

**Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur  
und ländliche Räume**

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

## **Kapitel 2**

### **Einleitung**

#### **Projektbearbeitung**

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski*

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



Braunschweig

November 2003



## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>2 Einleitung</b>	<b>1</b>
2.1 Auftrag und Aufgabenstellung	1
2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens	1
2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung	2
2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung	3
2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept	6
2.2 Beschreibung von ZAL	6
2.2.1 Prioritäten	6
2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen	9
2.2.3 Finanzielle Programmstruktur	12
2.2.4 Förderhistorie der ZAL-Maßnahmen	13
2.2.5 Überblick über Förderpolitiken in Schleswig-Holstein	15
2.2.6 Externe Kohärenz	17
2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele	18
2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung von ZAL	19
2.3.1 Institutioneller Rahmen	20
2.3.1.1 Programmgenese	20
2.3.1.2 Organisation der Durchführung	23
2.3.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)	27
2.3.2 Rechtlicher Rahmen	28
2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL-Garantie	28
2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen	29
2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften	31
2.3.2.1.3 ZAL-Maßnahmen vor dem Hintergrund der EAGFL-Garantieregelungen	33
2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen	35
2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen	37
2.3.3.1 Partnerschaft	37
2.3.3.2 Publizität	38
2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen	38
2.3.5 Politische Rahmenbedingungen	41
2.4 Finanzieller Vollzug	43

2.5	Monitoring-Systeme	46
2.5.1	EU-Monitoring	49
2.5.2	GAK-Monitoring	50
2.5.3	Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor	50
2.5.4	Zahlstellendaten	51
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>52</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1:	Organisation der Halbzeitbewertung in Schleswig-Holstein	4
Abbildung 2.2:	Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung	5
Abbildung 2.3:	Einordnung von ZAL in die strukturpolitischen Programme des Landes Schleswig-Holstein	7
Abbildung 2.4:	Zielhierarchie und Förderschwerpunkte von ZAL	9
Abbildung 2.5:	Öffentliche Mittel im Verhältnis zu privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006	13
Abbildung 2.6:	Aufteilung der EU-Mittel in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 bis 2006 (in Mio. Euro und in %)	15
Abbildung 2.7:	Rahmenbedingungen für die Umsetzung von ZAL	20
Abbildung 2.8:	Zeitlicher Verlauf der Programmstehung und Genehmigung	22
Abbildung 2.9:	Organigramm der Programmabwicklung (Stand 03.2003)	24
Abbildung 2.10:	Monitoring-Systeme für ZAL-Maßnahmen in Schleswig-Holstein	47

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Förderschwerpunkte und Maßnahmen von ZAL	11
Tabelle 2.2:	Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte	12
Tabelle 2.3:	EAGFL-Garantieregelungen und ZAL-Maßnahmen – Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien	34
Tabelle 2.4:	Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006	44
Tabelle 2.5:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006	45

Tabelle 2.6:	Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002	46
Tabelle 2.7:	Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme	48

## 2 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es, die Rahmenbedingungen der Halbzeitbewertung des schleswig-holsteinischen Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums „Zukunft auf dem Lande“ – im Folgenden ZAL genannt – zu skizzieren. Gleichzeitig werden ein Überblick über das Programm und den Förderkontext gegeben, der Programmvollzug analysiert sowie die Durchführungsbestimmungen und die Begleitsysteme auf Programmebene beschrieben. Herausgearbeitete Fragen und Problembereiche werden in den einzelnen Förderkapiteln (Kapitel 3 bis 9) und der Diskussion der kapitelübergreifenden Fragen (Kapitel 10) aufgegriffen und vertiefend analysiert.

### 2.1 Auftrag und Aufgabenstellung

Das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) wurde im August 2001 mit der Halbzeitbewertung der EPLR der Bundesländer **Schleswig-Holstein**, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bremen und Hamburg beauftragt. Die genannten Bundesländer hatten zuvor ihre Halbzeitbewertungen gemeinsam ausgeschrieben.

Ein Vorteil für diesen gemeinsamen Bewertungsansatz ist darin gesehen worden, dass „gleichartige“ Maßnahmen in gleicher bzw. in ähnlicher Form evaluierbar sind. Dadurch sollte eine Übertragbarkeit der Ergebnisse zwischen den Ländern erreicht werden (MLR, 2001a). Formal und inhaltlich orientiert sich die Ausschreibung der 6-Länder-Evaluation an den Kommissionsvorgaben.

#### 2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens

Die EU-Kommission (KOM) hat in Artikel 56 und 57 der VO (EG) Nr. 445/2002 den Rahmen für die Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme festgelegt. Für alle Kapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999 sind Fragen, Kriterien und Indikatoren vorgegeben. Kapitelübergreifend sollen ausgewählte Fragestellungen thematisch verdichtet werden; daneben sind Fragen zur Programmdurchführung zu beantworten. Dazu wurde ein Bewertungsleitfaden erstellt, der sowohl methodische Hinweise wie auch eine detaillierte Auflistung der zu beantwortenden Fragen einschließlich Kriterien und Indikatoren enthält (EU-KOM, 2000a). Dieser Bewertungsleitfaden gibt das formale und inhaltliche Gerüst für die Halbzeitbewertung von ZAL vor. In den Ausschreibungsunterlagen für den Evaluationsauftrag wird Folgendes gefordert:

„Aufgabe des Bewerbers ist es, die wesentlichen Aspekte der Förderung im Hinblick auf Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahmen in Abhängigkeit vom Stand der Programmdurchführung zu beurteilen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die allgemeinen Ziele der Politik zur ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene als auch im Hinblick auf den besonderen Bedarf und die Prioritäten, die in den EPLR der beteiligten Ländern festgelegt sind. Der Halbzeitbewertung kommt hierbei nach Artikel 44 (2) der VO (EG) Nr. 1750/1999 die Aufgabe zu, unter Berücksichtigung der Bewertungsfragen insbesondere die ersten Ergebnisse, ihre Relevanz und Kohärenz mit dem EPLR und die Verwirklichung der angestrebten Ziele festzustellen. Sie soll außerdem Aussagen zum [Vollzug<sup>1</sup>] und zur Qualität der Begleitung und Durchführung treffen“ (MLR, 2001a).

Die EU-Kommission hat in Ergänzung zu dem allgemeinen Bewertungsleitfaden noch einen spezifischen Leitfaden zur Halbzeitbewertung herausgegeben, in dem die Untersuchungsfelder näher spezifiziert werden (EU-KOM, 2002) (siehe MB-Einl-Text 1). Wesentliche Untersuchungsfelder sind im Einzelnen:

- Einrichtung eines Bewertungssystems,
- Eignung der Programmstrategie,
- Vollzugskontrolle,
- Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle.

## 2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung

Die Halbzeitbewertung von ZAL wird vom Institut BAL gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM) und dem Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Holz- und Forstwirtschaft (BFH) durchgeführt. Zusätzliches fachliches Expertenwissen in einzelnen Maßnahmenbereichen wird vom Institut für Betriebstechnik und Bauforschung (BB) der FAL und vom Leichtweiß-Institut der Technischen Universität Braunschweig eingebracht. Das Bewerterteam ist zuständig für die Programmbewertung insgesamt und die Kapitel III „Berufsbildung“, V „Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen“ (Art. 16), VI „Agrarumweltmaßnahmen“, VIII „Forstwirtschaft“ (Art. 30 und 32) sowie IX „Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten“ der VO (EG) Nr. 1257/1999 (siehe Abbildung 2.1).

---

<sup>1</sup> In der VO (EG) Nr. 1750/1999 heißt es „Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“. U.E. handelt es sich hier um eine missverständliche Übersetzung, da es im englischen Text „use made of financial resources“ heißt; der Begriff Vollzug erscheint angemessener.

Die Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“, V „Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete“, VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ und VIII „Forstwirtschaft“ (nur Artikel 31) werden bundesweit evaluiert<sup>2</sup>.

Für die Abstimmung der Programmbewertung mit den Auftraggebern und zur Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, dem alle Programmkoordinatoren der sechs beteiligten Länder angehören. Dieser Lenkungsausschuss trifft sich in regelmäßigen Abständen und bespricht sowohl intern wie auch gemeinsam mit dem Evaluatorenteam wesentliche inhaltliche und organisatorische Fragen der Evaluierung.

Abbildung 2.1 stellt die komplexe Organisationsstruktur der Halbzeitbewertung von ZAL dar. Im Materialband sind zusätzlich die Binnenstrukturen der einzelnen Arbeitsgruppen dargestellt (siehe MB-Einl-Abbildung 1) sowie die Zuständigkeiten bezogen auf einzelne (Teil-)Maßnahmen aufgeführt (siehe MB-Einl-Tabelle 1).

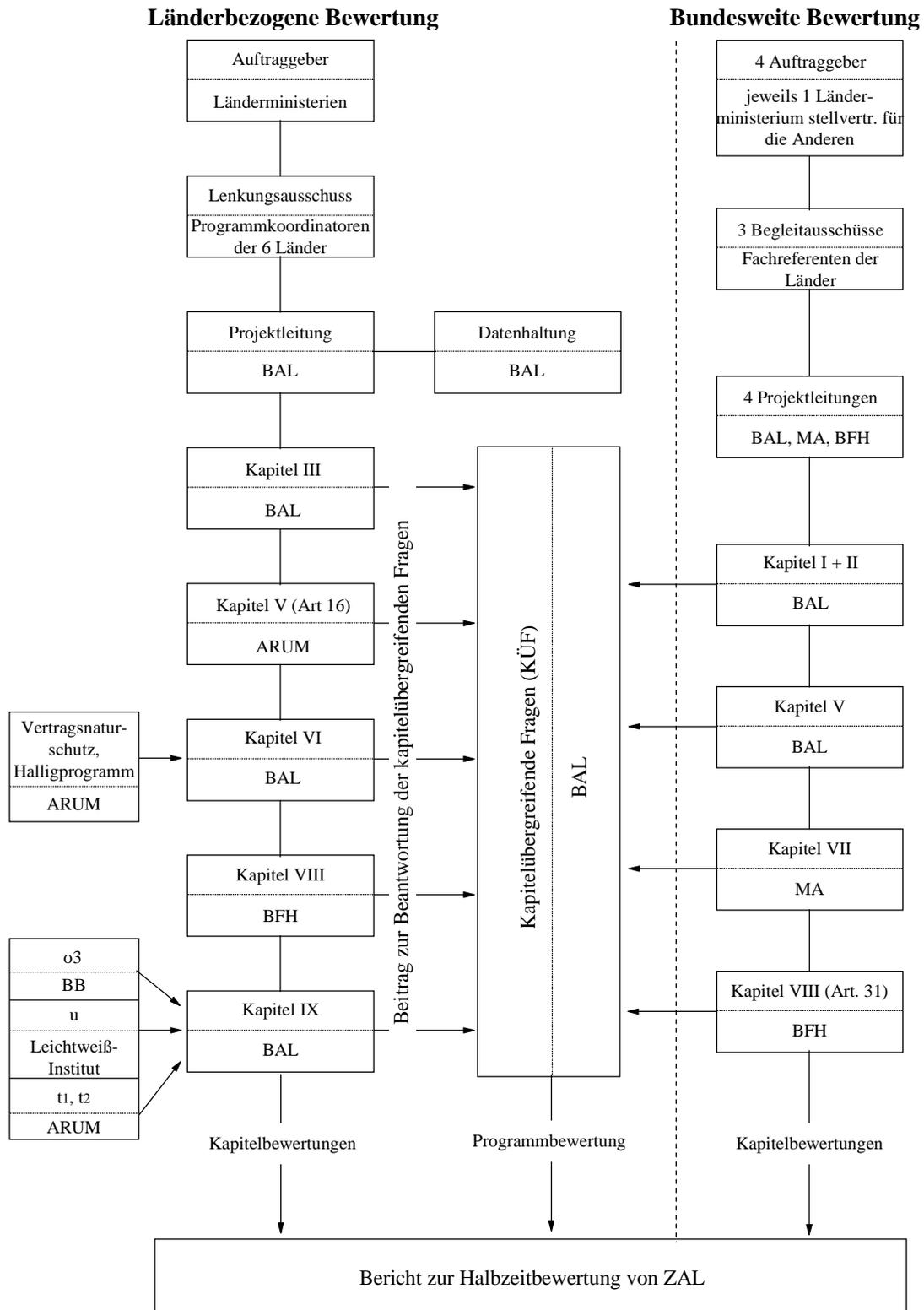
Der zweigleisige Evaluationsansatz erforderte die Definition geeigneter Schnittstellen zwischen der länderbezogenen Programmbewertung und den bundesweiten Kapitelbewertungen. Die landesspezifischen Ergebnisse der bundesweiten Bewertung der Kapitel I, V, VII und VIII (Art. 31) werden als „Textbausteine“ in die Programmbewertung integriert und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (KüF) entsprechend berücksichtigt.

### **2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung**

Aufgrund der komplexen Programmstruktur ist ein mehrstufiges Evaluierungsverfahren eingesetzt worden, das sich in fünf Phasen gliedert. Die fünf Phasen und die dazugehörigen Arbeitsmodule sind in Abbildung 2.2 dargestellt.

---

<sup>2</sup> Der bundesweite Evaluationsansatz geht auf einen Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück und ist darauf zurückzuführen, dass die Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes eine wesentliche Kofinanzierungsquelle darstellt und aufgrund der Rahmensetzung durch die Gemeinschaftsaufgabe eine Vergleichbarkeit über alle Bundesländer gegeben ist.

**Abbildung 2.1:** Organisation der Halbzeitbewertung in Schleswig-Holstein

MA-Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL, die anderen Abkürzungen finden sich im Text.  
Quelle: Eigene Darstellung.

**Abbildung 2.2:** Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

## 2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept

Das wissenschaftliche Arbeitskonzept wurde in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren beschrieben (siehe MB-Einl-Text 2). Im Februar 2002 wurde der Phase-1-Bericht vorgelegt, der das in den Bewerbungsunterlagen dargelegte Untersuchungsdesign weiter konkretisierte. Im Fortlauf der Arbeiten wurden weitere Präzisierungen und Anpassungen am wissenschaftlichen Arbeitskonzept vorgenommen. Diese Anpassungen sind jeweils kapitelbezogen beschrieben. Im Wesentlichen konnte das ursprünglich vorgesehene Arbeitskonzept, wie geplant, umgesetzt werden.

## 2.2 Beschreibung von ZAL

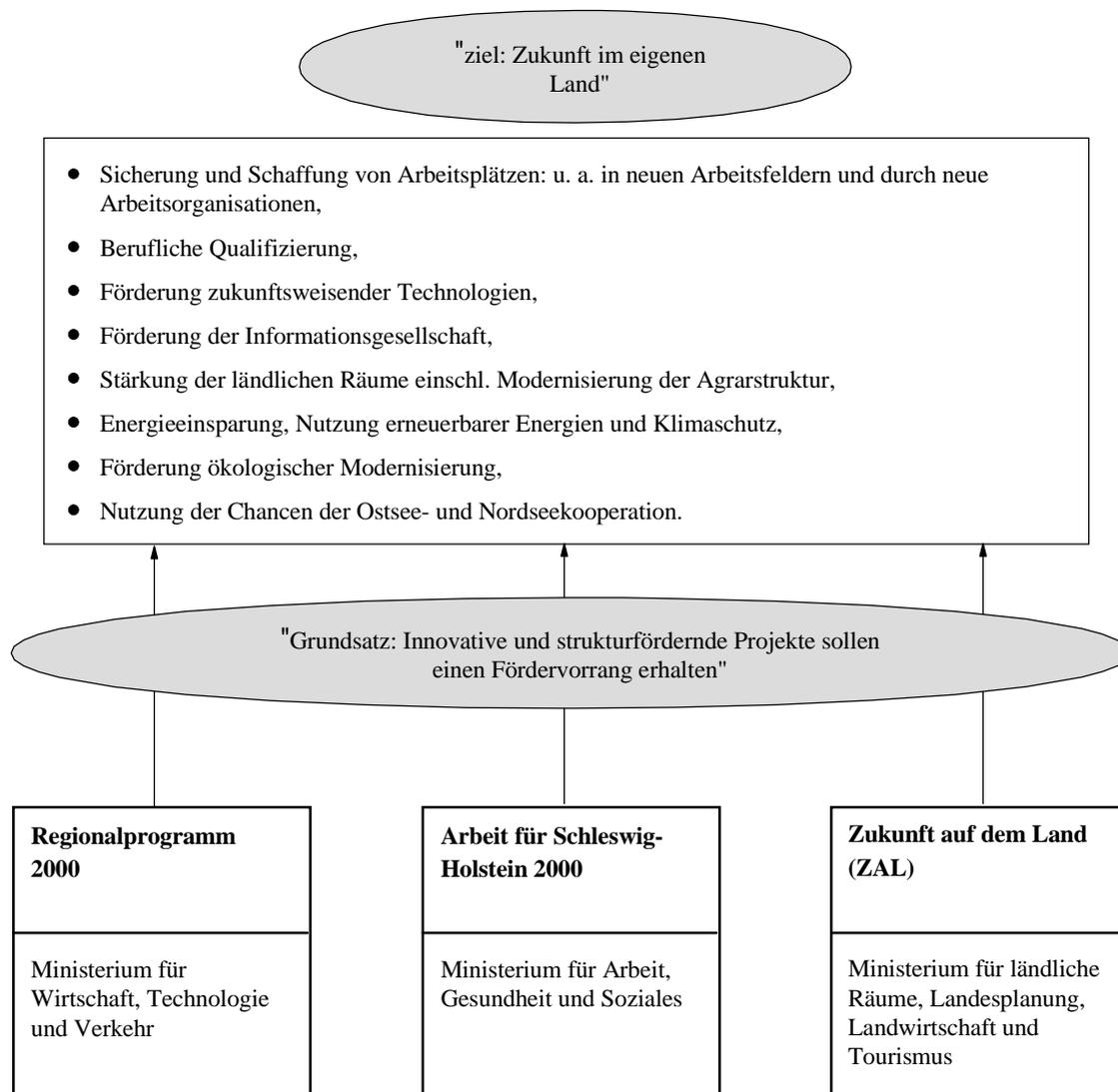
### 2.2.1 Prioritäten

ZAL bildet eine der drei Säulen eines integrierten strukturpolitischen Programms „Zukunft im eigenen Lande“ (Ziel) des Landes Schleswig-Holstein. Die zwei anderen Säulen sind das Regionalprogramm (Ziel-2-Förderung aus dem EFRE) und „Arbeit für Schleswig-Holstein“ (Ziel-3-Förderung aus dem ESF). Abbildung 2.3 verdeutlicht die Verschränkung der drei Programme, deren Verpflichtung auf die Oberziele des „Ziel“ und grundlegenden Förderprinzipien.

