderten Vorhaben.

- nein
- ja, und zwar folgende Leistungen:

Jahr	Vergebene Leistung (für welche Maßnahme(n))	Auftragssumme (brutto)

**4 Unterschied des Aufwandes von EU-kofinanzierten Förderfällen zu Förderfällen ohne EU-Kofinanzierung (Artikel-89-Maßnahmen)**

Ist Ihrer Erfahrung nach eine Förderung der Dorferneuerung ohne EU-Kofinanzierung mit mehr, gleich viel oder weniger Aufwand umzusetzen als mit EU-Kofinanzierung? Schätzen Sie bitte den Unterschied bezogen auf einen durchschnittlichen Förderfall. Hier geht es in erster Linie um die einzelfallbezogenen Aufgaben im Bereich der Förderabwicklung (siehe Tabelle 1 der Anleitung).

*Hinweis: Das Vorhaben mit EU-Kofinanzierung erfordert einen Aufwand von 100 %. Ein geringerer Aufwand für die rein national finanzierte Dorferneuerung wären beispielsweise 80 %, ein gleicher Aufwand 100 % und ein höherer Aufwand z. B. 120 %.*

Aufwand für einen Förderfall ohne EU-Kofinanzierung	Wenn es Unterschiede gibt, nennen Sie bitte die wesentlichen Gründe
%	

**5 Spezifischer Aufwand der Bewilligungsstelle für die Umsetzung der Förderung innerhalb regionaler Prozesse**

Die Maßnahmen der Ländlichen Regionalentwicklung werden ausschließlich über LEADER- oder HELER-Regionen umgesetzt. Welche Konsequenzen hat das für die Bewilligungsstellen?

**5 a)** Ist die Umsetzung der Förderung in HELER-Regionen in der Regel mit einem anderen Aufwand verbunden als in LEADER-Regionen?

- Keine Aussage möglich, da in der Bewilligungsstelle keine HELER Region existiert **(weiter mit 5d)**
- ja **(weiter mit 5 b)**, weil
- nein **(weiter mit 5 c)**, weil

**5 b)** Wie groß ist grob in Prozenten geschätzt die Abweichung zwischen den beiden Regionstypen in Hinblick auf den Aufwand der Bewilligungsstelle - gleiches Fördervolumen und Förderausrichtung vorausgesetzt.

Wenn HELER Region = 100%, dann LEADER Region = \_\_\_\_\_ %

Was sind die wesentlichen Unterschiede?

**5 c)** Wäre Ihrer Erfahrung nach ein inhaltlich ähnlicher Förderfall als „Einzelmaßnahme“, d. h. Umsetzung ohne Regionalforum im Vergleich zu der Umsetzung unter LEADER mit mehr, gleich viel oder weniger Aufwand umzusetzen? Schätzen Sie bitte den Unterschied.

*Hinweis: Das Vorhaben als (fiktive) SP-3-Regelbewilligung erfordert einen Aufwand von 100 %. Ein geringerer Aufwand unter LEADER wären beispielsweise 80 %, ein gleicher Aufwand 100 % und ein höherer Aufwand z. B. 120 %.*

Maßnahmen-code	Aufwand für Förderfall in LEADER-Region	Wenn es Unterschiede gibt, nennen Sie bitte die wesentlichen Gründe
311-B	%	
312	%	
313	%	
321-A	%	
323	%	

## 6 Spezielle IT der Kreisverwaltung für die Abwicklung der Fördermaßnahmen

Zur zahlstellenkonformen Abwicklung der Förderung wurden der Kreisverwaltung SAP-Lizenzen und die entsprechenden das IT-Verfahren zur Verfügung (ABACUS) gestellt. Diese Kosten, u. a. auch für die Anwendungsentwicklung und -pflege werden bei der WIBank erfasst. Sind dem Kreis im Zeitraum 2007 bis 2011 darüber hinaus Kosten für IT Leistungen entstanden, die primär auf die Abwicklung der o. g. Fördermaßnahmen zurückzuführen sind?