Ausgehend von den Erfahrungen der zurückliegenden Förderperiode und unter Berücksichtigung der Stärken- und Schwächen-Analyse des ländlichen Raumes in Schleswig-Holstein und der Sektoren Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft wurde ZAL auf eine drei Hauptziele bzw. Förderschwerpunkte umfassende Entwicklungsstrategie ausgerichtet (MLR, 1999, S. 75):

- Förderschwerpunkt A: Produktionsstruktur,
- Förderschwerpunkt B: Ländliche Entwicklung,
- Förderschwerpunkt C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft.

**Abbildung 2.3:** Einordnung von ZAL in die strukturpolitischen Programme des Landes Schleswig-Holstein



Grundprinzipien sind:

- Regionale Partizipation, Transparenz und Qualitätswettbewerb
- Einrichtung von interdisziplinären Regionalbeiräten in den vier Förderregionen mit einer regionalen Geschäftsstelle

- Anwendung auf das gesamte Gebiet des Landes
- Beteiligung der verschiedenen Akteure und WiSos im Rahmen der "Regionalen Aktion Arbeit für Schleswig-Holstein"
- Projekte, die staatliche Transferleistungen vermeiden bzw. überwinden, sind prioritär.

- Flächendeckende Förderpolitik für den ländlichen Raum
- Nach Problemlagen differenziertes Förderinstrumentarium
- Integration vorher getrennt angebotener Maßnahmen (Synergien und effizientere Durchführung)

Quelle: Eigene Darstellung nach MLR, 1999.

Abbildung 2.4 stellt die strategischen Ansätze und Ziele für die drei Förderschwerpunkte von ZAL dar. Es wird deutlich, dass die den Förderschwerpunkten zugeordneten Maßnahmen auch Zielbeiträge zu anderen Förderschwerpunkten liefern können. Dies deutet auf mögliche Synergieeffekte durch Zielkongruenz verschiedener Maßnahmenbereiche hin (siehe hierzu Kapitel 10).

Ziele oberhalb der Förderschwerpunkte werden nicht explizit genannt. Die Gesamtstrategie ist lediglich dem Grundsatz verpflichtet, die wirtschaftliche Situation und die Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins durch die Überwindung und Kompensation von Schwächen und die Nutzung und den Ausbau von Stärken zu verbessern. Grundsätzlich stehen die Ziele der Förderschwerpunkte und Handlungsfelder ungewichtet nebeneinander und werden auch nicht quantifiziert.

Das sehr heterogen und breit angelegte Zielsystem führt zu Schwierigkeiten bei der Bewertung und Einordnung der Programmwirkungen, da dessen Struktur schwer zu operationalisieren ist, d.h. messbar gemacht werden kann (MLR, 2003a). Die Maßnahmen sind hinsichtlich ihrer Zielsetzungen z.T. relativ genau beschrieben und teilweise mit Zielquantifizierungen (zumindest auf der operationellen Ebene) versehen. Auch erwartete Ergebnisse und Wirkungen werden zumindest qualitativ beschrieben. Auf der Ebene der Förderschwerpunkte oder für das Gesamtprogramm finden sich aber nur allgemeine Zielsetzungen (siehe Abbildung 2.4).

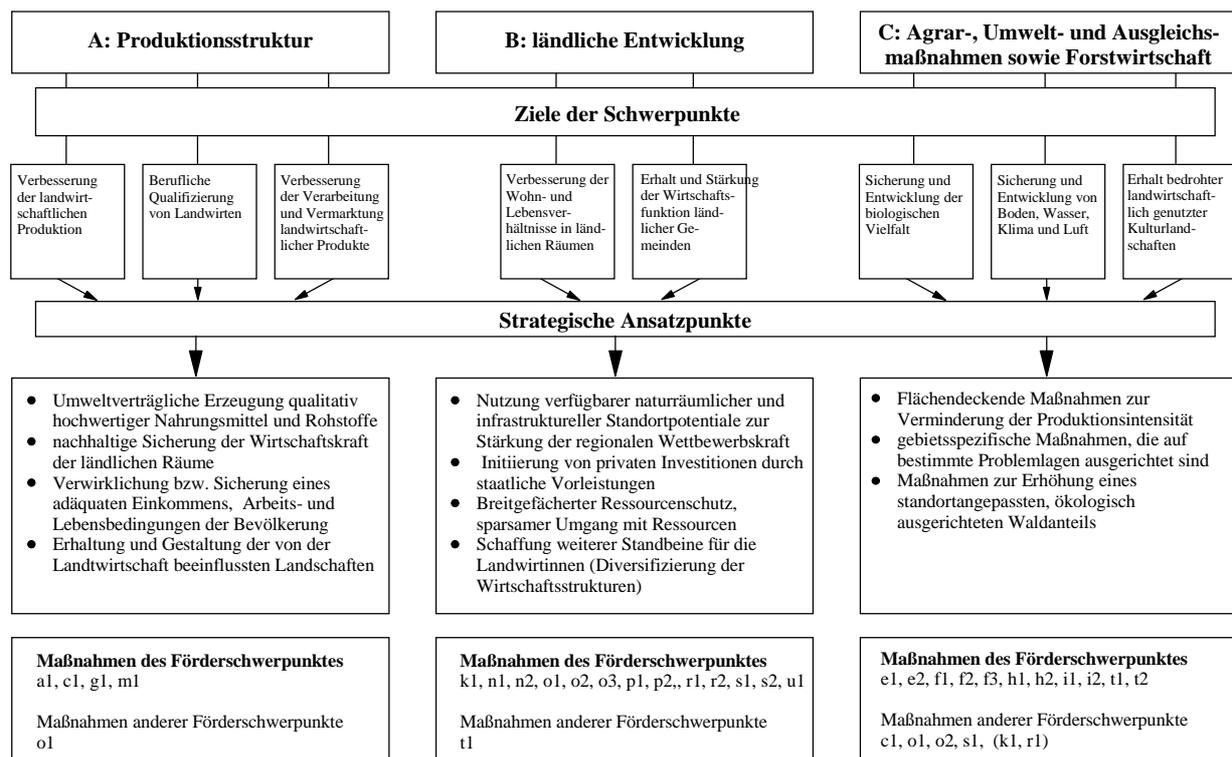
Nachteilig für die Bewertung ist v.a. der Umstand, dass sowohl auf Maßnahmen- und Förderkapitelebene wie auch auf Programmebene das Ziel-Indikatoren-Schema der KOM nur unzureichend bei der Programmerstellung berücksichtigt werden konnte, weil der zugrundeliegende Bewertungsleitfaden erst nach der Programmgenehmigung veröffentlicht wurde (siehe Abbildung 2.8). Aus diesem Grund wurde das Zielsystem maßnahmenbezogen mit den Fachreferenten überarbeitet (siehe Kapitel 3 bis 9).

Für die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen 2 (Beschäftigung), 3 (Einkommen) und 5 (Umwelt) wurden die einzelnen Maßnahmen im Rahmen von ZAL einer Ex-ante-Einschätzung hinsichtlich ihrer Wirkungsweise und -intensität unterzogen (MLR, 1999), allerdings ohne Quantifizierung oder Gewichtung des geplanten Mittelvolumens für die einzelne Maßnahme. Diese Einschätzungen gilt es im Rahmen der Halbzeitbewertung zu vervollständigen und zu verifizieren. Eine von uns auf der Ebene des Gesamtprogramms durchgeführte Ziel-Wirkungsanalyse ermöglicht die Abbildung von Wirkungsströmen. Auf dieser Grundlage wird eine qualitative Gesamtprogrammbewertung vorgenommen (siehe Kapitel 10).

Die finanzielle Mittelverteilung (siehe Kapitel 2.2.3) setzt den Schwerpunkt auf die Maßnahmen des Artikel 33. „Mit rund 60 % der öffentlichen Aufwendungen steht der Förderschwerpunkt B eindeutig im Mittelpunkt des Entwicklungsansatzes von ZAL“ (MLR,

1999, S. 75). Hinweise für die damit verbundene hohe Priorität des Beschäftigungszieles liefern Ausführungen im Antrag zur Programmänderung 2001: „Ein prioritäres Ziel der Landesregierung bei der Entwicklung des ländlichen Raums ist der Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der infrastrukturellen Maßnahmen hierzu“ (MLR, 2001b).

**Abbildung 2.4:** Zielhierarchie und Förderschwerpunkte von ZAL



Quelle: Eigene Darstellung nach MLR, 1999; verändert.

### 2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen<sup>3</sup>

In Tabelle 2.1 sind die im Rahmen von ZAL angebotenen Maßnahmen, differenziert nach den drei Förderschwerpunkten, zusammengestellt. Die Maßnahmen wurden entsprechend ihrer inhaltlichen Ausrichtung zugeordnet. Hierdurch entsteht eine geringfügige Abweichung gegenüber der Maßnahmenzuordnung von ZAL (siehe Tab. 2.1). Die erst ab 2002

<sup>3</sup> Zur Terminologie: Wir sprechen im Folgenden von Haushaltlinien (entspricht nicht den Haushaltslinien, wie sie der Tabelle 104 zugrunde liegen, da diese noch stärker differenziert sind) gemäß der VO (EG) Nr. 445/2002 (z.B. f Agrarumweltmaßnahmen), von Maßnahmen (z.B. f2 Vertragsnaturschutz), von Teilmaßnahmen (Grünlandextensivierungsprogramm) und in der noch tieferen Untergliederung von Verpflichtungen oder Fördergegenständen. Der Begriff Förderkapitel bezieht sich auf die Kapitel I bis IX der VO (EG) Nr. 1257/1999.

getrennt ausgewiesene Haushaltslinie m gehört aufgrund der inhaltlichen Nähe zu g zum Förderschwerpunkt A.

Die Maßnahmen werden, mit Ausnahme der in der Tabelle 2.1 kursiv gedruckten, flächendeckend angeboten. Diese, in erster Linie speziellen abiotischen und biotischen Schutzziele dienenden Maßnahmen (e2, f2 und f3), sind auf fachlich geeignete Gebietskulissen beschränkt. Vorgeschriebene Gebietskulissen gibt es darüber hinaus für die Maßnahmen e1 und u1 (Küstenabschnitte zur Erhaltung eines landwirtschaftlichen Produktionspotentials).

**Tabelle 2.1:** Förderschwerpunkte und Maßnahmen von ZAL

Förderschwerpunkt	Maßnahmen
Förderschwerpunkt A: Produktionsstruktur	a1 <b>Agrarinvestitionsförderungsprogramm</b>
	c1 Berufsbildung für Landwirte
	<b>g1 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung in den Sektoren Obst und Gemüse, Kartoffeln, Blumen und Zierpflanzen, Nachwachsende Rohstoffe, Fleisch, Milch, Tierkörperbeseitigung</b>
	<b>g2 Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte</b>
	m1 Vermarktung von Qualitätsprodukten – Vermarktungskonzeptionen
Förderschwerpunkt B: Ländliche Entwicklung	<b>k1 Flurbereinigung</b>
	<b>n1 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung</b>
	n2 Biomasse und Energie*
	<b>o1 Dorferneuerung und –entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes (GAK)</b>
	o2 Landesprogramm Dorferneuerung
	<b>o3 Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen - Neubau von zentralen Abwasserbeseitigungsanlagen in ländlichen Gemeinden</b>
	<b>p1 Um- und Ausbaumaßnahmen von landwirtschaftlichen Gebäuden zur Schaffung neuer Erwerbsquellen für Landwirte (Dorferneuerung)</b>
	p2 Um- und Ausbaumaßnahmen von landwirtschaftlichen Gebäuden zur Schaffung von Erwerbsquellen für Landwirte (Landesmaßnahme Dorfentwicklung)
	<b>r1 Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen und ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen (Dorferneuerung)</b>
	<b>r2 Ländlicher Wegebau</b>
	<b>s1 Fremdenverkehrliche Maßnahmen innerhalb der dörflichen Siedlungsbereiche</b>
	<b>s2 Förderung des ländlichen Fremdenverkehrs einschließlich Urlaub auf dem Bauernhof</b>
	<b>u1 Küstenschutz</b>
	<b>u2 Maßnahmen zur Verhütung von Hochwasserschäden ****</b>
Förderschwerpunkt C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	<i>e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen</i>
	<i>e2 Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten</i>
	<b>f1 Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL)</b>
	<i>f2 Vertragsnaturschutz</i>
	<i>f3 Halligprogramm</i>
	<b>h1 Aufforstungsprogramm</b>
	h2 Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen durch Behörden
	<b>i1 Waldhilfsprogramm</b>
	<i>i2 Maßnahmen zur ökologischen Stabilisierung der Wälder***</i>
t1 Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren**	
t2 Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen**	

\* Maßnahme wird seit der Programmänderung 2001 angeboten.

\*\* Maßnahmen werden im EPLR als Artikel-33-Maßnahmen dem Förderschwerpunkt B zugeordnet, inhaltlich gehören sie aber zu den Umweltmaßnahmen des Förderschwerpunktes C. Daher wurden diese Maßnahmen sowohl in der Betrachtung des Kapitels 2 wie auch des Kapitels 10 dem Förderschwerpunkt C zugeordnet.

\*\*\* Obere Naturschutzbehörde stimmt mit der Landwirtschaftskammer mögliche Schwerpunkte für Vertragsangebote ab.

\*\*\*\* Maßnahme wird seit der Programmänderung 2002-2 angeboten (EU-KOM, 2002).

*kursiv:* Maßnahmen mit Gebietskulisse

**fett:** Maßnahmen, die überwiegend auf der Grundlage der Förderbestimmungen der GAK angeboten werden.

Quelle: Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000; verändert.

### 2.2.3 Finanzielle Programmstruktur

Die öffentlichen Aufwendungen für die Maßnahmen, die zur Durchführung von ZAL geplant sind, belaufen sich für den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 auf 573,57 Mio. Euro. Davon werden maximal 239,1 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert (EU-KOM, 2000b). Die geschätzten privaten Mittel betragen 89,52 Mio. Euro<sup>4</sup> (MLR, 2003b). Bedingt durch die große Zahl der vom Land Schleswig-Holstein für die Gemeinschaftsbeteiligung vorgesehenen Maßnahmen und der begrenzt zur Verfügung stehenden EAGFL-Mittel wurde v.a. für die Förderschwerpunkte A und B ein Gemeinschaftsbeteiligungssatz von 40 %, anstelle der maximal möglichen 50 %, der öffentlichen Aufwendungen beantragt. Ausnahmen bilden die Maßnahmen e, f und h mit 50 % der öffentlichen Aufwendungen.

ZAL beinhaltet drei Schwerpunkte, deren relative Bedeutung sich im Verlauf der Umsetzung verändert hat (siehe Tabelle 2.2).

**Tabelle 2.2:** Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte<sup>5</sup>

Förderschwerpunkt	Ansatz Plangenehmigung (in % der EAGFL-Gesamtmittel 2000 bis 2006)*	Ansatz Programmänderung 2003
A - Produktionsstruktur	22	9
B - Ländliche Entwicklung	52	67
C - Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	26	23

Siehe Tabelle 2.4, bezogen auf Gesamtsumme, EAGFL-Mittel.

Quelle: MLR, 1999; MLR, 2003b.

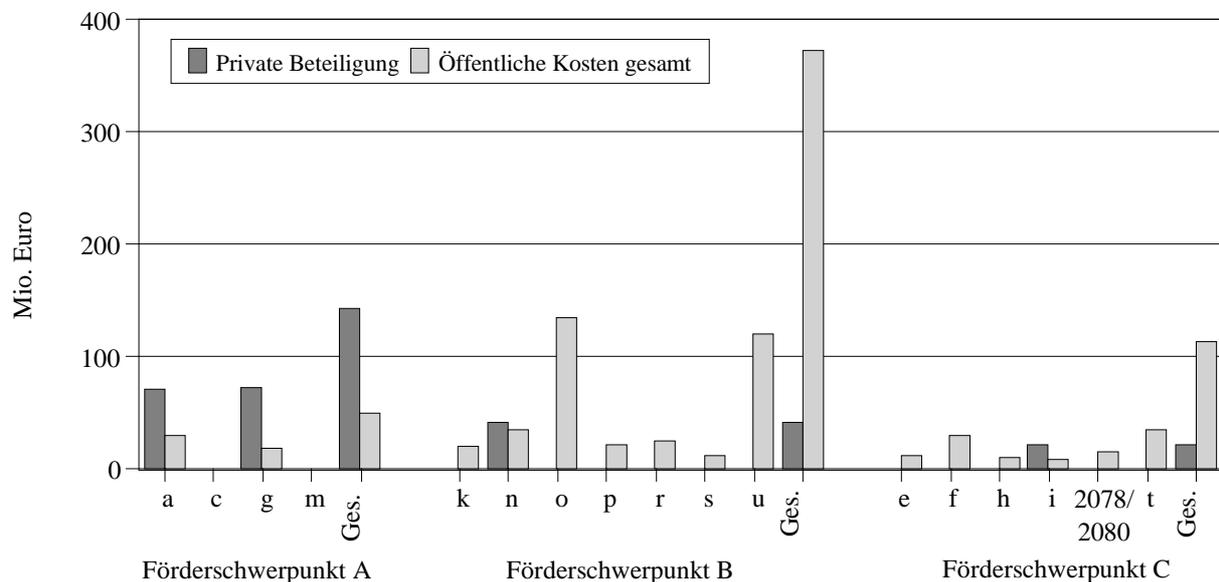
Bei einem insgesamt zurückgehenden EAGFL-Mittelansatz ist die Veränderung der relativen Bedeutung der Förderschwerpunkte v.a. auf eine Reduzierung der Mittelansätze der Förderschwerpunkte A und C zurückzuführen, während der Förderschwerpunkt B finanziell auch absolut gestärkt wurde (siehe Tabelle 2.2).

Im Förderschwerpunkt A stehen private Maßnahmen im Vordergrund, während die Förderschwerpunkte B und C überwiegend Maßnahmen der öffentlichen Hand bzw. zu 100 % öffentlich finanzierte Maßnahmen beinhalten (siehe Abbildung 2.5).

<sup>4</sup> Tatsächlich dürfte die private Beteiligung höher liegen, als im indikativen Finanzplan dargestellt. Dies betrifft v.a. die Haushaltslinien a, n und i, in denen zu geringe oder gar keine private Mittel dargestellt sind. Im Fall von a führt dies zu überzogenen Beihilfesätzen. Im Fall von k, n und i werden die privaten Zuwendungsempfänger gar nicht berücksichtigt.

<sup>5</sup> Die Zuteilung der Maßnahmen zu den Schwerpunkten wurde gegenüber dem Programmplanungsdokument geringfügig geändert (siehe Kapitel 2.2.2).

**Abbildung 2.5:** Öffentliche Mittel im Verhältnis zu privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006



Quelle: MLR, 2003b; geändert <sup>6</sup>.

Zusätzlich zu den mit EAGFL-Mitteln kofinanzierten Maßnahmen sind in Schleswig-Holstein umfangreiche Artikel-52-Maßnahmen geplant. Mit Ausnahme der Haushaltslinie g „Verarbeitung und Vermarktung“ gibt es in allen Haushaltslinien Artikel-52-Maßnahmen. Setzt man das nachrichtlich genannte öffentliche Mittelvolumen dieser sogenannten top-ups in Relation zu den in ZAL geplanten Mitteln, so wird die Bedeutung dieser zusätzlich eingesetzten Mittel ersichtlich. Diese zusätzlichen Mittel betragen immerhin 60 % der ZAL-Mittel (siehe auch MB-Einl-Text 9).

## 2.2.4 Förderhistorie der ZAL-Maßnahmen

ZAL fasst im Wesentlichen schon vorher bestehende Maßnahmen zusammen, die mit und ohne EAGFL-Kofinanzierung durchgeführt wurden (siehe MB-Einl-Tabelle 2). Die Maßnahmen im Einzelnen sind ausführlich im Programmplanungsdokument und den entsprechenden Änderungsanträgen beschrieben (MLR, 1999; MLR, 2001b). Die ebenfalls EU-kofinanzierten Vorgängerprogramme von ZAL waren das Ziel-5b-Programm, das horizontale Ziel-5a-Programm (Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Ausgleichszulage

<sup>6</sup> Im indikativen Finanzplan des Programmänderungsantrages 2003 sind die Angaben in der Spalte „private Beteiligung“ nicht immer nachvollziehbar. Die Angaben wurden an die uns vorliegenden Informationen angepasst. Aufgrund ihrer geringen Bedeutung wurden die privaten Projekte der Haushaltslinie k nicht berücksichtigt.

für benachteiligte Gebiete und Sektorpläne im Bereich Verarbeitung und Vermarktung), die Erstaufforstung gemäß VO (EWG) Nr. 2080/1992 und die Agrarumweltmaßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992. Ausgewählte Bereiche des Küstenschutzes sowie Fördermaßnahmen zur Gesundung und Vermehrung der Wälder wurden bereits im Rahmen des Ziel-5b-Programms umgesetzt. Die übrigen Maßnahmen von ZAL wurden bis 1999/2000 ohne EU-Mittel z.T. als reine Landesmaßnahmen, z.T. GAK kofinanziert (z.B. naturnahe Entwicklung von Fließgewässern und Wiedervernässung von Niedermooren, Förderung von Naturparks, Förderung von Naturerlebnisräumen, Berufsbildung für Landwirte, agrarstrukturelle Maßnahmen außerhalb der Ziel-5b-Gebietskulisse) durchgeführt.

Die Integration bereits bestehender Maßnahmen bzw. Richtlinien in das neue Programm hängt unmittelbar mit den Rahmenbedingungen bei der Programmerstellung zusammen (siehe Kapitel 2.3.3.1). Der für die Programmerstellung zur Verfügung stehende Zeitraum war zu knapp bemessen, um vom Grundsatz her neue Maßnahmen/Richtlinien zu konzipieren. So beschränken sich neue Maßnahmen von ZAL auf die Maßnahmen e2 und i2 und einige zusätzliche Vertragsmuster im Bereich des Vertragsnaturschutzes hauptsächlich aus dem Zuständigkeitsbereich des MUNF. Im Bereich des MLR wurden ergänzende Fördertatbestände eingeführt. Mit n2 (Biomasse und Energie) kam 2001 eine neue Maßnahme auf der Grundlage einer ressortübergreifenden Initiative (MUNF, MLR, MFE) hinzu. Von weiteren ursprünglich beantragten neuen Maßnahmen wie die mobile Ernährungsberatung, die Energieberatung<sup>7</sup> oder die Förderung der Züchtung vom Aussterben bedrohter Nutztierassen wurde im Rahmen des Konsultationsverfahrens mit der KOM Abstand genommen, da diese als nicht vereinbar mit den Regelungen der VO (EG) Nr. 1257/1999 gesehen wurden.

Die bereits vor 2000 bestehenden Maßnahmen haben eine kontinuierliche Fortentwicklung in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung erfahren. Dies gilt beispielsweise für das Instrument der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse“ (LSE), das aufgrund der geänderten Ziele des Landes sowie der Rückkoppelung mit der Praxis kontinuierlich neue Elemente aufgreift. Auch einige GAK-Maßnahmen, z.B. das AFP, haben seit 2000 im Zuge der sogenannten „Agrarwende“ wesentliche inhaltliche Änderungen erfahren, die sich in einer Anpassung der schleswig-holsteinischen Richtlinien niedergeschlagen haben.

---

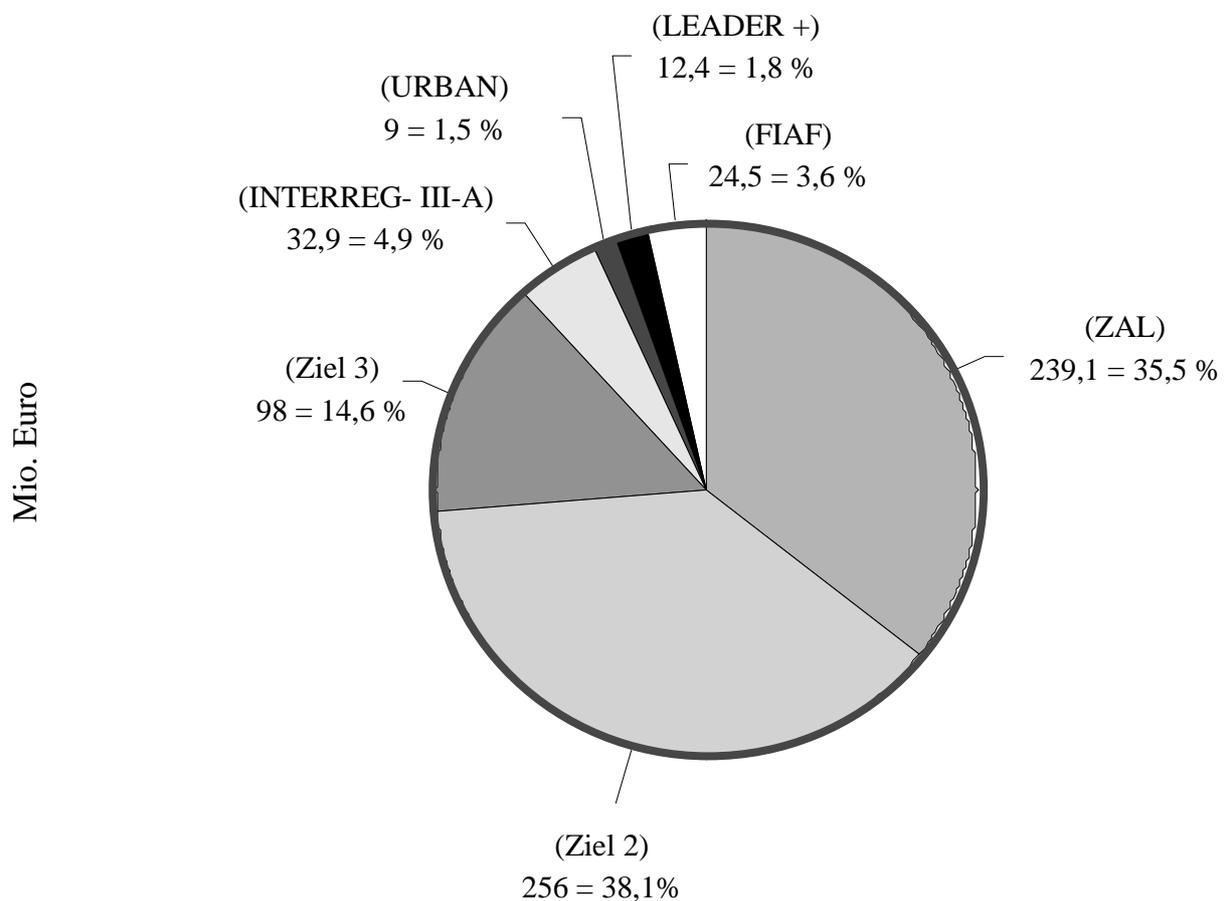
<sup>7</sup> Insgesamt hat die KOM in der Interpretation des Artikels 33 einen deutlichen Bezug der Maßnahmen zur Landwirtschaft eingefordert.

## 2.2.5 Überblick über Förderpolitiken in Schleswig-Holstein

### *Andere EU-Programme in Schleswig-Holstein*

Neben ZAL existieren in Schleswig-Holstein weitere EU-kofinanzierte Programme. Das Mittelvolumen im Zeitraum 2000 bis 2006 ist in Abbildung 2.6 dargestellt. Im Land Schleswig-Holstein stehen rund 670 Mio. Euro EU-Mittel aus den drei Strukturfonds und dem EAGFL-Abteilung Garantie zur Verfügung. Dabei kommt dem Ziel-2-Programm (Regionalprogramm 2000) finanziell die größte Bedeutung zu. Der relative Mittelanteil von ZAL liegt geringfügig darunter.

**Abbildung 2.6:** Aufteilung der EU-Mittel in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 bis 2006 (in Mio. Euro und in %)



Anm.: Die Gemeinschaftsinitiativen EQUAL (Bundesprogramm) und INTERREG-III-B und -C wurden nicht berücksichtigt. Schleswig-Holstein verfügt über fünf Entwicklungspartnerschaften im Rahmen von EQUAL (Nationale Koordinierungsstelle EQUAL, 2003) und ist bei INTERREG-III-B in den Kooperationsräumen Nordsee und Ostsee engagiert. Bei INTERREG-III-C ist eine Beteiligung im Programmraum Nord möglich. An der GI URBAN ist die Landeshauptstadt Kiel beteiligt.

Quelle: BMF, ohne Jahr; Gaumert, 2003; eigene Berechnungen.

Außer ZAL und LEADER+ hat kein Programm einen ausgeprägten Fokus auf die Landwirtschaft und landwirtschaftsnahe Bereiche sowie die ländliche Infrastruktur. Das Ziel-2-Programm und auch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG beziehen aber in großem Umfang ländlich strukturierte Gebiete<sup>8</sup> ein, so dass es zu sich verstärkenden Prozessen, aber auch negativen Synergien kommen könnte (siehe Kapitel 10). Dieser Aspekt ist in Schleswig-Holstein von besonderer Bedeutung, da die drei großen Programme zur strukturpolitischen Initiative „ziel“ zusammengefasst wurden und alle Teilprogramme einen Beitrag zur Zielerreichung von „ziel“ leisten sollen (siehe Abb. 2.3).

### ***Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes***

Außerhalb von ZAL werden im Rahmen der GAK „sonstige Maßnahmen“<sup>9</sup> angeboten. Darüber hinaus werden auf der Grundlage der GAK folgende Maßnahmen durchgeführt, die insgesamt nur ein geringes Mittelvolumen umfassen:

- Förderung zentraler Wasserversorgungsanlagen in ländlichen Gemeinden und Förderung des Grundwasserschutzes (Erwerb von Grundstücken im näheren Einzugsgebiet von Wasserfassungen);
- Förderung von Vermarktungseinrichtungen für frisches Obst und Gemüse, Investitionen bei der Erstellung von Nasskonserven, Be- und Verarbeitung von Kartoffeln;
- Förderung von Erzeugergemeinschaften;
- Beibehaltungsförderung ökologischer Anbauverfahren im Rahmen der markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL) (MLR, 1999, Kapitel 2.2.2)<sup>10</sup>.

Es handelt sich demnach nur um kleinere Maßnahmen, so dass die wesentlichen Bereiche der GAK fast völlig vom ZAL-Förderkatalog abgedeckt sind.

### ***Regionen aktiv - Land gestaltet Zukunft***

Im Zusammenhang mit dem Regionswettbewerb „Region Aktiv“, initiiert vom BMVEL, wurden zwei Regionen in Schleswig-Holstein ausgewählt: die Region Lübecker-Bucht (länderübergreifend mit Mecklenburg-Vorpommern) und die Region Uthlande. Der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung einer engen Erzeuger-Verbraucherbeziehung und

---

<sup>8</sup> In MB-Einl-Karte 1 werden die Fördergebiete mit Gebietskulissen in Schleswig-Holstein dargestellt.

<sup>9</sup> Dazu gehören die Förderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung, Milchleistungsprüfungen und Kontrollringe für Mastschweine, Mastrinder, Ferkel, Mastlämmer und Jungmasthammel sowie die Förderung älterer landwirtschaftlicher Arbeitnehmer durch Anpassungshilfen.

<sup>10</sup> Mit der Programmänderung 2001 wurde die Beibehaltungsförderung ökologischer Anbauverfahren in ZAL aufgenommen. Dies wurde möglich, da durch Beschluss der Landesregierung vom 20.03.2001 von der obligatorischen Mitgliedschaft der Zuwendungsempfänger beim Ökovermarktungsfonds Abstand genommen wurde (MLR, 2001b).

des Tourismus durch Partnerschaften auf der regionalen Ebene. Die Projekte sind im Materialband aufgeführt (MB-Einl-Text 3). Weitere Informationen sind unter den Internetadressen [www.ralb.org](http://www.ralb.org) und [www.regionuthlande.de](http://www.regionuthlande.de) zu finden. Das Programm verfolgt eine ähnliche Entwicklungsstrategie wie LEADER +.

### ***Landesmaßnahmen***

Folgende zusätzliche Maßnahmen werden rein aus Landesmitteln finanziert:

- Unterhaltung der Küstenschutzanlagen;
- Förderung von Haus- und Kleinkläranlagen;
- Berufsbildungsmaßnahme mit einer besonderen Ausrichtung auf Frauen und Jugend;
- forstliche Maßnahmen (z.B. Landankauf für Neuwaldbildung, Waldbrandversicherung);
- Förderung von Naturparks;
- Förderung von Naturerlebnisräumen;
- Förderung der Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Erzeugnisse (außerhalb der GAK-Regelungen);
- Zuschüsse für Kontroll- und Beratungskosten im ökologischen Landbau (MLR, 1999, Kapitel 2.2.2).

Das Zusammenspiel dieser Maßnahmen mit ähnlichen Maßnahmen innerhalb von ZAL wird in den entsprechenden Kapiteln analysiert.

## **2.2.6 Externe Kohärenz**

Die Frage nach der externen Kohärenz betrifft die Vereinbarkeit von ZAL mit den regionalen, nationalen und EU-Politiken und Regelwerken. Externe Kohärenz besteht dann, wenn ZAL mit den genannten Politikbereichen oder Regelwerken vereinbar ist, zu deren Verwirklichung beiträgt bzw. diese gegebenenfalls ergänzt.

Wesentliche Politikbereiche, die neben ZAL existieren, sind in Kapitel 2.2.5 genannt. Der Fokus bei der Beurteilung der Kohärenz mit anderen Programmen liegt auf dem Ziel-2-Programm und dem LEADER+-Programm. Folgende Fragen sind dabei relevant:

- Wie flankiert ZAL das Ziel-2-Programm und wie wirkt das Ziel-2-Programm im ländlichen Raum?
- Wie ergänzen sich LEADER+ und ZAL?

Aufgrund der späten Genehmigung des Ziel-2-Programms und des LEADER+-Programms kann diesen Fragen erst in der Ex-post-Bewertung nachgegangen werden. Hier ist auf eine enge Abstimmung mit den Evaluatoren beider Programme hinzuwirken.

Wesentliche Regelwerke, die von ZAL zu berücksichtigen sind oder von ZAL aktiv aufgegriffen werden, sind weitgehend im Programmplanungsdokument beschrieben (MLR, 1999, Kap. 2.1.8, S. 102 ff.). Dazu gehören gemeinschaftliche Verpflichtungen wie die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie, die EU-Trinkwasserrichtlinie und die EU-Nitratrichtlinie. Als nationale Verpflichtungen sind neben der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2001) v.a. die planerischen Vorgaben des Landes Schleswig-Holstein relevant, die im Landesraumordnungsplan und im Landschaftsprogramm Schleswig-Holstein (1999) niedergelegt sind, sowie die Ziele der Waldinitiative Schleswig-Holstein (1996) und des Bodenschutzprogramms (1996).