IT Leistungen <sup>(1)</sup>	ja	nein	Wenn ja, machen Sie hierzu bitte nähere Angaben
IT-Systementwicklung und Systembereitstellung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Anschaffungen spezifischer Hardware	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Zusätzlicher IT Aufwand <sup>(2)</sup>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

<sup>(1)</sup> Der Aufwand für die Datenerfassung und Auswertungen ist in Frage 1 enthalten.

<sup>(2)</sup> U. a. Beheben von Server- und Funktionsproblemen.

## 7 Raum für ergänzende Anmerkungen zum Thema und zum Fragebogen

---



---



---



---



---



---



---

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



## A 2.2 Fachreferat für die Maßnahmen der forstlichen Förderung

### Erfassung des Personalaufwandes des Fachreferates VI 1 des HMUELV für forstliche Fördermaßnahmen des Hessischen EPLR im Jahr 2011

#### ***Anlass und Umfang der Erhebung***

Das vTI wurde vom Land Hessen beauftragt, im Rahmen der begleitenden Evaluierung die Verwaltungskosten (Personalkosten und Sachkosten, Kosten durch die Beauftragung Dritter) in die vorzunehmenden Bewertungen der Fördereffizienz mit einzubeziehen. Hierfür werden alle Dienststellen des Landes, die Landkreise und andere beauftragte Einrichtungen anhand eines Erhebungsbogens befragt. Um vergleichbare Kostenarten aus den unterschiedlichen Stellen zu erhalten bzw. ableiten zu können, wird der erforderliche Personalaufwand in Stellenanteilen der unterschiedlichen Laufbahnen erfasst. Ihre Angaben werden anonym und streng vertraulich behandelt. Keine weiteren Personen oder Institutionen erhalten Zugriff auf Ihre Antworten.

#### ***Gegenstand der Erhebung***

Ermittelt werden soll der Personalaufwand des Fachreferates für die Konzeption, Steuerung und Umsetzung der jeweiligen Fördermaßnahmen nach der im Erhebungsbogen vorgenommenen Aufgabenspezifizierung und Differenzierung für das Kalenderjahr 2011.

Die Aufgaben der Bewilligungsstellen, der WIBank als EU-Zahlstelle sowie anderer Organisationseinheiten mit Querschnittsaufgaben (z.B. die Verwaltungsbehörde) werden separat erfasst und sind nicht Gegenstand dieses Erhebungsbogens. Gleiches gilt für die gesamten IT-Kosten (HMUELV, HLUG, WIBank), die nach einem gesonderten Konzept erhoben werden.

#### ***Generelle Erfassungssystematik und zu berücksichtigende Aufgaben des Referates***

Die Erfassung erfolgt generell bei allen Fördermaßnahmen getrennt nach den Bereichen Grundaufwand, Förderabwicklung (in der Regel alle fallabhängigen Tätigkeiten) und Vor-Ort- und Ex-Post-Kontrollen.

Der Aufwand des Fachreferats VI 1 wird dem Bereich des Grundaufwandes zugeordnet.

In der folgenden Tabelle sind die wesentlichen Aufgaben des Referates aufgeführt, die bei den folgenden Angaben als Gedankenstütze dienen sollen. Sollten Ihrer Meinung nach Aufgaben fehlen, berücksichtigen sie diese bei den Angaben zu Frage 1 und weisen hierauf unter Frage 5 am Ende des Erhebungsbogens hin.