Bezüglich der Ziele des Landschaftsprogramms wurden bereits Umsetzungsmöglichkeiten durch Maßnahmen von ZAL angedacht (siehe Tabellen 26 und 27, Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000). Inwieweit ZAL tatsächlich einen aktiven Beitrag zur Umsetzung der in den jeweiligen Verpflichtungen genannten Zielsetzungen leistet und inwieweit die dort formulierten Ziele relevant sind, wird förderkapitelbezogen diskutiert. Die kapitelübergreifenden Fragen 5 (Umwelt) und 6 (Durchführung) in Kapitel 10 greifen die Diskussion der externen Kohärenz mit einzelnen Regelwerken wieder auf.

In diesem Zusammenhang ist herauszustellen, dass Voraussetzung für eine Bewilligung von ZAL-Maßnahmen die Einhaltung aller relevanten Umweltvorschriften ist (siehe auch Kapitel 10). Für ausgewählte Maßnahmen sind darüber hinaus die Vorschriften der VO (EG) Nr. 1257/1999 hinsichtlich der Einhaltung der Guten fachlichen Praxis und der Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz zu prüfen.

### **2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele**

Die Frage der internen Kohärenz und Relevanz kann nicht losgelöst von den tatsächlichen Gegebenheiten bei der Programmerstellung diskutiert werden (siehe Kapitel 2.3.1.1). Die Programmerstellung erfolgte nicht in einem top-down-Ansatz, in dem, ausgehend von einer Stärken-Schwächen-Analyse, eine Strategie entwickelt wurde und darauf aufbauend die passenden Maßnahmen ausgewählt wurden. Die Programmgenese lässt sich eher als ein bottom-up-Ansatz beschreiben, im Rahmen dessen, ausgehend von den schon beste-

henden Maßnahmen und Finanzausstattungen, ein Maßnahmengüst entsteht, das entsprechend mit einer Strategie umkleidet wird.<sup>11</sup>

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass die Einbindung unterschiedlichster Maßnahmen in ein Programm nicht per se die interne Kohärenz und Relevanz sicherstellt. Allgemein weist die Zweite Säule der Agrarpolitik eine mehrdimensionale Zielsetzung auf; diese reicht von dem Ziel einer effizienten Faktorallokation in der Land- und Forstwirtschaft über verteilungspolitische Ziele bis hin zu umweltpolitischen Zielsetzungen. Der Adressatenkreis und die potentiell Begünstigten der Maßnahmen von ZAL sind breit gestreut. Nicht nur zwischen den Maßnahmen, sondern auch schon innerhalb der Maßnahmen finden sich mehrdimensionale Zielsetzungen.

Im Programmplanungsdokument ZAL wird ausgeführt, dass (allein) die Integration der verschiedenen Maßnahmen in einem Programm, Synergien bzw. mögliche negative Einflüsse einzelner Maßnahmen leichter erkennbar macht und Möglichkeiten einer effizienteren Umsetzung eröffnet (MLR, 1999, S. 75). In der Diskussion der einzelnen Förderkapitel und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen wird diese Einschätzung aufgegriffen und geprüft, ob und in welcher Form Zielkonflikte bestehen und wie Koordinationsmechanismen greifen bzw. bereits gegriffen haben.

### 2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung von ZAL

Im Folgenden werden wesentliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung von ZAL dargestellt und mögliche hemmende und fördernde Faktoren herausgearbeitet. In welchem Umfang die Faktoren überhaupt die Programmumsetzung beeinflusst haben oder zukünftig beeinflussen werden, wird förderkapitelbezogen und zusammenfassend bei der Beantwortung der KüF (Kapitel 10) herausgearbeitet werden. Unterschieden werden institutionelle, rechtliche, politische, sozio-ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen (siehe Abbildung 2.7).

---

<sup>11</sup> Schubert (2002, S. 318) beschreibt die Entwicklung eines Programms als multiplen, parallelen Prozess: „Unter anderem wollen die Fraktionen der Regierungsparteien Akzente setzen; Ressorts und einzelne Fachreferate kämpfen um Zuständigkeiten und Ressourcen; Fachverantwortliche wollen Neues probieren oder ihre sorgfältig gepflegten Programme weiterführen. Ziele werden dabei häufiger von unten nach oben als von oben nach unten festgelegt.“

**Abbildung 2.7:** Rahmenbedingungen für die Umsetzung von ZAL

Quelle: Eigene Darstellung.

## 2.3.1 Institutioneller Rahmen

### 2.3.1.1 Programmgenese

Bei der Erstellung von ZAL waren unterschiedliche Entscheidungsebenen maßgeblich:

- zwischen Land und Bund v.a. bezüglich der länderbezogenen Mittelaufteilung des auf Deutschland entfallenden Gesamtplafonds,
- zwischen Land und KOM im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sowie
- innerhalb des Bundeslandes zwischen den Ministerien und Fachressorts hinsichtlich der inhaltlichen und finanziellen Ausgestaltung von ZAL.

Zwischen Schleswig-Holstein und dem Bund gab es unterschiedliche Auffassungen bezüglich des vom Bund entwickelten Verteilungsschlüssels. Dieser orientierte sich v.a. am Status quo. Letztlich wurde der Verteilungskonflikt auf der Ebene der Agrarminister im Sommer 1999 entschieden. Damit stand der finanzielle Gesamtrahmen fest.

In der Vorphase der Programmentwicklung wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit der strategischen Ausrichtung des Förderprogramms auseinandersetzte. Geplant war ein Qualitätswettbewerb von Maßnahmen ausgerichtet auf landespolitische Leitziele.

Aufgrund des großen Zeitdrucks wurde dieses Ziel nicht weiterverfolgt. Anstelle der Ausrichtung auf Zielbeiträge zu bestimmten Oberzielen trat die Strategie des Einwerbens von EU-Mitteln zur haushalterischen Absicherung der einzelnen, zumeist bereits vorher bestehenden Maßnahmen. Dadurch ist ein sehr breit angelegtes Programm entstanden, mit zahlreichen Handlungsfeldern und Zielen (siehe Abb. 2.4) (MLR, 2003a). ZAL schreibt somit in weiten Teilen die Förderhistorie fort, wobei dies nicht bedeutet, dass sich die Maßnahmen nicht inhaltlich weiterentwickeln<sup>12</sup> und durch die finanzielle Ausgestaltung der Maßnahmen nicht andere Schwerpunkte im Vergleich zur Vorgängerperiode gesetzt werden.

Ein weiterer Unterschied zur vorherigen Förderperiode liegt darin, dass aufgrund des programmatischen Ansatzes der VO (EG) Nr. 1257/1999 den einzelnen Maßnahmen Zielformulierungen und -quantifizierungen zu Grunde gelegt wurden. Defizite in den Zielformulierungen lassen sich allerdings auf der Gesamtprogrammebene herausstellen.

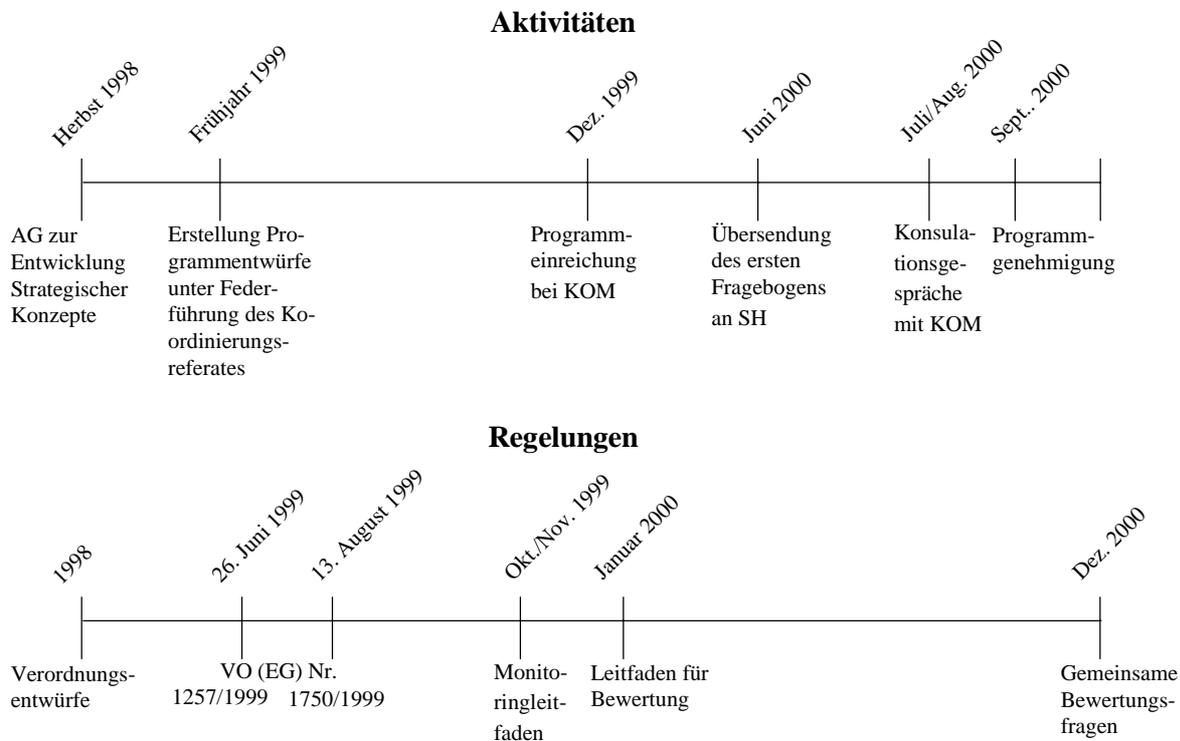
Erschwert wurde die Programmerstellung durch

- lange Zeit unklare Regelungen und Konsequenzen der EAGFL-Garantie-Regelungen, die bereits im Programmierungsstadium konkrete Regelungen über Verwaltungsabläufe erfordern,
- die von der EU-Kommission erst zum Zeitpunkt der Konsultationsgespräche eingeforderten grundlegenden Änderungen, wie z.B. die Aufteilung integrierter Maßnahmen auf die verschiedenen Haushaltlinien und entsprechend differenzierte Darstellung von Teilmaßnahmen im Programmplanungsdokument etc..

Abbildung 2.8 stellt die Zeitachse der Programmgenese dar und stellt sie den Veröffentlichungsterminen der formalen Vorgaben der KOM gegenüber. Ersichtlich wird, dass die Durchführungs-VO erst zu einem Zeitpunkt veröffentlicht wurde, als die Programmerstellung schon begonnen hatte. Auch die Bewertungsdokumente wurden erst mit einem erheblichen Zeitverzug verabschiedet.

---

<sup>12</sup> Entsprechende Hinweise lassen sich in den Förderkapiteln finden.

**Abbildung 2.8:** Zeitlicher Verlauf der Programmestehung<sup>13</sup> und Genehmigung

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Koordination der Programmerstellung erfolgte im Referat 21 „EU-Strukturpolitik, Koordinierung der EU-Notifizierung“ innerhalb der Abteilung 2 „Ländliche Räume, Tourismus und Küstenschutz“ des MLR, das bis zu diesem Zeitpunkt für die Umsetzung des Ziel-5b-Programms und des LEADER-II-Programms zuständig war. Im MUNF fungierte ein Mitarbeiter als Verbindungsreferent, der die Programmkonzeption von Seiten des MUNF koordinierte.

Die Fachreferate des MLR und des MUNF wurden aufgefordert, Maßnahmenvorschläge und Finanzansätze einzureichen. Von Seiten des Koordinierungsreferats im MLR wurden keine inhaltlichen Vorgaben gemacht, sondern in einem bottom-up-Verfahren Vorschläge gebündelt, auf Machbarkeit geprüft und der Leitungsebene (Ableitungsleiter, Minister, Kabinett) zur Entscheidung vorgelegt.

Das Programmplanungsdokument wurde im Dezember 1999 eingereicht. Die Programmgenehmigung erfolgte mehr als neun Monate nach der Einreichung (siehe Abbildung 2.8).

<sup>13</sup> Der zeitliche Ablauf bis zur Programmeinreichung ist auch im ZAL beschrieben (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 466).

Zwischenzeitlich wurde dem Bundesland Schleswig-Holstein mitgeteilt, dass das Programmplanungsdokument vollständig ist. Damit konnte das Bundesland mit der Förderung beginnen, allerdings auf eigenes Risiko. Die offizielle Übersendung der ersten Fragen der verschiedenen Kommissionsdienststellen an das Bundesland erfolgte im Juni 2000, also kurz vor dem Ablauf des 6-monatigen Prüfzeitraums. Aus Sicht des Landes ist die Zusammenarbeit mit der KOM zuweilen schwierig, weil die Auslegung der allgemeinen Rahmenregelungen in einem komplexen System stattfindet, und aufgrund des Personalwechsels in der Kommission kein Wissensvorsprung gegenüber den Verwaltungen der Bundesländer bestand (EU-KOM, 2003; MLR, 2003a). Ein Beispiel ist die Struktur des Finanzplans, die dem Bundesland Schleswig-Holstein auferlegt wurde. Dieser Finanzplan führte dazu, dass komplexe Maßnahmen wie die Dorf- und Regionalentwicklung nach ihren Inhalten gesplittet und auf verschiedene Haushaltslinien verteilt werden mussten. Dies bringt in der praktischen Umsetzung mannigfaltige Probleme mit sich. Auch die zuständigen KOM-Dienststellen bezeichnen das Konsultationsverfahren und die daraus resultierenden Anforderungen an die formale und inhaltliche Programmstruktur als komplex und zeitaufwändig. Auch wenn es ein einheitliches Prüfraster in der KOM gibt, ist die Formulierung von einheitlichen Positionen in allen Details schwierig. Oberstes Primat ist die Sicherung durchführbarer und regelungskonformer Programme, die von allen Dienststellen der KOM mitgetragen werden (EU-KOM, 2003).

### 2.3.1.2 Organisation der Durchführung

#### *Allgemeines*

Abbildung 2.9 stellt dar, welche Organisationseinheiten in Schleswig-Holstein an der inhaltlichen Ausgestaltung und Abwicklung von ZAL beteiligt sind.

Zum März 2003 sind nach der Auflösung des MLR die von ZAL berührten Zuständigkeitsbereiche auf neue Ressorts verteilt worden. Dies hat vor allen Dingen Auswirkungen auf die Programmkoordination (s.u.). Waren vorher das MLR als fondsverwaltendes Ressort und das MUNF involviert, sind es nun drei Ressorts, die für die Koordinierung, Umsetzung und Durchführung von ZAL verantwortlich sind (siehe Abbildung 2.9)<sup>14</sup>. Für die Durchführung auf Bewilligungsebene haben sich keine großen Veränderungen gegenüber der in ZAL beschriebenen Ausgangssituation ergeben, mit Ausnahme neuer fachaufsichtlicher Zuordnungen. Da sich die Halbzeitbewertung schwerpunktmäßig auf den Zeitraum

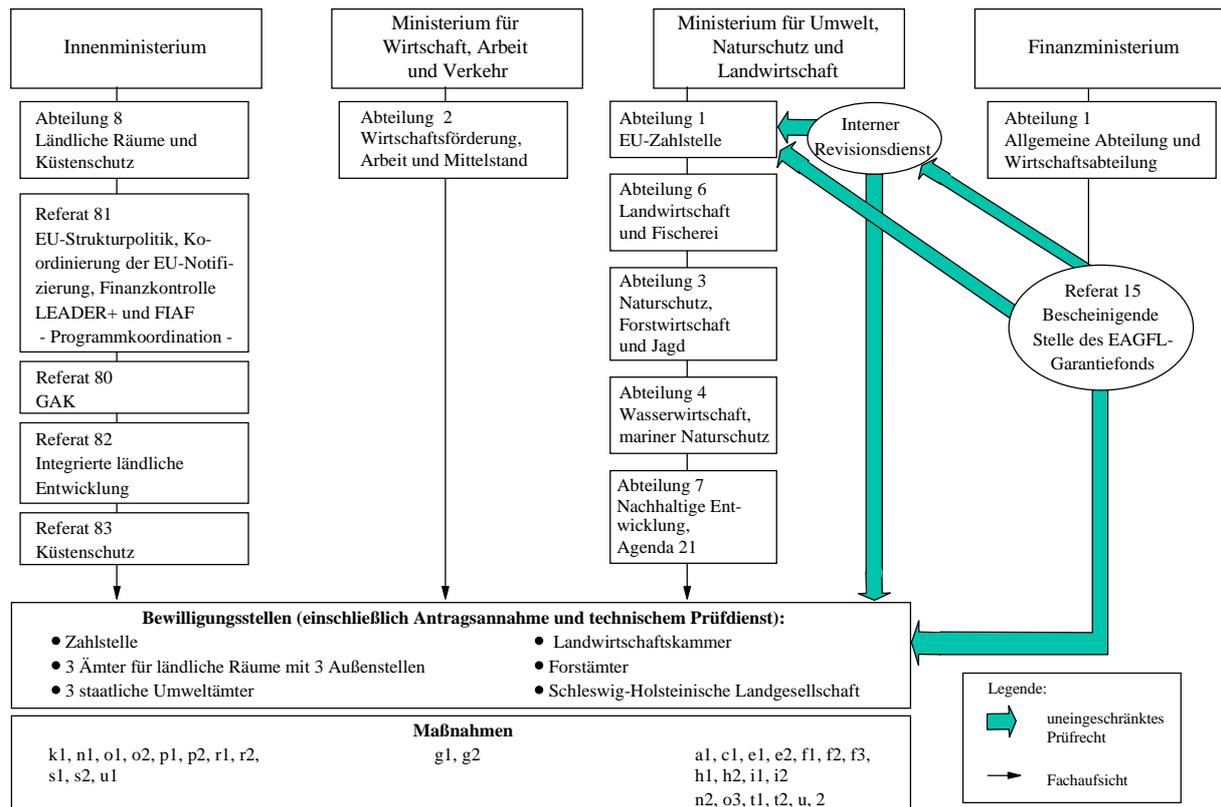
---

<sup>14</sup> Durch die Strukturreform wurden die Zuständigkeitsbereiche des MLR insgesamt auf vier andere Ministerien aufgeteilt: Das Umweltministerium, das Innenministerium, das Wirtschaftsministerium und das Gesundheitsministerium. In Letzterem ressortieren der Verbraucherschutz und Veterinärangelegenheiten, die aber in die Umsetzung von ZAL nicht unmittelbar eingebunden sind.

bis zur Umorganisation bezieht, werden im Weiteren die alten Ressortzuständigkeiten und –namen benutzt.