**Tabelle A-2.2:** Zu berücksichtigende Aufgaben für die Schätzung der Stellenanteile

Fachreferat VI 1	Wesentliche Aufgaben für die einzelnen Fördermaßnahmen - <i>nicht abschließend</i>
Grundaufwand für die Förderung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erstellen und Fortschreiben von Förderrichtlinien, inkl. Antragsformulare</li> <li>- Definition und Monitoring von Auswahlkriterien</li> <li>- Erstellen und Fortschreiben der besonderen Dienstanweisung</li> <li>- Abstimmungen mit EU Zahlstelle</li> <li>- Aufwand im Zusammenhang mit übergeordneten Prüfungen</li> <li>- „förderpolitische“ Fachaufsicht über die Bewilligungsstelle, Beratung und fachlich inhaltliche Betreuung</li> <li>- Finanzmanagement, -planung</li> <li>- Abstimmungen mit der Verwaltungsbehörde, Mitarbeit in der EPLR Projektgruppe</li> <li>- Datenzusammenstellung für Monitoring, Jahresberichte, Evaluierung</li> <li>- Programmänderungsverfahren</li> <li>- Öffentlichkeitsarbeit, Internetauftritt, Beantwortung von Anfragen</li> </ul>

### ***Hinweise zu den anzugebenden Stellenanteilen und Kosten***

Die Angaben des Personalaufwandes sollen in Anteilen bezogen auf eine volle Stelle nach Laufbahnen differenziert erfolgen. Bei der vorzunehmenden Schätzung der Arbeitsanteile soll die Nettojahresarbeitszeit (abzüglich aller unproduktiven Zeiten, wie Urlaub, Krankheit etc.) zugrunde gelegt werden. Sollten die Aufgaben auf mehrere Personen der gleichen Laufbahn verteilt sein, werden deren Stellenanteile addiert. Hierdurch können auch Werte größer 1 (bzw. größer 100 %) entstehen.

Für den Fall, dass Daten eines Systems zur Kosten-Leistungsrechnung (KLR) vorliegen, die von der Struktur der abgebildeten Produkte geeignet sind, Angaben abzuleiten, sollten diese zugrunde gelegt werden. Zumindest sollten sie für eine Plausibilitätskontrolle herangezogen werden. Werden Personalkosten aus der KLR entnommen und angegeben, sollten diese die Personalkosten darstellen. Das heißt die Bruttogehälter für die geleisteten Stunden sowie Zuschläge für Personalnebenkosten (Urlaub, Krankheit, Hilfs- und Führungspersonal etc.). Sachkosten und andere kalkulatorische Kosten im Sinne einer Vollkostenrechnung sollen nicht enthalten sein.

Sollte die Angabe von Kosten nicht möglich bzw. aufgrund der der KLR zugrunde liegenden Systematik nicht sinnvoll sein, werden die angegebenen Stellenanteile vom vTI anhand von Personalkostentabellen umgerechnet und mit Sachkostenpauschalen belegt.



**Ausfüllbeispiel:**

	Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im			Personal-
	mittleren Dienst	gehobenen Dienst	höheren Dienst	kosten *
				gesamt (Euro)
<b>Ausgleichszulage</b>				
Grundaufwand	0	0,5	0,2	k.A.

**Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen!**

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen ohne jegliches Anschreiben per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5599) oder per E-mail bis zum **23.03.2012** an uns zurück. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannte Ansprechpartnerin.

**1 Personalaufwand des Fachreferates VI 1 für die Umsetzung von forstlichen Fördermaßnahmen im Jahr 2011**

Bitte schätzen Sie möglichst genau die eingesetzten Stellenanteile. Nehmen Sie hierfür Tabelle 1 der Anleitung zu Hilfe. Grundlage für die Angaben sind die aufgabenspezifischen Arbeitseinsätze der einzelnen MitarbeiterInnen in Bezug auf deren Nettojahresarbeitszeiten. Sollten Daten über Personalkosten vorliegen, die den in der Anleitung beschriebenen Anforderungen entsprechen, geben Sie diese bitte an und beschreiben Sie die Zusammensetzung der enthaltenen Kostenpositionen.