Die Zuständigkeiten für die einzelnen Maßnahmen werden in den jeweiligen Förderkapiteln dargestellt.

**Abbildung 2.9:** Organigramm der Programmabwicklung (Stand 03.2003)



Quelle: Eigene Darstellung.

### Zahlstellenverwaltung

In Schleswig-Holstein ist eine zentrale Zahlstelle zugelassen, deren Leitung sich im Referat V 10 „Leitung der EAGFL-Zahlstelle – Ausrichtung und Garantie - des Umweltministeriums (vormals im MLR) befindet. Ihre Hauptfunktion ist die Durchsetzung der regelkonformen finanztechnischen Umsetzung der Förderung durch Implementierung der Garantieregelungen (MLR, 2003a).

Die Bewilligung von Fördermitteln ist an unterschiedliche Bewilligungsstellen delegiert (siehe Abb. 2.9). Sie befinden sich neben den nachgeordneten Behörden zum Teil auch in den Ministerien. Diese führen auch die verschiedenen Kontrollen durch, die vor der Auszahlung der Fördermittel erforderlich sind. Dies betrifft sowohl die Verwaltungskontrolle als auch die Vor-Ort-Kontrolle (zum Bewilligungsverfahren und den verschiedenen Kon-

trollen, siehe MB-Einl-Text 4). Die Auszahlung der Fördermittel an den Zuwendungsempfänger erfolgt nach einem durch die Zahlstelle festgelegten Verfahren und ist exemplarisch in MB-Einl-Text 5 und MB-Einl-Abbildung 2 beschrieben.

Eine Zentrale Dienstanweisung zur Organisation und Ausgestaltung der zentralen Aufgabenbereiche der gesamten Zahlstellenverwaltung (Bewilligung, Ausführung und Verbuchung der Zahlungen, Kontrollen) und damit zur Spezifizierung der Vorgaben der VO (EG) Nr. 1663/1995 liegt in Schleswig-Holstein, im Vergleich zu anderen Bundesländern, nur in einer allgemeinen Fassung mit grundsätzlichen Regelungen vor (Zahlstelle Schleswig-Holstein, 2003; Zahlstelle Schleswig-Holstein, o.J.). Der Erlass einer Zentralen Dienstanweisung in Schleswig-Holstein erfolgt unmittelbar nach Aktualisierung der Vereinbarung über die Durchführung der Maßnahmen im Bereich der Zahlstelle EAGFL, Abt. Garantie. Durch diverse Erlasse seitens der Leitung der Zahlstelle (beispielsweise Vorgaben für die Kreuzchenliste, Muster für Verfahrensabläufe, Prüflisten für die Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen) ist geregelt, dass vereinheitlichende Vorgaben die Durchführung der Bewilligungsverfahren, der Kontrollen, Verbuchungen und der Datenhaltung zahlstellenkonform sicherstellen.

Seit dem 01.04.2001 liegt die Bescheinigende Stelle im Geschäftsbereich des Finanzministeriums und der Interne Revisionsdienst ist als abteilungsunabhängige Stabsstelle dem Staatssekretär unmittelbar unterstellt (siehe Abb. 2.9). Aufgaben, Ziele und Prüfungsmodalitäten des Internen Revisionsdienst sind in einer Leitlinie des Internen Revisionsdienstes von 2001 niedergelegt.

Zusätzlich haben die Fachreferate die Bewilligungsstellen ihres Aufgabenbereichs einmal jährlich zu kontrollieren und ihnen durch eine direkte Rückmeldung Sicherheit für die Abwicklung zu geben. Weiteres ist in den Leitlinien zur Wahrnehmung der Fachaufsicht (vom 23.04.2002) geregelt.

### ***Programmkoordination***

Für die interne und externe Programmkoordination ist das Referat VIII 21 des MLR – nunmehr Referat IV 81 innerhalb der Abteilung 8 „Ländliche Räume und Küstenschutz“ im Innenministerium - zuständig, das auch schon die Programmerstellung koordinierte. Insgesamt stehen hierfür 1,3 AK zur Verfügung. Das Referat ist - im Gegensatz zur Abteilung - fachlich nicht für die Umsetzung von Maßnahmen innerhalb von ZAL zuständig (siehe Abb. 2.9). Durch die Einbindung in die Linienorganisation sind mit der Koordinierungsfunktion somit keine zusätzlichen Befugnisse gegenüber den anderen Fachreferaten verbunden.

Die interne Koordination beinhaltet im Wesentlichen folgende Aufgabenfelder und Zuständigkeiten:

- Abstimmung mit der Zahlstellenleitung und den Fachreferaten der beteiligten Ministerien,
- Weitergabe von Informationen an Zahlstelle und Fachreferate,
- Kontrolle und Steuerung des Mittelabflusses,
- Monitoring und Evaluation sowie
- Zusammenstellung und formale Prüfung der Programmänderungen (MLR, 2003a).

Die externe Koordinationstätigkeit des Programmkoordinators beinhaltet folgende Aufgabengebiete:

- Kommunikation mit dem Bund (bilateral oder in den regelmäßig stattfindenden Bund-Länder-Koordinierungsreferentenbesprechungen) und mit der KOM,
- Teilnahme an dem EPLR-Begleitausschuss.

Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 48, Absatz (3) ist dieser Begleitausschuss optional einzusetzen. In Deutschland wurde ein bundesweiter Begleitausschuss mit folgenden Aufgaben eingesetzt:

- Beratung und Beschlussfassung über Änderungen der Entwicklungspläne (einschließlich Umschichtung von Mitteln);
- Beschlussfassung über das mit der Kommission vereinbarte Verfahren zur Begleitung;
- Koordinierung der Bewertung auf Bundesebene;
- jährliche Information der Wirtschafts- und Sozialpartner;
- Beratung über Fragen der Durchführung, Bewertung und Kontrolle der Entwicklungspläne und Übereinstimmung mit anderen Gemeinschaftspolitiken;
- Beratung über Konsequenzen, die sich aus der Änderung der nationalen Rahmenregelung auf die Entwicklungspläne ergeben, sowie
- Koordinierung bei Problemen, die sich aus Entscheidungen der Kommission zur Genehmigung der Entwicklungspläne ergeben (GO Begleitausschuss).

Neben den formalen Kommunikationsstrukturen sind auch die informellen Kontakte zwischen den verschiedenen Ebenen und den Bundesländern wichtig, um Informationen auszutauschen und strategische Koalitionen zu bilden (MLR, 2003a).

Im Rahmen der Umsetzung des Ziel-2-Programms ist das MLR (heute IM) in der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) vertreten, und zwar durch die Leitung der Abteilung „Ländliche Räume und Küstenschutz“.

### ***Fachbezogene Koordination***

Fachbezogen gibt es weitere Gremien zwischen Bund und Land, die ebenfalls die Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme beeinflussen. Dazu gehören u.a. die HUK-Referenten, die sich mit der finanziellen und inhaltlichen Gestaltung der GAK beschäftigen, die Extensivierungsreferenten und die Zahlstellenreferenten. Bezüglich der Koordination mit Angelegenheiten der GAK gab es bisher Reibungsverluste, da der HuK-Referent in einer anderen Abteilung eingebunden war, als das Programmplanungsreferat. Mit der Umorganisation (s.o.) sind beide Aufgabenbereiche jetzt in der gleichen Abteilung beim Innenministerium angesiedelt.

Ein Defizit besteht in der Organisation eines bundesweiten Austauschs über die Maßnahmen, die ausschließlich<sup>15</sup> in Länderzuständigkeit angeboten werden. Dies betrifft in Schleswig-Holstein in erster Linie den Vertragsnaturschutz und die Ausgleichszahlungen gemäß Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999, aber auch die Qualifizierungsmaßnahmen.

Die Herstellung eines gleichen Informationsstandes aller an der Umsetzung eines EPLR Beteiligten und der Ausgleich der unterschiedlichen Interessen ist aufwändig und die Kommunikation gegenüber Informationsverlusten sehr anfällig (MLR, 2003a).

Welcher Stellenwert den verschiedenen formellen und informellen Strukturen für die Programmumsetzung zugemessen wird, ist Gegenstand von Kapitel 10. Hier werden auch der Aufwand des Informationsaustausches und bestehende Konfliktlinien diskutiert.

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

Die inhaltliche Ausrichtung von ZAL wird im Wesentlichen von der GAK bestimmt (siehe Tab. 2.1). Mit den Beschlüssen des PLANAK zum Rahmenplan 2000 bis 2003 der GAK wurden die mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 geschaffenen Handlungsspielräume genutzt und der Maßnahmenkatalog der GAK auf den neuen EU-Rechtsrahmen abgestimmt. Schleswig-Holstein nutzt die Möglichkeiten, die die GAK bietet, umfassend. Von den im Zeitraum 2000 bis 2006 geplanten öffentlichen Aufwendungen werden über 80 % im Rahmen der GAK eingesetzt. Werden GAK-Mittel im Verhältnis 60 (Bund) zu 40 (Land)<sup>16</sup> eingesetzt, so reduziert sich der Landesanteil auf 20 % der insgesamt getätigten

---

<sup>15</sup> Auch im Zuständigkeitsbereich des MLR gibt es Maßnahmen, die ausschließlich mit Landesmitteln finanziert oder auf der Basis von Landesrichtlinien umgesetzt werden. Dabei handelt es sich in der Regel um erweiterte Fördertatbestände der Mainstream-GAK-Förderung.

<sup>16</sup> Beim Küstenschutz beträgt das Verhältnis sogar 70 zu 30.

öffentlichen Aufwendungen. Allerdings sind die Mittelansätze für die GAK seit Beginn der 90er Jahre zurückgegangen; dieser Trend setzt sich fort (BMVEL, ohne Jahr; MUNL, 2003a). Die von Schleswig-Holstein angemeldeten GAK-Mittel werden abgerufen. Damit werden allerdings aufgrund der knappen Landesmittel die Finanzierungsmöglichkeiten der GAK nicht in vollem Umfang ausgeschöpft. Auch wenn der GAK-Finanzierungsanteil zurückgeht, bleibt die Bedeutung der GAK als zentrale beihilferechtliche Grundlage bestehen.

Die GAK wurde im betrachteten Programmplanungszeitraum 2000 bis 2003 Änderungen unterzogen, die sich jeweils in entsprechenden Änderungen von ZAL-Maßnahmen widerspiegeln (siehe auch MB-Einl-Tabellen 3 bis 6). In den Förderkapiteln wird auf die Änderungen näher eingegangen.

## **2.3.2 Rechtlicher Rahmen**

### **2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL-Garantie**

Der Programmstellung und seiner Umsetzung liegt ein umfassendes europäisches Regelwerk zugrunde. Die wesentlichen Regelungen sind im Materialband (MB-Einl-Text 6) aufgeführt.

Die Durchführungsbestimmungen können zum einen auf das Angebot und die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen und zum anderen auf deren erfolgreiche Abwicklung bzw. die Inanspruchnahme durch Letztempfänger wirken. Der Analyse der Durchführungsbestimmungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung wird daher im Rahmen der Halbzeitbewertung ein großer Stellenwert eingeräumt.

Im Folgenden werden die wesentlichen Regelungen des EAGFL-Garantie geschildert. Mit der VO (EG) Nr. 1258/1999 unterliegen nunmehr alle Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume außerhalb von Ziel-1-Gebieten den Bestimmungen der Garantieabteilung des EAGFL. Mögliche Auswirkungen werden kurz angerissen. Ob die aufgezeigten Problembereiche sich in der Praxis wiederfinden, wird in der Diskussion der verwaltungsmäßigen Umsetzung in den Förderkapiteln und in den kapitelübergreifenden Fragen aufgezeigt.

### 2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen

#### *Jährlichkeitsprinzip*

Für die EAGFL-Garantie kofinanzierten Programme gilt ein striktes Jährlichkeitsprinzip. Das heißt, die über den Programmzeitraum zu verausgabenden Mittel sind genau auf die EU-Haushaltsjahre zu veranschlagen. Angemeldete, aber nicht abgerufene Mittel können nicht für das nächste Jahr gebunden werden und verfallen.

Für die investiven Maßnahmen, die zum Teil über mehrere Jahre abgewickelt werden, ist der genaue Mittelabfluss schwer plan- und steuerbar. Zum einen können öffentliche wie private Investitionsentscheidungen, hinsichtlich ihres Umfangs oder ihrer zeitlichen Taktung, ohnehin nur begrenzt beeinflusst werden. Auch wenn Bewilligungen ausgesprochen werden, heißt dies nicht, dass eine Investition überhaupt durchgeführt wird. Zudem kann der vorgesehene Investitionsumfang, z.B. aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, von den Planungen abweichen. Die Einhaltung des Zeitrahmens kann ebenfalls ein Problem darstellen, z.B. aufgrund schlechter Witterungsverhältnisse. Es gibt immer einen Prozentsatz von Mitteln, der nicht abgerufen wird und dann eigentlich für Neubewilligungen eingesetzt werden könnte, indem man ihn in das nächste Haushaltsjahr überträgt.

Das Gebot der Jährlichkeit kann ebenfalls ein Problem bei neuen Maßnahmen darstellen, da deren mögliche Inanspruchnahme nur schwer zu prognostizieren ist. Auch Maßnahmen, die in planungsrechtliche Verfahren eingebunden sind, haben Schwierigkeiten mit der Jährlichkeit, weil die bewilligende Stelle keinen Einfluss auf das Zulassungsverfahren der Fachbehörde. Teilweise sind Bewilligungsstellen gehalten, positive Stellungnahmen anderer Behörden abzuwarten. Hier kann es zu Verzögerungen kommen, wenn Stellungnahmen nicht rechtzeitig abgegeben werden.

Insgesamt soll die Regelung zur zeitlich beschränkten Nutzbarkeit der Mittel zu einer stärkeren Haushaltsdisziplin (Vermeidung von Bugwellen gegen Ende des Programmplanungszeitraums) und einem höheren Problembewusstsein beitragen. Tendenziell kann dies auch eine stärker pro-aktiv ausgerichtete Beratung der Verwaltung bewirken. Sie könnte aber dazu führen, dass das „Damoklesschwert der nicht verausgabten Mittel“ inhaltliche Auswahlkriterien der zu fördernden Maßnahmen und Projekte in den Hintergrund treten lässt.

#### *Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre*

Im Gegensatz zum Bundes- oder Landeshaushalt, beginnt das EAGFL-Haushaltsjahr am 16. Oktober eines jeden Jahres und endet am 15. Oktober des Folgejahres. Die nationalen „Kofinanzierungshaushalte“ (Bund, Länder, Kommunen, etc.) werden meist im späten Frühjahr rechtskräftig verabschiedet und die Mittel erst danach zur Bewirtschaftung frei-

gegeben. Diese mangelnde Harmonisierung der Haushaltsjahre und die Programmänderungsdauer verschärfen die mit dem Jährlichkeitsgrundsatz verbundenen Probleme (s.o.), so dass insgesamt weniger als ein halbes Jahr zur Verfügung steht, um Maßnahmen rechtssicher bewilligen zu können. Aus Sicht des Programmkoordinators stellt dies ein Problem für die erfolgreiche Umsetzung von ZAL dar (MLR, 2003a).

Zusätzlich ist diese Regelung für die Verwaltung mit dem Phänomen der zwei „Bugwellen“ verbunden. Zu dem sogenannten „Dezemberfieber“ vor Ablauf des nationalen Haushaltsjahres tritt das „Septemberfieber“ vor Ablauf des EU-Haushaltsjahres. Hierdurch entstehen zwei Zeiträume, in denen die Bewilligungsstellen für andere Aufgaben fast vollkommen blockiert sind. Das Problem der „Bugwellen“ wird noch verschärft durch Haushaltssperren. In diesem Zeitraum können keine Bewilligungen ausgesprochen werden, sondern Projekte nur mit dem potentiellen Antragsteller abgesprochen werden. Tatsächliche Bewilligungen können erst nach Ende der jeweiligen Haushaltssperre erfolgen.

### ***Möglichkeiten der Mittelumschichtungen***

Mittelumschichtungen sind zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Bundesländern und innerhalb eines Bundeslandes zwischen den verschiedenen Haushaltslinien möglich. Dies erlaubt ein flexibleres Programmmanagement, das Minder- und Mehrbedarfe in den verschiedenen Programmjahren oder Förderbereichen berücksichtigen und die Nichtanspruchnahme von Mitteln des EAFGL-Garantie verhindern kann. Voraussetzungen hierfür sind jedoch, dass erstens die nicht zu verausgabenden Mittel rechtzeitig von den entsprechenden Stellen gemeldet werden können. Damit die Mittel in dem kurzen Zeitraum zwischen Meldung und EU-Haushaltsjahresende noch verausgabt werden können, muss zweitens finanzielle Manövriermasse vorhanden sein. Für die Aufnahme von Mitteln aus anderen Mitgliedstaaten bzw. Bundesländern heißt dies, dass über den Ansatz im indikativen Finanzplan hinausgehend für das betreffende Haushaltsjahr in der CIRCA<sup>17</sup>-Tabelle Mittel angemeldet wurden. Für die Umschichtung innerhalb eines Plans müssen aufnehmende Bereiche und entsprechende nationale Kofinanzierungsmittel vorhanden sein. Eine solche Flexibilität ist nur dann sichergestellt,

- wenn Bewilligungen über den tatsächlichen Mittelansatz hinaus getätigt werden, mit dem Risiko eventuell überschüssige Maßnahmen erst im nächsten Haushaltsjahr auszahlen zu können,
- wenn vorzeitiger Maßnahmenbeginn zugelassen wird oder

---

<sup>17</sup> Communication & Information Resource Centre Administrator - Gemeinsame Datenbank für öffentliche Verwaltungen, die von der EU angeboten wird.