Stellenanteile bezogen auf eine volle Stelle im	Personal-
mittleren Dienst    gehobenen Dienst    höheren Dienst	kosten *
gesamt (Euro)	
<b>Forstliche Förderung (125_A und 227)</b>	
Grundaufwand	

**1 b) Aufteilung des Aufwandes des Referats VI 1 auf (Teil-)maßnahmen**

Der Aufwand des Fachreferates verteilt sich im Durchschnitt der Jahre 2007 - 2011 betrachtet relativ gleich auf die einzelnen Teilmaßnahmen (s. u.)  
*In diesem Fall werden die Kosten vom Evaluator bei bei maßnahmenspezifischen Analysen gleichmäßig (arithmetisch) auf die einzelnen Teilmaßnahmen verteilt. (weiter mit Frage 2).*

Der Aufwand des Fachreferates für die einzelnen Teilmaßnahmen ist im Durchschnitt der Jahre 2007 - 2011 unterschiedlich.  
 Er verteilt sich wie folgt: Bitte schätzen Sie den Aufwand der Maßnahmen in Prozent des Gesamtgrundaufwandes des Referats VI 1 für die forstliche Förderung.

	Teilmaßnahmen	Anteil am o. g. Grundaufwand in %
125_A	Forstlicher Wegebau	
227	Waldumbau	
227	Jungbestandspflege	
227	Bodenschutzkalkung	

**1c) Konnten die Angaben (1 a) anhand eines Systems der Kosten-Leistungsrechnung (KLR) auf Plausibilität geprüft werden?**

ja                      nein                      Eine Plausibilitätskontrolle erfolgte anhand anderer Daten/Rahmenvorgaben

                                            und zwar



**2 Geschätzter durchschnittlicher jährlicher Personalaufwand 2007 - 2011**

Bitte geben Sie an, inwieweit die unter Frage 1 gemachten Angaben des Kalenderjahres 2011 für den überschlägig geschätzten Durchschnitt des Förderzeitraums 2007-2011 repräsentativ sind.

Maßnahme	Bezogen auf den geschätzten durchschnittlichen Personalaufwand der Jahre 2007 bis 2011 war der Aufwand im Jahr 2011 ...					
	deutlich geringer	etwas geringer	in etwa gleich	etwas höher	deutlich höher	keine Angabe möglich
125_A	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
227	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Sollten deutliche Abweichungen vorliegen, erläutern Sie bitte worauf diese zurückzuführen sind. Wesentlich ist hierbei die Angabe, ob die Abweichungen in erster Linie mit Änderungen des Fördervolumens oder eher mit Veränderungen der Förderabwicklung zusammenhängen.

---

**3 Vergabe von Leistungen im Zusammenhang mit der Abwicklung der Fördermaßnahmen**

Wurden im Zusammenhang mit den Aufgaben zur Abwicklung der Fördermaßnahmen (siehe Aufgabenkatalog in Tabelle 1) vom Fachreferat im Zeitraum 2007 bis 2011 Leistungen nach außen vergeben, sodass diese in den unter Frage 1 gemachten Angaben nicht enthalten sind? Hierbei geht es nur um Leistungen, die unmittelbar mit der Inanspruchnahme der Fördermaßnahme bzw. deren Abwicklung zusammenhängen (zum Beispiel Beauftragungen im Rahmen von Fachmonitoring, Öffentlichkeitsarbeit oder spezielle Datenauswertungen). Nicht gemeint sind Leistungen im Zusammenhang mit der Realisierung der geförderten Vorhaben.

- nein
- ja, und zwar folgende Leistungen:

Jahr	Vergebene Leistung (Angabe der Maßnahme)	Auftragssumme (ca. brutto) in 1.000 Euro	Finanzierung mit Mitteln der Technischen Hilfe?*	
			ja	nein
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

\* Geben Sie bitte an, ob diese Beauftragung mit Mitteln der Technischen Hilfe des Hessischen EPLR finanziert wurde. Diese Mittel werden von der Verwaltungsbehörde bewirtschaftet.

**4 Förderung der Maßnahmen unter Leader**

**4a)** Generell wurde das gesamte Maßnahmenspektrum des hessischen EPLR für LEADER geöffnet. Das hat zur Folge, dass auch Maßnahmen aus nicht-leaderspezifischen Fachreferaten in LEADER-Regionen umgesetzt werden können. Hierdurch kann im Zeitraum 2007 – 2011 zusätzlicher Aufwand im Fachreferat für die Fördermaßnahmen entstanden sein (z. B. durch die Auseinandersetzung mit den Bedingungen und Regelungen in LEADER-Regionen oder durch erforderlichen Informationsaustausch mit anderen Referaten oder nachgeordneten Behörden).

Ist im Fachreferat VI 1 im Zeitraum von 2007 bis 2011 ein leaderspezifischer Aufwand entstanden?

- ja (*weiter mit Fragen 4b*)
- nein bzw. nur unwesentlich (*weiter mit Frage 4e*)
- keine Angabe möglich (*weiter mit Frage 4e*)

**4b)** Inwieweit treffen die folgenden Aussagen für Ihr Fachreferat zu?

	trifft gar nicht zu					trifft voll und ganz zu	
<b>LEADER war am Anfang der Förderperiode (2007/2008) mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden.</b>							
125. A	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
227	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>LEADER ist mit einem stetigen Aufwand verbunden.</b>							
125. A	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
227	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>LEADER ist sporadisch immer wieder mit punktuellen Aufwand verbunden.</b>							
125. A	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
227	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**4c)** Worin bestand bzw. besteht dieser Aufwand des Fachreferates?

---

**4d)** Wie hoch schätzen Sie den durchschnittlichen jährlichen „leaderspezifischen“ Aufwand des Fachreferates in Arbeitstagen ein? (Summieren Sie bitte die Arbeitszeiten aller beteiligten MitarbeiterInnen des Fachreferates)

- weniger als einen Arbeitstag
- 1 – 4 Arbeitstage
- 5 - 20 Arbeitstage
- mehr als 20 Arbeitstage

**4e)** Ziehen die Fördermaßnahmen bzw. die hiermit verbundenen förderpolitischen Ziele einen Nutzen aus LEADER? Inwieweit treffen die folgenden Aussagen aus Ihrer Sicht zu?

	trifft gar nicht zu		trifft voll und ganz zu				Keine Angabe möglich
Durch LEADER hat das Fachreferat Impulse für die weitere Ausgestaltung der Fördermaßnahme erhalten.							
125_A	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
227	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Durch LEADER konnten innovative Ideen des Fachreferates in Zusammenarbeit mit den LAGn erprobt bzw. umgesetzt werden.							
125_A	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
227	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Über die LEADER -Förderung konnten für die Fördermaßnahme bzw. die förderpolitischen Ziele des Fachreferates mehr Mittel eingesetzt werden.							
125_A	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
227	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Sonstiger Nutzen / Anmerkungen \_\_\_\_\_