- Artikel-52-Maßnahmen<sup>18</sup> vorhanden sind, die bei Bedarf in die EU-Kofinanzierung überführt werden können.

Hierdurch kann eine Verschiebung zwischen Maßnahmenschwerpunkten stattfinden, die weniger auf inhaltlich-strategische als auf finanztechnisch-administrative Merkmale von Maßnahmen zurückzuführen ist. Maßnahmen, deren Beantragung an bestimmte Fristen gebunden ist (z.B. AUM), können von diesen Mittelumschichtungen nur in einem geringem Umfang oder gar nicht profitieren.

Die KOM lässt eine gewisse Flexibilität bei der horizontalen und vertikalen Verschiebung von Mitteln zu<sup>19</sup>. Diese Flexibilität aus Ländersicht erfordert auch eine flexible Bewirtschaftung der Landesmittel, um die nicht benötigten Mittel umschichten zu können. Sind dabei mehrere Ministerien und mehreren Haushaltspläne involviert, sind hier möglicherweise haushalterische oder politische Grenzen gesetzt.

### ***Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen***

Bei investiven Maßnahmen erfolgt die Auszahlung nicht mehr auf unbezahlte Rechnungen nach § 44 LHO<sup>20</sup>, sondern nur noch in Form der Erstattung bereits bezahlter Rechnungen. Diese Regelung kann durch Belastungen aufgrund der Vorfinanzierungszeiträume zu Problemen beim Letztempfänger führen (Liquiditätsengpässe). Entscheidend hierfür ist die Zeitspanne, die zwischen Rechnungsbegleichung durch den Letztempfänger und Anweisung der Mittel durch die Zahlstelle liegt.

## **2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften**

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

Zur Durchsetzung der geforderten Abwicklungs- und Kontrollmechanismen in den Mitgliedstaaten sieht die EU das Rechnungsabschlussverfahren vor. Dieses Verfahren ermöglicht es, Mängel in Systemen, die zu fehlerhaften Ausgaben und damit zu Nachteilen

---

<sup>18</sup> Art. 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 regelt, dass Maßnahmen, „mit denen für die von der Gemeinschaft geförderten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zusätzliche Mittel bereitgestellt werden sollen, [...] als Teil der Programmplanung gemäß Artikel 40 von den Mitgliedstaaten notifiziert und von der Kommission genehmigt [werden]“.

<sup>19</sup> Das zwischen den Bundesländern praktizierte Umschichtungsverfahren, kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres nicht beanspruchte Mittel an andere Bundesländer abzugeben und dafür eine Option in den kommenden Jahren für zusätzliche Mittel zu erhalten, steht bei der EU-Kommission erneut auf dem Prüfstand.

<sup>20</sup> Vorausüberweisung von Fördergeldern für Investitionen, die glaubhaft in den nächsten acht Wochen durchgeführt werden.

für den Gemeinschaftshaushalt führen könnten, zu sanktionieren. Zu diesem Zweck sind die Mittel, die dem Mitgliedstaat im Rahmen der Programmumsetzung zur Verfügung gestellt werden, solange reine Vorschüsse, bis sie nach Durchlaufen des Rechnungsabschlussverfahrens verbindlich zugeteilt werden. Ergeben Kontrollen, dass Ausgaben nicht konform zu den einschlägigen Regelungen getätigt wurden, können diese von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen und den Mitgliedstaaten angelastet werden (genauere Angaben zum Verfahren siehe MB-Einl-Text 7, EU-KOM, 2000c).

Aus der Sicht der Landesverwaltungen liegt das Problem der Anlastung darin, dass zum einen die Ansprüche der KOM bezüglich der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften zum Teil erst relativ spät konkretisiert wurden (EU-KOM, 2000d). Zum anderen sind bestehende Vorschriften teilweise nur durch unbestimmte Rechtsbegriffe umrissen, deren Auslegung während der Konformitätsprüfung (siehe MB-Einl-Text 7) durch die KOM vorgenommen wird (Deimel, 2000).

Die mit dem Rechnungsabschlussverfahren verbundenen Unsicherheiten können Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung und die Umsetzung eines Programms haben. Bisher nicht mit der Abwicklung von EU-kofinanzierten Programmen befasste Verwaltungen könnten größere Schwierigkeiten haben als Verwaltungen, die schon seit längerem mit den Regelungen vertraut sind. Dies könnte dazu führen, dass man von vornherein auf eine EU-Kofinanzierung verzichtet. Darüber hinaus muss - unabhängig vom eingesetzten Mittelvolumen - für alle Maßnahmen ein standardisiertes Verwaltungs- und Kontrollsystem eingeführt werden. Für experimentelle und kleine Maßnahmen sind die Einführungskosten relativ hoch und verteilen sich auf eine geringe Zahl von Förderfällen. Die KOM rät eher dazu, solche Maßnahmen rein national durchzuführen. „Nicht alles, was gut ist, muss auch zwingend kofinanziert werden“ (EU-KOM, 2003).

### ***Kontroll- und Dokumentationspflichten***

Für den gesamten Bereich der Förderung der ländlichen Entwicklung wurden die im Rahmen der tier- und flächenbezogenen Beihilfen eingeführten Kontrollbestimmungen übernommen. Dies schlägt sich in einer umfassenden Reglementierung der Bewilligungsvorgänge, von der Eingangsregistrierung bei der Antragstellung, über die Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Besichtigungen und der Vor-Ort-Kontrolle nieder. Grundsätzlich gilt das Vier-Augen Prinzip nunmehr auch bei der Aktendurchsicht im Rahmen der Verwaltungskontrolle und die Pflicht zur Dokumentation jeden Schrittes. Vor-Ort-Kontrollen müssen je nach Fördervolumen und Risikoanalyse für 5 bis 100 % der Förderfälle von einer bisher nicht am Antrags- und Bewilligungsverfahren beteiligten Person durchgeführt werden (Technischer Prüfdienst).

Inhaltlich hat der hohe Kontrollanspruch zur Folge, dass bereits bei der Maßnahmenkonzeption Prüfparameter festgelegt werden und die Fördermöglichkeiten auf solche Maß-

nahmen eingeschränkt werden, die mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand justizibel kontrollierbar sind.

Neben den inhaltlichen Implikationen bedeuten die Kontroll- und Dokumentationspflichten gerade für Behörden, die mit dem europäischen Fördergeschäft wenig vertraut sind, einen hohen Aufwand, Unsicherheiten und Anlaufschwierigkeiten. Die Kontrollen binden Personalkapazitäten in Zeiten ohnehin stärker werdender Personalknappheit. Das Vier-Augen-Prinzip, das sicherlich im Sinne der Prävention von Unregelmäßigkeiten sinnvoll ist, kann zur Aufweichung der Produktverantwortung und zu einer Misstrauenskultur führen. Dies widerspricht in der Tendenz den neuen Steuerungsmodellen in der Verwaltung, die auf Aufbau von Vertrauen und Kooperation setzen.

### ***Programmänderungen***

Ein weiteres Problem stellt die zeitliche Taktung der Genehmigung von inhaltlichen oder finanziellen Programmänderungen dar. Programmänderungen werden auf der Begleitausschusssitzung im Januar/Februar diskutiert, verabschiedet und der KOM zum Letztentscheid vorlegt. Die KOM-Entscheidung erfolgt z.T. erst im Sommer. Diese Entscheidung gilt zwar dann rückwirkend, letztendlich ist aber der Zeitraum begrenzt, in dem Maßnahmen auf einer gültigen Rechtsgrundlage umgesetzt werden können. D.h., bis zur Entscheidung der KOM über Programmänderungen werden Bewilligungen unter Vorbehalt ausgesprochen und die Zahlstelle zahlt dann keine Mittel aus.

### **2.3.2.1.3 ZAL-Maßnahmen vor dem Hintergrund der EAGFL-Garantieregelungen**

Von den o.g. Regelungen sind die Förderbereiche des Programms unterschiedlich betroffen. Für unterschiedliche Fragestellungen und Analyseschwerpunkte wurden die Maßnahmen kategorisiert (Tabelle 2.3)

Für alle Maßnahmen und auch für die weitere Förderpraxis kann gefragt werden, ob es restriktive oder konservierende Einflüsse der Durchführungsbestimmungen gibt, die eine eventuell sinnvolle inhaltliche Neuausrichtung der Fördermaßnahmen verhindern.

**Tabelle 2.3:** EAGFL-Garantieregelungen und ZAL-Maßnahmen – Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien

Kategorie	Maßnahmen	Merkmale	Analyseleitende Fragestellungen
Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierte Maßnahmen	f1*, f2*, f3*, h1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen</li> <li>- überwiegend „weiter so wie bisher“, nur z.T. kleine inhaltliche Ergänzungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umsetzungsschwierigkeiten trotz annähernd gleichbleibender Rahmenbedingungen?</li> <li>- Wie entwickelt sich der Verwaltungs- und Kontrollaufwand auch bei eingespielten Verwaltungen?</li> <li>- Wo liegen die größten Probleme?</li> </ul>
Bereits vor 2000 bestehende, aber aus dem EAGFL-Ausrichtung kofinanzierte Fördermaßnahmen - landesweit  - Nur im Ziel-5b-Gebiet	<b>a, g, e2</b>  <b>k1, n1, o1, o2, o3, p1, p2, r1, r2, s1, s2, t2, u1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen, die neuen Regelungen unterliegen</li> <li>- überwiegend „weiter so, wie bisher“, nur z.T. inhaltliche Ergänzungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie groß sind die Anlaufschwierigkeiten durch die neuen Regelungen in einer Verwaltung mit EU-Erfahrung?</li> <li>- Was sind grundlegende Probleme/Unvereinbarkeiten hinsichtlich Kontrollen, Jährlichkeit, Erstattungsprinzip, die nicht mit Anlaufschwierigkeiten zu erklären sind?</li> <li>- Gibt es Auswirkungen auf die Inanspruchnahme und den Mittelabfluss?</li> </ul>
Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen in Verwaltungen mit wenig EU-Erfahrungen  - Landesweit:  - Außerhalb von Ziel-5b-Gebieten	<b>c, i1, h2</b>  <b>k1, n1, o1, o2, o3, p1, p2, r1, r2, s1, s2, t2, u1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maßnahmen sind inhaltlich und hinsichtlich landesrechtlicher Bestimmungen verfahrenstechnisch eingespielt, müssen jedoch auf die Anforderungen der EU-Förderung angepasst werden</li> <li>- Zumeist liegen auf der Durchführungsebene wenig EU-Erfahrungen vor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie wirken sich die neuen Regelungen auf die Inhalte oder die Abwicklung und Inanspruchnahme aus?</li> <li>- Gibt es Akzeptanzprobleme gegenüber den EU-Bestimmungen in den Fachbereichen?</li> <li>- Gibt es Tendenzen, diese Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU-Kofinanzierung zu nehmen?</li> <li>- Gibt es Hemmnisse der Förderung in diesen Gebieten aufgrund geringerer Erfahrungen im EU-Fördergeschäft?</li> </ul>
Neue Maßnahmen	<b>e1, i2, n2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kleine Maßnahmen, mit denen inhaltlich Neuland betreten wird</li> <li>- Maßnahmen ohne etablierten Vollzugsablauf, deren Nachfrage schwer abzuschätzen ist</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie stark sind diese Maßnahmen vom Jährlichkeitsprinzip/Mittelverfall betroffen?</li> <li>- Wie wird gegengesteuert?</li> <li>- Auswirkungen der auch für diese kleinen Maßnahmen durchzuführenden zahlstellenkonformen Abwicklung auf die Fördereffizienz?</li> <li>- Gibt es Tendenzen, diese neuen Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU-Kofinanzierung zu nehmen?</li> </ul>

**Fett** dargestellt sind die investiven Maßnahmen, deren Umsetzung unter EAGFL-Garantiebedingungen andere Probleme bereitet als bei flächen- oder tierbezogenen Maßnahmen.

\* z.T. neue Vertragsmuster, Fördergegenstände

Quelle: Eigene Darstellung.

### 2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen

Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen im Umweltbereich können Auswirkungen auf die Umsetzungsmodalitäten und Inhalte von ZAL-Maßnahmen haben. Auch strategische Neuausrichtungen sind denkbar. Ob sich im laufenden Programm Anpassungserfordernisse abzeichnen, hängt vom Zeitrahmen ab, in dem die neuen umweltrechtliche Bestimmungen in die Praxis umgesetzt werden. Es ist zu vermuten, dass sowohl die Wasserrahmenrichtlinie wie auch das Bundesnaturschutzgesetz erst nach 2006 greifen werden, so dass diese spätestens bei der erneuten Programmerstellung 2006 Berücksichtigung finden müssten. Des Weiteren gibt es (umwelt-)rechtliche Änderungen im Zusammenhang mit Tierhaltung und Stallbauten.

#### *Wasserrahmenrichtlinie*

Am 22. Dezember 2000 trat die RL (EG) Nr. 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (EU-Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) in Kraft. Die Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein läuft dezentral. Vorrangig wurde den Wasser- und Bodenverbänden die Federführung in den 34 Arbeitsgruppen übertragen. Die Wasser- und Bodenverbände unterhalten die Gewässer und repräsentieren die Eigentümer der Flächen in den Einzugsgebieten. Alle wichtigen Institutionen der Interessenvertreter aus Landwirtschaft, Naturschutz, Gemeinden, Fischerei, Wasserversorgung und Behörden werden in Arbeitsgruppen an der Planung beteiligt. Das Land beschränkt sich auf die Steuerung und Koordinierung der Planungen und deren Umsetzung. Sollten die Wasser- und Bodenverbände in bestimmten Gebieten die Federführung nicht übernehmen können, wird diese Aufgabe den Kreisen und kreisfreien Städten angeboten. Als dritte Instanz muss das Umweltministerium einspringen.

Als Konsequenz der WRRL werden momentan die Merkmale und der Zustand der Gewässer erhoben. Diese Bestandsaufnahme muss bis Ende 2004 abgeschlossen sein. Hieraus werden sich konkrete Aktionsprogramme mit Maßnahmen ergeben, bei denen zu prüfen ist, ob sich diese in die VO (EG) Nr. 1257/1999 oder die Nachfolge-VO integrieren lassen. Im Rahmen der Umsetzung der WRRL sind beispielsweise Gebiete, in denen bestimmte Stoffe nicht ausgebracht werden dürfen, auszuweisen. Hier könnten eventuell Ausgleichszahlungen nach Artikel 16 eine Rolle spielen. Neue Schwerpunktsetzungen in den Agrarumweltprogrammen und eine weitere Verstärkung investiver Maßnahmen (Neuschaffung von Feuchtgebieten über die sogenannten t-Maßnahmen) sind ebenfalls denkbar. Aufgrund des Zeithorizontes spielt die WRRL allerdings eher strategisch für Folgeprogramme eine Rolle.

#### *Bundesnaturschutzgesetz*

Das Bundesnaturschutzgesetz wurde 2002 novelliert (BNatSchGNeuregG). Das Gesetz enthält in § 5 Abs. 4 bis 6 allgemeine Grundsätze der guten fachlichen Praxis für die

Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, die aus naturschutzfachlicher Sicht erforderlich sind. Allgemeine Verbindlichkeit erhält das BNatSchG erst mit der Umsetzung in Landesrecht. Schleswig-Holstein hat im Juni 2004 die rahmenrechtlichen Vorgaben in Landesrecht umgesetzt. Damit ergeben sich für den laufenden Programmplanungszeitraum voraussichtlich keine Anpassungserfordernisse, z.B. Berücksichtigung im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen zur guten landwirtschaftlichen Praxis (MLR, 2003b).

### ***Internationale Regelungen zur Minderung von Ammoniakemissionen***

In den letzten Jahren wurden verschiedene internationale Regelungen getroffen, die auf eine Reduzierung von Ammoniakemissionen abzielen und Tierhaltung bis auf die betriebliche Ebene beeinflussen (de Baey-Ernsten, 2003). Auch in Schleswig-Holstein bleibt dies, v.a. für tierhaltende Betriebe, nicht ohne Konsequenzen. ZAL könnte hier flankierend wirken, indem zukünftig verstärkt emissionsmindernde Maßnahmen angeboten werden, z.B. im Bereich der Stallhaltung, bei der Lagerung von Festmist sowie bei der Ausbringung von Rindergülle auf bewachsenen Flächen (Döhler et al., 2002).

### ***Natura 2000***

Mit dem Inkrafttreten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) im Juni 1992 ist ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zum Lebensraum- und Artenschutz in der Europäischen Union geschaffen worden. Die "Special Area of Conservation" der FFH-Richtlinie bilden zusammen mit den "Special Protected Area" der Vogelschutzrichtlinie das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000. Jeder EU-Mitgliedsstaat wird dazu verpflichtet, seine ausgewiesenen Gebiete in einem günstigen Zustand zu erhalten, zugleich wird aber auch ein Entwicklungsgebot erteilt.

Die rechtliche Vollzugskompetenz für die Auswahl, Abgrenzung und Meldung von Gebieten für NATURA 2000 liegt in Deutschland bei den Bundesländern. Von den Ländern werden die Meldeunterlagen an das BMU übermittelt. Die Gebietsmeldungen der Bundesländer werden dann, nach einer Benehmensherstellung zwischen den Bundesressorts nach § 19b des BNatSchG, über die Auswärtige Vertretung der Bundesrepublik an die europäische Kommission übersandt. Dieser Vorgang hätte bis 1995 abgeschlossen werden sollen. Eine 1. Tranche wurde von den Bundesländern 1996, die 2. Tranche abschließend 2001 an die Kommission gemeldet. Die EU hat in 2003 wegen unzureichender Meldungen weitere Nachforderungen an alle Bundesländer gestellt und gleichzeitig ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, das mit einem Zwangsgeld, festgesetzt durch den Europäischen Gerichtshof, enden kann.