**5 Raum für ergänzende Anmerkungen zum Thema und zum Fragebogen**

---



---



---



---

**Vielen Dank für Ihre Angaben!**



## A 3 Qualitative Erhebungsphase

### A 3.1 Liste der Verwaltungseinheiten für die qualitativen Erhebungen in HE, NRW, SH und NI/HB

**Tabelle A-3.1:** Qualitative Erhebungen: Verwaltungseinheiten, Gesprächsart, Gesprächsdatum

Institution, Förderbereich	Gesprächsart	Gesprächsdatum
<b>Hessen</b>		
Landkreisverwaltung, Agrarförderung	Telefoninterview	19.11.2012
Landkreisverwaltung, Agrarförderung	Telefoninterview	04.12.2012
Landkreisverwaltung, Agrarförderung	Telefoninterview	29.11.2012
Landkreisverwaltung, Dorf- und Regionalentwicklung	Telefoninterview	04.12.2012
Landkreisverwaltung, Dorf- und Regionalentwicklung	Telefoninterview	10.01.2013
Regierungspräsidium Gießen, Marktstrukturförderung	Telefoninterview	27.11.2012
Regierungspräsidium Darmstadt, forstliche Förderung	Telefoninterview	13.12.2012
Hessisches Ministerium für Umweltschutz, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bescheinigende Stelle	Face-to-face	14.02.2013
WIBank, Zahlstelle	Gruppendiskussion	23.05.2013
Hessisches Ministerium für Umweltschutz, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Verwaltungsbehörde	Telefoninterview	25.06.2013
Hessisches Ministerium für Umweltschutz, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Fachreferat Agrarumweltmaßnahmen	Telefoninterview	11.03.2013
<b>NRW</b>		
Untere Landschaftsbehörde	Telefoninterview	14.11.2012
Untere Landschaftsbehörde	Telefoninterview	19.11.2012
Bezirksregierung Arnsberg, Dezernat 33	Telefoninterview	21.11.2012
Bezirksregierung Detmold, Dezernat 33	Telefoninterview	13.12.2012
Bezirksregierung Detmold, Referat 51	Telefoninterview	12.11.2012
Landesbetrieb Wald und Holz, Forstamt	Telefoninterview	11.12.2012
Landesbetrieb Wald und Holz, Geschäftsstelle	Telefoninterview	29.11.2012
Landesbeauftragter(LWK NRW), Bewilligungsstelle, Qualifizierung und Beratung	Telefoninterview	26.11.2012
Landesbeauftragter(LWK NRW), Bewilligungsstelle, Flächenmaßnahmen	Telefoninterview	13.11.2012
Landesbeauftragter(LWK NRW), Kreisstelle	Telefoninterview	05.12.2012
Landesbeauftragter(LWK NRW), Kreisstelle	Telefoninterview	11.12.2012
Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV), Referat 17, Marktstruktur	Telefoninterview	28.11.2012

Fortsetzung Tabelle A-3.1

<b>Institution, Förderbereich</b>	<b>Gesprächsart</b>	<b>Gesprächsdatum</b>
Landesbeauftragter(LWK NRW), Zahlstelle	Gruppendiskussion	04.06.2012
Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV), Verwaltungsbehörde	Telefoninterview	12.11.2013
Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV), Fachreferat Agrarumweltmaßnahmen	Telefoninterview	02.06.2013
Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV), Fachreferat Vertragsnaturschutz	Telefoninterview	17.06.2013
<b>Schleswig-Holstein</b>		
Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (LLUR), Agrarförderung, Regionaldezernat	Telefoninterview	11.02.2013
Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (LLUR), Agrarförderung, Zentraldezernat	Telefoninterview	04.02.2013
Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (LLUR), Ländliche Entwicklung, Regionaldezernat	Telefoninterview	05.02.2013
Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (LLUR), Ländliche Entwicklung, Regionaldezernat	Telefoninterview	11.02.2013
Landgesellschaft (LGSH), Vertragsnaturschutz	Telefoninterview	29.01.2013
MLUR, Referat 50, Naturschutzmaßnahmen	Telefoninterview	08.02.2013
MLUR, Referat 40, Fließgewässerentwicklung	Telefoninterview	07.02.2013
MLUR, Referat 12, Qualifizierung	Telefoninterview	25.01.2013
MLUR, Referat AUM, AZ, Cross Compliance	Telefoninterview	08.05.2013
MLUR, Referat Vertragsnaturschutz	Telefoninterview	15.03.2013
MELUR, Referat 12, Verwaltungsbehörde	Telefoninterview	10.10.2014
Finanzministerium, Referat Bescheinigende Stelle	Telefoninterview	16.10.2014
<b>Niedersachsen/Bremen</b>		
Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN), Amt für Landentwicklung	Telefoninterview	14.11.2012
Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN), Amt für Landentwicklung	Telefoninterview	20.11.2012
Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Flächenförderung	Telefoninterview	21.11.2012
Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Flächenförderung	Telefoninterview	12.11.2012
Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Flächenförderung	Telefoninterview	03.12.2012
Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Forstliche Förderung	Telefoninterview	17.01.2013
Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Marktstrukturförderung	Face-to-face	26.11.2012
Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle Agrarinvestitionsförderung	Telefoninterview	17.12.2012
Landwirtschaftskammer Bewilligungsstelle, Qualifizierung, Beratung, Transparenz schaffen	Face-to-face	30.11.2012
Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), Fachbereich V (Bewilligungsstelle), regionale Betriebsstelle, Naturschutz	Telefoninterview	22.11.2012