Schleswig-Holstein hat bislang 123 FFH-Gebiete, davon 59.200 ha an Land (3,75 Prozent der Landesfläche) und 477.600 ha in Nord- und Ostsee (56 Prozent der Meeresfläche) zusammen rund 20 % der schleswig-holsteinischen Land- und Meeresfläche - sowie 73 Vogelschutzgebiete gemeldet. In der 3. Tranche sollen etwa 240 Gebiete angemeldet wer-

den, die neu sind oder Änderungen bereits gemeldeter Gebiete umfassen und die 48 verschiedene Lebensraumtypen und 22 verschiedene Arten beherbergen. Weiterer Überarbeitungsbedarf wird parallel geprüft, das Meldeverfahren soll Mitte 2004 abgeschlossen sein (MUNL, 2003b).

Das Meldeverfahren war von erheblichen Akzeptanzproblemen, insbesondere Seitens der Land- und Forstwirte, begleitet. Um Meldungen, rechtliche Sicherung und Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen auch in Zukunft abzusichern, ist aus Sicht der Evaluatoren eine Öffnung der VO (EG) Nr. 1257/1999 erforderlich, die nach Auffassung des MUNL in einem eigenen Natura-2000-Artikel

- alle Flächen der Natura 2000-Gebiete erreicht (auch nicht-landwirtschaftliche Bereiche),
- den kombinierten und umfassenden Einsatz von Instrumenten der Artikel 16, 22-24, 30-32 sowie des Artikel 33 ermöglicht (auch für Grunderwerb, Managementmaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit und Monitoring usw.) und
- eine weitere und flexiblere Nutzung der Mittel der obligatorischen Modulation erlaubt.

Bestehende Hemmnisse, die aus der Übernahme der Verwaltungsumsetzung der 1. Säule der Agrarpolitik resultieren, sind demnach abzubauen.

## **2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen**

### **2.3.3.1 Partnerschaft**

In der laufenden Programmplanungsperiode wird Partnerschaft in den Strukturfonds<sup>21</sup> als enge Konzertierung zwischen Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und den auf nationaler, regionaler, lokaler und auf sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen und - nach Maßgabe der institutionellen Regeln und der Praxis des Mitgliedstaates – den Wirtschafts- und Sozialpartner, wobei alle Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen (VO (EG) Nr. 1260/1999 Artikel 8 Abs. 1), definiert.

Das Beteiligungsverfahren der Wirtschafts- und Sozialpartner (horizontale Partnerschaft) während der Programmerstellung ist im Programmplanungsdokument ausreichend beschrieben und gewertet. Das Zusammenspiel zwischen Bund, Land und KOM (vertikale

---

<sup>21</sup> In den Erwägungsgründen der VO (EG) Nr. 1260/1999 ist eine Verschränkung mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 enthalten, so dass die Strukturfonds, soweit keine anderen Regelungen getroffen wurden, den Rahmen auch für die VO (EG) Nr. 1257/1999 setzen.

Partnerschaft) während der Programmerstellung wurde in Kapitel 2.3.1.1 diskutiert und wird in Kapitel 10 aufgegriffen. Der Schwerpunkt wird dort auf der Einschätzung der horizontalen und vertikalen Partnerschaft während der Umsetzung liegen (siehe Kapitel 10). Da Partnerschaft nicht nur programmbezogen stattfindet, sondern v.a. maßnahmenbezogen, finden sich auch in den kapitelbezogenen Bewertungen Einschätzungen zu deren Quantität und Qualität.

### **2.3.3.2 Publizität**

Die Publizität der Förderung beinhaltet folgende Aspekte:

- Bekanntmachung von Fördermöglichkeiten, und die
- öffentliche Dokumentation des Einsatzes von europäischen Fördergeldern für eine bestimmte Maßnahme (VO (EG) Nr. 1159/2000).

Letztere sind durch bestimmte Formalitäten in den Bewilligungsbescheiden bzw. Beschilderungen von Baustellen, Pressemitteilungen und sonstigen projektbezogenen Veröffentlichungen einzuhalten.

Eine breite Information über zu erwartende (neue) Förderinhalte und deren finanzielle Ausstattung erfolgte im Rahmen des Beteiligungsverfahrens während der Programmerstellung von ZAL (s.o.). Zur Vermarktung des Förderprogramms als Gesamtprodukt und seine Wahrnehmung nicht nur im ländlichen Raum, hat der identitätsstiftende Name Zukunft auf dem Lande (ZAL), stark beigetragen, obwohl nach Auffassung des Programmkoordinators die Außendarstellung sehr stark auf die ländliche Dorf- und Regionalentwicklung einschließlich LSEn reduziert ist (MLR, 2003a).

Die Maßnahmen des ZAL-Programms mit den entsprechenden Förderrichtlinien werden auf den Homepages des Umweltministeriums, Innenministeriums und des Wirtschaftsministeriums dargestellt. Darüber hinaus gibt es spezifische Internetangebote der Bewilligungsstellen. Von zentraler Bedeutung ist v.a. der direkte Kontakt zwischen Bewilligungsstellen und potentiellen Antragstellern. Im Rahmen der Analyse der Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen (siehe Kapitel 3 bis 9) wird auch die maßnahmenspezifische Öffentlichkeitsarbeit untersucht und aus Sicht der verschiedenen Akteure (Verwaltung, Letztempfänger) beurteilt.

### **2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen**

Im Programmplanungsdokument wurden im Rahmen der SWOT-Analyse die Bereiche Sozio-Ökonomie, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Umwelt herausgegriffen, damit

also diejenigen Bereiche, in denen die angebotenen Maßnahmen ansetzen. Grundsätzlich haben die dort dargelegten Schwächen und Stärken sowie die Entwicklungsmöglichkeiten weiterhin Bestand (MLR, 1999, S. 23 ff.).

Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lage (geringes Wirtschaftswachstum, anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, desolante Situation der öffentlichen Haushalte) führt allerdings dazu, dass ZAL innerhalb eines deutlich ungünstigeren makro-ökonomischen Umfeldes umgesetzt wird.

### ***Wirtschaftswachstum***

Entgegen den bisherigen Erfahrungen, wonach die Wirtschaft in Schleswig-Holstein wegen der ganz überwiegenden mittelständischen Wirtschaftsstruktur des Landes in einer schwachen Konjunkturphase weniger stark betroffen wird, lag das reale Wirtschaftswachstum in Schleswig-Holstein im Jahr 2001 um 0,5 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer von +0,7 % (MFE, 2002). Im Jahr 2002 hatte Schleswig-Holstein hingegen wieder ein positiveres Wachstum zu verzeichnen (+0,7 %) im Vergleich zu den alten Bundesländern (+0,2 %) (NLS, 2003). Die Gründe dafür liegen im Verarbeitenden Gewerbe, das in SH mit einigen besonders konjunkturreagiblen Bereichen nicht oder kaum vertreten ist. Die Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes ist in Schleswig-Holstein real um 0,9 % gestiegen, während sie in Deutschland mit -0,5 % rückläufig war. Der Zuwachs für Schleswig-Holstein fällt allerdings auch deshalb vergleichsweise günstig aus, weil es 2001 massive Absatzprobleme in der Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik gegeben hatte, die 2002 wettgemacht werden konnten. Für den Ländervergleich kommt Schleswig-Holstein außerdem zugute, dass die Bauwirtschaft von ihren schweren Anpassungsprozessen im übrigen Bundesgebiet noch stärker betroffen ist als in Schleswig-Holstein (Stala, 2003).

### ***Beschäftigtenentwicklung***

Das unbefriedigende Wirtschaftswachstum wirkt sich auch auf den Arbeitsmarkt aus. Im Jahr 2001 stieg die Zahl der Erwerbstätigen gegenüber dem Vorjahr noch um +0,2 % (+0,6 % in den Alten Bundesländern). Die Zahl der Erwerbstätigen in SH ist 2002 gegenüber dem Vorjahr um 0,8 % gesunken (Alte Bundesländer - 0,4 %).

### ***Arbeitslosigkeit***

Nach vier Jahren sinkender Arbeitslosigkeit ist die Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2002 in Deutschland aufgrund der schwachen Konjunktur um 5,4 % gestiegen. In Schleswig-Holstein fiel der Anstieg mit +4,7 % etwas geringer aus. Damit stieg die Arbeitslosenquote von 9,4 % (2001) auf 9,8 % (2002) (NLS, 2003).

### ***Sektorale Situation in der Landwirtschaft***

Im Jahr 2001 bewirtschafteten die 19.241 landwirtschaftlichen Betriebe (>2 ha LF) in Schleswig-Holstein eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 1.020.957 Hektar. Die durchschnittliche Betriebsgröße der Betriebe war mit rund 53 ha LF ungefähr doppelt so hoch wie im Durchschnitt des früheren Bundesgebietes. Die Zahl der Betriebe ist wie in den Vorjahren weiter rückläufig. Der Rückgang betrug 2000 1,6 % und 2001 2,3 % gegenüber dem Vorjahr.

Insgesamt waren 2001 rund 49.500 Erwerbstätige in der Landwirtschaft beschäftigt; dies entspricht einem Anteil dieser Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten in Schleswig-Holstein von 3,6 %. Die Beschäftigtenzahl in der Landwirtschaft verringerte sich gegenüber dem Vorjahr deutlich um 7,6 %.

Die Jahre 2000 bis 2002 standen deutlich unter dem Einfluss der BSE-Krise – der erste Fall war am 24.11.2000 - und der damit einhergehenden Preisentwicklung für Rindfleisch, andere Fleischarten und Milch. Während der Preis für Rindfleisch zunächst stark rückläufig war, profitierten Milch-, Schweine- und Geflügelfleischproduzenten vorübergehend von steigenden Preisen. Als Konsequenz der BSE-Krise und anderer Krisen im Lebensmittelsektor wurden von den Wirtschaftsbeteiligten in Zusammenarbeit mit der Politik Qualitätssicherungssysteme (z.B. QS-System, Qualitätstore) entwickelt, deren Umsetzung gegenwärtig erfolgt.

Die Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmen entwickelten sich in den Wirtschaftsjahren (WJ) trotz der genannten Krisen recht positiv. In den WJ 1999/2000 und 2000/2001 haben die Unternehmensgewinne gegenüber den Vorjahren deutlich zugenommen. Im Wirtschaftsjahr 2001/2002 hingegen mussten, u.a. infolge gesunkener Erzeugerpreise für Schlachtschweine und auch für Milch, gegenüber dem Vorjahr gravierende Gewinneinbußen von durchschnittlich 16 % hingenommen werden.

### ***Haushaltssituation des Landes***

Die finanzielle Lage des Landes Schleswig-Holstein ist aufgrund vielfältiger Faktoren (u.a. der schlechten konjunkturellen Entwicklung, s.o.) sehr eng. Der Konsolidierungsdruck hat deutlich zugenommen. Schleswig-Holstein weist bereits jetzt die höchste Pro-Kopf-Verschuldung aller Bundesländer aus. Laut mittelfristiger Finanzplanung sollen die knappen Landesmittel auf den Bereich „Arbeit, Bildung, Innovation“ konzentriert werden, wozu als wesentlicher Aufgabenbereich das Programm „ziel: Zukunft im eigenen Lande“ gehört. Innovative Projekte, die in besonderer Weise zukunftsweisend oder strukturfördernd sind, sollen grundsätzlich einen Fördervorrang erhalten. Aber auch dieser Schwerpunkt bleibt von Ausgabekürzungen nicht ausgenommen (MFE, 2002). Bislang hat das Land Schleswig-Holstein allerdings überwiegend in den Bereichen des Agrarhaushalts Kürzungen vorgenommen, die nicht der Kofinanzierung von ZAL dienen (Agra-

Europe, Nr. 49/02) oder durch entsprechende finanztechnische Strategien versucht, die erforderliche Kofinanzierung sicherzustellen. Da Verpflichtungsermächtigungen von Kürzungen ausgenommen sind und diese in einigen Haushaltslinien eine große Bedeutung spielen, haben sich die Kürzungen bislang noch nicht in großen Umfang auf ZAL-Maßnahmen niedergeschlagen<sup>22</sup>. Des Weiteren werden fehlende Landeskofinanzierungsmittel durch kommunale Mittel ersetzt oder insgesamt niedrigere Zuschüsse gewährt. Auch das pro-aktive Handeln der Bewilligungsstellen ist abhängig von den zur Verfügung stehenden Mitteln und wird entsprechend zurückgeschraubt, so dass die Zahl der Antragsteller sich den zur Verfügung stehenden Mitteln anpasst.

### ***Haushaltssituation der Kommunen***

Die (finanziellen) Rahmenbedingungen der Kommunen als wichtigen Adressaten der ZAL-Förderung, wie auch wichtigen Garanten zur Sicherstellung der erforderlichen nationalen Kofinanzierung, waren im betrachteten Zeitraum Veränderungen unterworfen, die ihre Handlungsspielräume (z. B. ausgedrückt in der Kennzahl „Freier Finanzspielraum“) zunehmend einschränken. Allerdings sind hier erhebliche regionale Unterschiede zu verzeichnen. Aktuell betroffen sind Kommunen seit 2001 durch den Einbruch bei den Gewerbesteuererträgen. Nach Rückgang beim Nettoaufkommen der Gewerbesteuer von rund 10 % im Jahr 2002 wird auch für das Jahr 2003 für die Kommunen in Westdeutschland mit einem Rückgang um -3,5 % zu rechnen sein (DStGB, 2003).

In der Beantwortung der Bewertungsfragen werden Aspekte der SWOT-Analyse aufgegriffen und ausgewählte Indikatoren im Rahmen der Kontextanalyse genutzt. Einschränkend muss angemerkt werden, dass für viele thematische Bereiche keine aktuelleren Zahlen, als die in ZAL dargestellten, vorliegen.

## **2.3.5 Politische Rahmenbedingungen**

### ***Mid-term-Review***

Die Ende Januar von der EU-Kommission vorgelegten Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 sehen z.T. weitreichende Änderungen bei einzelnen Marktordnungen sowie die Entkoppelung und Umschichtung von Direktzahlungen vor. Diese werden nicht ohne regionale und betriebliche Auswirkungen in der deutschen Landwirtschaft bleiben und damit auch Rückwirkungen auf die ländlichen Entwicklungsprogramme haben (z.B. über die Auswirkungen auf die Flächenpachtpreise). Eine erste Einschät-

---

<sup>22</sup> Die Bedeutung der Verpflichtungsermächtigungen wird im Verhältnis der Monitoringangaben zu den tatsächlichen ausgezahlten Mitteln deutlich. Der Anteil der ausgezahlten öffentlichen Mittel an den bewilligten öffentlichen Mitteln schwankt zwischen 12 % (a) und 100 % (k und u).

zung der Legislativvorschläge nehmen Kleinhanß et al. (2003) vor. Wenn der Zeitplan der KOM umgesetzt wird, könnte es schon ab 2004 (Haushaltsjahr 2005), und damit noch vor dem Ende des laufenden Programmplanungszeitraums, zu einer einheitlichen Betriebsprämie statt kulturartenspezifischer Prämien kommen.

### **„Agrarwende“**

Die Politik der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume folgt dem Ansatz der integrierten regionalen Entwicklung mit dem Ziel, attraktive Regionen als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und ökologische Ausgleichsräume zu gestalten. Ausgangspunkt ist hierbei die multifunktionale Land- und Forstwirtschaft, die Arbeitsplätze bereitstellt, attraktive Landschaften erhält und Umwelt- und Tierschutz gewährleistet. Darüber hinaus sollen neue Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe und weitere Bereiche der ländlichen Wirtschaft erschlossen werden (BMVEL, 2002). Innerhalb von 10 Jahren soll zudem der Anteil des ökologischen Landbaus auf 20 % ausgebaut werden (Bundesregierung, 2002). Damit greift die sog. „Agrarwende“ letztlich die in der Agenda 2000 verankerten Zielsetzungen auf und treibt diese angesichts der BSE- und anderer Krisen in der Landwirtschaft voran. Grimm (2002, S. 71) spricht in diesem Sinne nicht von einer Wende, sondern von einer Dynamisierung vorhandener Ansätze. Im Materialband sind die wesentlichen Ziele der „Agrarwende“ aufgeführt (MB-Einl-Text 8). Mit dieser Ausrichtung wurden Förderbestimmungen der GAK als dem wesentlichen Instrument, das die Agrarförderung des Bundes und der Länder koordiniert, angepasst. Weitere Änderungen sind geplant, um „die Fördermaßnahmen mit dem Ziel einer stärkeren Verknüpfung der Interessen der Landwirtschaft mit den Anforderungen an eine integrierte ländliche Entwicklung“ zu überprüfen und anzupassen. „Dabei sollten die Möglichkeiten zur Unterstützung einer bäuerlichen Landwirtschaft, insbesondere zur Schaffung neuer Einkommensquellen, genutzt werden“ (BMVEL, ohne Jahr). Da ZAL stark mit der GAK verknüpft ist, hat die „Agrarwende“ auch Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung von ZAL.

### **Modulation**

Im Rahmenplan 2003 der GAK wurden Fördergrundsätze aufgenommen, mit denen die bei der Modulation anfallenden Mittel in die landwirtschaftlichen Betriebe zurückfließen sollen. Schleswig-Holstein wird, wie die bereits vorhandenen MSL-Maßnahmen auch, die neuen Modulationsmaßnahmen vollständig innerhalb des von der GAK vorgegebenen Rahmens durchführen (Änderungsantrag 2003, siehe MB-Einl-Tabelle 6). Dafür ist ein Finanzrahmen von insgesamt 12 Mio. Euro 2005 und 2006 veranschlagt. Bislang standen für AUM insgesamt rund 42 Mio. Euro zur Verfügung (MLR, 2003b).