## Fortsetzung Tabelle A-3.1

<b>Institution, Förderbereich</b>	<b>Gesprächsart</b>	<b>Gesprächsdatum</b>
Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), Fachbereich V (Bewilligungsstelle), regionale Betriebsstelle, Fließgewässer	Telefoninterview	22.11.2012
Landkreisverwaltung, Untere Naturschutzbehörde, Vertragsnaturschutz und Erschwernisausgleich	Telefoninterview	20.11.2012
Landkreisverwaltung, Untere Naturschutzbehörde, Vertragsnaturschutz und Erschwernisausgleich Untere Naturschutzbehörde	Telefoninterview	03.12.2012
Niedersächsisches Landwirtschaftsministerium (ML), Referat 301, Zahlstelle	Face-to-face	16.05.2013
Niedersächsisches Landwirtschaftsministerium (ML), Fachreferat Agrarumweltmaßnahmen	Telefoninterview	14.03.2013
Niedersächsisches Umweltministerium (MU), Fachreferat Vertragsnaturschutz	Telefoninterview	15.03.2013

Quelle: Eigene Darstellung.



### A 3.2 Leitfaden: Telefoninterviews mit Bewilligungsstellen (HE, NRW, SH, NI)

- Wie lange sind Sie schon im Bereich der EU-Förderung tätig?

#### 1. Maßnahmenmerkmale und Einfluss auf den Umsetzungsaufwand

- (1) Mit dem Leitfaden haben Sie die Ergebnisse der Verwaltungskostenerfassung der Zahlstelle in SH erhalten: Haben Sie Anmerkungen zur Erhebung und der Ergebnisdarstellung?
- (2) Wie bewerten Sie das Verhältnis der Verwaltungskosten zu den verausgabten Mitteln bzw. den erreichten Zielen der Fördermaßnahme(n)?
- (3) Welche Merkmale der Fördermaßnahme(n) führen insbesondere zu einem hohen Aufwand? Welche zu einem niedrigen?
- (4) Wo sehen Sie im Hinblick auf eine Reduzierung des Aufwandes Veränderungsbedarf für das zukünftige Förderspektrum bzw. die zukünftige Maßnahmenausgestaltung?

#### 2. EU-Bestimmungen und Umsetzung von Fördermaßnahmen

- (5) Welche Aspekte der EU-Förderung sind für die Verwaltung besonders zeitaufwendig? Bei welchen Maßnahmen treten diese besonders zutage?
  - In der Phase der Antragstellung bis zur Bewilligung
  - Im Bereich der Kontrollen – Verwaltungskontrolle, VOK, Kontrollen übergeordneter Stellen
  - Im Bereich der Auszahlungen, Rückforderungen und Sanktionen
  - Im Berichtswesen/Aktenführung
- (6) Welche dieser Aspekte führen zu einem höheren Aufwand bzw. zu Nachteilen bei den ZuwendungsempfängerInnen? Hat dies Auswirkungen auf die Inanspruchnahme der Fördermaßnahme(n)?
- (7) Bei aller Kritik an EU-Förderbestimmungen, sehen Sie auch positive Aspekte/Impulse für das Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit der Förderabwicklung? Können Sie hierfür Beispiele nennen?
- (8) Wo sind Probleme in der Förderabwicklung aus Ihrer Sicht „hausgemacht“? Gibt es Bestimmungen in den Dienstanweisungen oder Erlassen, die aus Ihrer Sicht über die Erfordernisse der zugrunde liegenden EU-Verordnungen hinausgehen?
- (9) Welche Auswirkungen hat die Finanzierung aus unterschiedlichen Quellen (EU-, Bundes-, Landes-, Kommunalhaushalt, Mittel Dritter) auf die Förderabwicklung?
- (10) Welche Bestimmungen oder Vorgehensweisen (EU, Bund, Land, eigene Bewilligungsstelle) sollten zukünftig abgeschafft, verändert oder eingeführt werden?

#### 3. Einfluss der Durchführung auf Förderinhalte und Wirkungen

- (11) Hat der Umsetzungsrahmen der Fördermaßnahmen Ihrer Meinung nach Auswirkungen auf die Zielerreichung der Förderung? Wo sehen Sie positive Zusammenhänge und wo negative?

- (12) Auf welche Weise bestimmen das Anlastungsrisiko einerseits und der Gesichtspunkt der „Verwaltungskosten“ andererseits das Verwaltungshandeln? Können Sie Beispiele nennen?
- Werden aus Ihrer Sicht sinnvolle Maßnahmen/Vorhaben nicht angeboten?
  - Werden angebotene Maßnahmen nicht mehr pro-aktiv weiterverfolgt?

#### **4. Organisationsstruktur**

- (13) Wie beurteilen Sie die Funktionsfähigkeit der für die Umsetzung Ihrer Maßnahme(n) implementierten Abläufe und Zuständigkeitsverteilungen? Vorteile – Nachteile (Anzahl involvierter Stellen, Koordinations- und Abstimmungserfordernisse, Schnittstellen, Knappheiten)
- (14) Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit Verwaltungsbehörde, Referat Zahlstellenleitung (koordinierende Stellen), Bescheinigende Stelle?
- (15) Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit sonstigen aus Ihrer Sicht wesentlichen Stellen mit übergeordneten Aufgaben?
- (16) Wo werden unterschiedliche Interessen der beteiligten Stellen in Bezug auf die Umsetzung der Förderung deutlich? – Was bedeutet dies für die Bewilligungsstelle?
- (17) Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf und -möglichkeiten in der Organisation?

#### **5. Personalsituation in den Bewilligungsstellen**

- (18) Ist genug und ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden für
1. einen reibungsfreien, regelkonformen Förderablauf
  2. eine fundierte inhaltlich-fachliche Arbeit (Förderausrichtung, Strategie)
  3. eine nachhaltige Personalentwicklung
  4. eine hohe Kundenzufriedenheit durch gute Kundenorientierung?
- (19) Wenn nicht, woran mangelt es besonders, und wie reagieren Sie darauf?
- (20) Sehen Sie einen Personalmehrbedarf? In welcher Größenordnung?
- (21) Wäre eine (andere) Art der Unterstützung der Bewilligungsstellen notwendig und sinnvoll? (z. B. Auslagerung, Vergabe von Aufgaben im Rahmen der Förderung)

#### **6. Technische Ausstattung und EDV-Landschaft**

- (22) Wie beurteilen Sie die technische Ausstattung Ihrer Bewilligungsstelle?
- (23) Wie beurteilen Sie die Zweckmäßigkeit und Funktionsfähigkeit der eingesetzten EDV-Programme? Vor- und Nachteile
- (24) Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf und Verbesserungsmöglichkeiten?

#### **7. Fazit und Ausblick auf die Förderperiode 2014 – 2020**

- (25) Zusammengefasst: Was sind aus Ihrer Sicht die spezifischen Herausforderungen Ihrer Verwaltung im Kontext von EU-Förderung? Bitte nennen sie max. drei Punkte!
- (26) Wie würden Sie den folgenden Satz in Bezug auf die Förderperiode 2014-20 beenden: Wenn sich an den Rahmenbedingungen nichts Entscheidendes ändert, dann.....