## 2.4 Finanzieller Vollzug

Das Land Schleswig-Holstein hat bislang drei Programmänderungen beantragt und genehmigt bekommen. Für 2003 ist eine weitere Programmänderung beantragt. Im Wesentlichen ging es bei diesen Programmänderungen um finanzielle Anpassungen an die tatsächliche oder erwartete Inanspruchnahme einzelner Maßnahmen. Daneben wurden inhaltliche Änderungen der Förderbestimmungen der GAK umgesetzt. Zwei Teilmaßnahmen wurden neu aufgenommen: Biomasse und Energie (2001) und eine Maßnahme Verhütung von Hochwasserschäden (2002). Weitere inhaltliche Anpassungen erfolgten nur vereinzelt. In MB-Einl-Tabellen 3 bis 6 sind die genehmigten Programmänderungen zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 2.4 stellt den ursprünglichen Gesamtplanungsansatz aus 2000 dem indikativen Finanzplan gemäß Änderungsantrag 2003 gegenüber. Da die Kofinanzierungssätze bislang nicht geändert wurden, ist es hinreichend, die EAGFL-Ansätze zu vergleichen.

**Tabelle 2.4:** Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006

Haushaltslinien	Programm- genehmigung 2000	Änderungs- antrag 2003	Veränderung	
	EAGFL-Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006		absolut in Mio. Euro	relativ in %
<b>Förderschwerpunkt A</b>	<b>52,73</b>	<b>20,18</b>	<b>-32,55</b>	<b>-62</b>
a	42,32	12,10	-30,22	-71
c	0,49	0,41	-0,08	-16
g	9,78	7,59	-2,19	-22
m	0,14	0,08	-0,06	-43
<b>Förderschwerpunkt B</b>	<b>124,31</b>	<b>149,08</b>	<b>24,77</b>	<b>20</b>
k	8,13	8,26	0,13	2
n	14,05	14,07	0,02	0
o	33,81	54,04	20,23	60
p	12,06	9,10	-2,96	-25
r	6,43	10,30	3,87	60
s	7,33	4,95	-2,38	-32
u	42,5	48,36	5,86	14
<b>Förderschwerpunkt C</b>	<b>61,74</b>	<b>51,55</b>	<b>-10,19</b>	<b>-17</b>
e	8,1	6,49	-1,61	-20
f	22,4	15,3	-7,1	-32
h	6,24	5,26	-0,98	-16
i	5,24	3,16	-2,08	-40
flank. Maßnahmen (2078/2080) (1)	6,46	7,44	0,98	15
t	13,3	13,90	0,6	5
<b>sonstiges</b>	<b>0,32</b>	<b>0,28</b>	<b>-0,04</b>	<b>-13</b>
Bewertung	0,32	0,28	-0,04	-13
<b>Summe</b>	<b>239,10</b>	<b>221,09</b>	<b>-18,01</b>	<b>-8</b>
Rückforderungen		0,05	0,05	
<b>Gesamtsumme</b>	<b>239,10</b>	<b>221,14</b>	<b>-17,96</b>	<b>-8</b>
Mehrausgaben/Minderausgaben	0	18,06	18,06	
<b>Finanzierungsplan total</b>	<b>239,10</b>	<b>239,20</b>	<b>0,10</b>	<b>0</b>

<sup>(1)</sup> Gesamtansatz für flankierende Maßnahmen gemäß Programmgenehmigung 2000 geschätzt.

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von MLR, 1999; MLR, 2003b.

Förderschwerpunkte A und C haben gegenüber dem ursprünglichen Planansätzen an finanzieller Bedeutung verloren. Demgegenüber ist Förderschwerpunkt B gestärkt worden, hier v.a. die Maßnahmen r, o und u<sup>23</sup>. Welche inhaltlichen und strategischen Überlegun-

<sup>23</sup> Die Mittelansätze für die GAK haben seit Beginn der 90er Jahre abgenommen; dieser Trend setzt sich fort (BMVEL, ohne Jahr). Zudem können aufgrund rückläufiger Landesmittel entsprechende Bundesmittel nicht gebunden werden, so dass die Ist-Ergebnisse unter den Mittelansätzen liegen. Dies erfordert die Akquirierung neuer Kofinanzierungsquellen, um die EAGFL-Mittel entsprechend gegen finanzieren zu können. Damit werden tendenziell Maßnahmen der öffentlichen Hand (r und o) begünstigt, weil eine wesentliche zusätzliche Kofinanzierungsquelle, zum Ausgleich für die rückläufigen GAK-Mittel, die kommunalen Haushalte darstellen.

gen für diese Mittelumrichtungen ausschlaggebend sind, wird maßnahmenbezogen diskutiert (siehe Kapitel 3 bis 9).

Eine detaillierte Darstellung der Veränderung der Gesamtplanungsansätze findet sich in MB-Einl-Text 10 und MB-Einl-Tab. 8. Diskutiert und dargestellt wird dort der bisherige Mittelabfluss in Relation zu den ursprünglichen Planansätzen.

Tabelle 2.5 stellt die Planansätze der Jahre 2000 bis 2006 den tatsächlich getätigten Ausgaben gegenüber. Im Jahr 2000 wurde u.a. aufgrund der späten Plangenehmigung der vorgesehene Mittelansatz nicht erreicht. Die Ist-Auszahlungen lagen über 40 % unter den Planansätzen. Das Land Schleswig-Holstein hat aus diesem Grund von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Vorschuss gemäß Art. 48 der VO (EG) Nr. 445/2002 zu ziehen (rund 4 Mio. Euro). Damit verringerte sich rechnerisch die Höhe der nicht verausgabten EU-Mittel auf 8,92 Mio. Euro.

**Tabelle 2.5:** Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2625 endg.	72,88	72,88	80,26	84,22	85,94	87,88	89,52	573,57
Plan: Änderung 2003	geplant	51,82	57,69	77,28	85,34	86,16	88,12	89,82	537,12
Ist: Auszahlungen (1)		41,57	57,69	77,10					
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2625 endg.	30,30	30,50	33,50	35,10	35,80	36,60	37,30	239,10
Plan: Änderung 2003	geplant	30,30	30,50	33,50	35,10	35,80	36,60	37,30	239,10
Ist: Auszahlungen (1)		17,13	23,15	31,57					

(1) Ohne Vorschuss in 2000

Anm.: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10 bis 15.10. des Folgejahres).

Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 01.01.2000.

Quelle: MLR, 1999; MUNL, 2003c; MLR, 2003b.

Auch in den Jahren 2001 und 2002 liegen die Ist-Ausgaben unter den Planansätzen. Im EU-Haushaltsjahr 2001 konnten rund 7 Mio. Euro nicht verausgabt werden, im EU-Haushaltsjahr 2002 unter 2 Mio. Euro. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und werden förderkapitelbezogen diskutiert.

Sowohl die Veränderung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006 wie auch der Mittelabfluss der Jahre 2000 bis 2003 spiegelt sich in den Änderungen des indikativen Finanzplanes der Maßnahmen gem. Artikel 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wider. Die schwierige Haushaltssituation des Landes Schleswig-Holstein führte dazu, dass bei den Maßnahmen Flurbereinigung und Wegebau seit dem Jahr 2002 die im Bereich des Arti-

kels 52 vorgesehenen öffentlichen Mittel in den indikativen Finanzplan von ZAL verschoben wurden (MLR, 2002a), um dort den festgesetzten Kofinanzierungssatz zu gewährleisten (siehe auch MB-Einl-Text 9).

**Tabelle 2.6:** Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002

Haushaltslinie	Planansätze				Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss) Rechnungsabschluss (Tabelle 104)	
	EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Planänderung 2003		Öffentliche Kosten (2)	EU-Beteiligung
	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung		
a	31,49	12,59	5,77	2,30	3,88	1,55
c	0,51	0,21	0,38	0,15	0,36	0,14
e	6,66	3,33	4,01	1,98	3,67	1,84
f	13,75	6,88	3,43	1,72	2,50	1,25
g	10,17	4,06	4,50	1,80	4,07	1,63
h	4,75	2,46	5,07	2,74	5,26	2,62
i	4,46	2,23	4,19	0,45	2,57	0,35
k	8,38	3,35	9,97	3,99	9,61	3,84
m	0,15	0,06	0,10	0,04	0,00	0,00
n	14,43	5,77	5,70	2,28	5,08	2,03
o	36,35	14,55	36,33	15,61	37,50	15,00
p	12,37	4,96	5,28	1,53	3,29	1,31
r	6,62	2,64	14,71	5,88	14,44	5,77
s	7,53	3,01	2,51	1,00	2,19	0,87
t	14,39	5,75	15,23	6,10	14,65	5,86
u	44,63	17,85	59,52	23,81	57,62	23,05
Bewertung	0,00	0,00	0,03	0,01	0,04	0,01
Frühere flankierende Maßnahmen (1)	9,38	4,60	10,06	4,94	9,64	4,73
<b>Summe</b>	<b>226,02</b>	<b>94,30</b>	<b>186,79</b>	<b>76,34</b>	<b>176,36</b>	<b>71,85</b>
Rückforderungen	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00
<b>Gesamtsumme</b>	<b>226,02</b>	<b>94,30</b>	<b>186,79</b>	<b>76,36</b>	<b>176,36</b>	<b>71,85</b>
Mehrausgaben/Minderausgaben	0,00	0,00	0,00	18,02	0,00	0,00
<b>Finanzierungsplan total</b>	<b>226,02</b>	<b>94,30</b>	<b>186,79</b>	<b>94,38</b>	<b>176,36</b>	<b>71,85</b>

(1) Ansatz für flankierende Maßnahmen gemäß Programmgenehmigung 2000 geschätzt.

Anm.: Die Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres) mit Ausnahme des Jahres 2000, für das die Auszahlungen am 06.09.2000 beginnen.

(2) geschätzt auf der Grundlage des Kofinanzierungssatzes der einzelnen Haushaltslinien.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von MLR, 1999; MLR, 2003b; MUNL, 2003c.

Eine ausführliche Diskussion des bisherigen Mittelabflusses und die Entwicklung des indikativen Finanzplans, des EU-Monitorings und der tatsächlich getätigten Ausgaben findet sich in MB-Einl-Text 11 und MB-Einl-Tab. 9.

## 2.5 Monitoring-Systeme

Die Monitoring-Systeme dienen verschiedenen Zwecken. Sie sollen in aggregierter Form einen Überblick über die Verwendung öffentlicher Mittel bieten (Rechnungslegung nach außen), die programm- oder maßnahmenbezogene Steuerung ermöglichen und Daten für

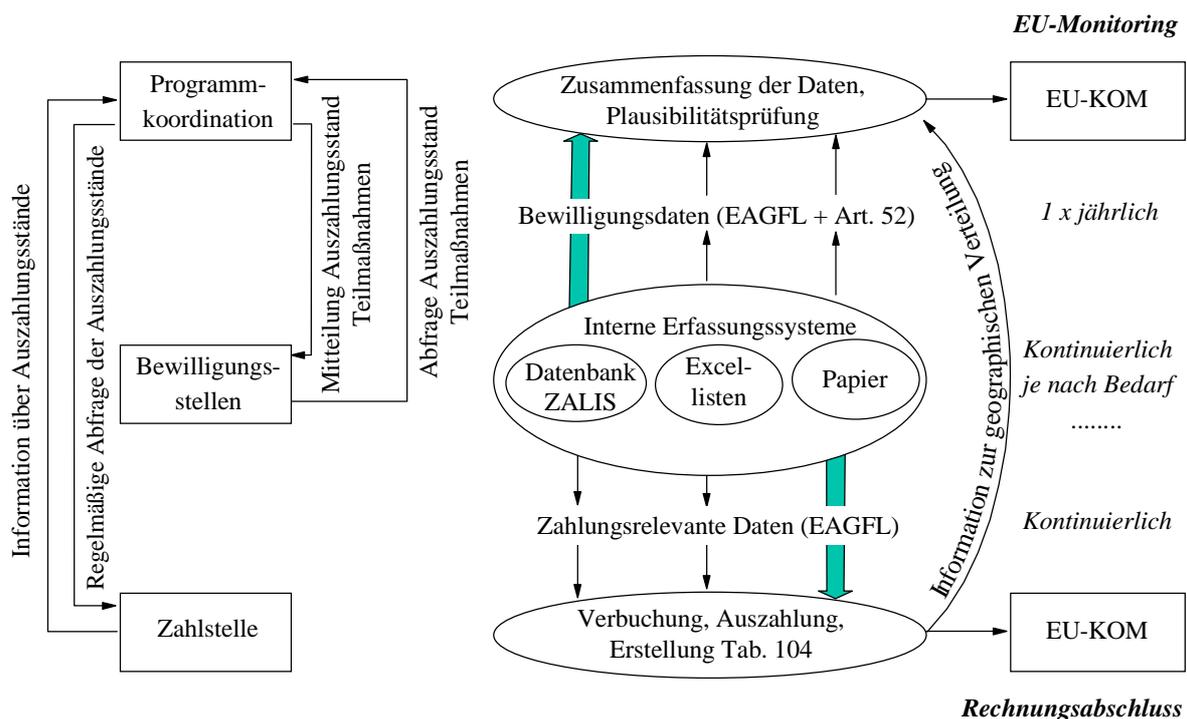
die Evaluation bereitstellen. In Kapitel 2.5 wird ein Überblick über die wesentlichen programmbezogenen Monitoring-Systeme geliefert. Die maßnahmenbezogenen Systeme werden förderkapitelbezogenen dargestellt. Die Eignung der verschiedenen Systeme für die o.g. Zwecke werden in Kapitel 10.6 zusammenfassend diskutiert.

Das Monitoring von ZAL setzt sich aus mehreren Monitoring-Systemen zusammen:

- EAGFL-Monitoring im Rahmen des jährlichen Jahresberichtes (u.a. mit Hilfe von ZALIS);
- spezifische maßnahmenbezogene Systeme (z.B. InVeKoS-System für Agrarumweltmaßnahmen, Excel-Listen, Papier);
- finanztechnisches Controlling im Rahmen des Zahlstellenverfahrens.

Den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Systemen stellt Abbildung 2.10 dar.

**Abbildung 2.10:** Monitoring-Systeme für ZAL-Maßnahmen in Schleswig-Holstein



Quelle: Eigene Darstellung.

Neben den in Abbildung 2.10 dargestellten Monitoring-Systemen existieren noch weitere Begleitsysteme, wie z.B. das GAK-Monitoring und die Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor, die sich teilweise mit dem ZAL-Monitoring überlappen.

Tabelle 2.7 stellt die verschiedenen Begleitsysteme mit ihren spezifischen Anforderungen in einer Übersicht dar.

**Tabelle 2.7:** Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme

	<b>EU-Monitoring</b>	<b>GAK-Berichterstattung</b>	<b>Bericht über staatliche Beihilfepolitik im Agrarsektor</b>	<b>Rechnungsabschlussverfahren (Tabelle 104)</b>
Inhalt	EAGFL-kofinanzierte Maßnahmen, Artikel-52-Maßnahmen	GAK-finanzierte Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einzelstaatliche Beiträge zur Finanzierung von Maßnahmen, die von der Gemeinschaft im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 oder im Rahmen anderer Gemeinschaftsverordnungen gefördert werden,</li> <li>• Artikel-52-Maßnahmen,</li> <li>• Sonstige staatliche Beihilfemaßnahmen</li> </ul>	EAGFL-Abteilung Garantie kofinanzierte Maßnahmen
Variablen	Unterschiedlich je nach Maßnahme <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der genehmigten Anträge,</li> <li>• Von den Begünstigten getragene Kosten insgesamt,</li> <li>• Förderfähige Gesamtkosten,</li> <li>• Öffentliche Ausgaben - Mittelbindungen insgesamt und E-AGFL-Anteil,</li> <li>• Physische Einheiten,</li> <li>• Geographische Zuordnung (Ziel 1, Ziel 2, benachteiligtes Gebiet),</li> <li>• Förderziele, Sektoren,</li> <li>• Natura 2000.</li> </ul>	Unterschiedlich je nach Maßnahme <b>Bewilligungsdaten</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl der Zuwendungsempfänger,</li> <li>• Höhe der getätigten Investitionen insgesamt,</li> <li>• Höhe der förderfähigen Investitionen,</li> <li>• Beihilfeintensität,</li> </ul> <b>Auszahlungsdaten</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Höhe der öffentlichen Ausgaben (EAGFL, Bund, Land),</li> <li>• Geographische Zuordnung (benachteiligtes Gebiet),</li> <li>• Sektoren, Ziele, Produktionsrichtung, Investitionsart.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tatsächliche Zahlungen für die neuen und laufenden Vorhaben im Jahr n-1, Planzahlungen für das Jahr n</li> </ul>	U.a.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Betrag - EAGFL-Ausgaben,</li> <li>• Datum der Zahlung,</li> <li>• EAGFL-Haushaltscode,</li> <li>• Kennnummer,</li> <li>• Name, Anschrift,</li> <li>• Region, Teilregion,</li> <li>• Produktcode/Code der Teilmaßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums,</li> <li>• Beantragte Fläche,</li> <li>• Bezahlte Fläche,</li> <li>• Deklarierte Futterfläche.</li> </ul>
Rechtsgrundlage	Art. 48 der VO (EG) Nr. 1257/1999, Arbeitspapier der Kommission VI/43512/02 ENDG vom 26.2.2002	GAK-Gesetz, § 9, Abs. 2	Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (2000/C 28/02)	Buchführungsverordnung zum Rechnungsabschluss VO (EG) Nr. 1884/2002
Erfassungszeitraum	Kalenderjahr	Kalenderjahr	Kalenderjahr	EAGFL-Wirtschaftsjahr
Lieferzeitpunkt	30. Juni eines jeden Jahres	Ende Januar eines jeden Jahres	zum 30. Juni eines jeden Jahres	monatlich, zum 15. Oktober eines jeden Jahres
Format	Excel-Arbeitsmappe	Excel-Arbeitsmappe	Excel-Arbeitsmappe	Datenbank
Datenlieferung	ZALIS, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Zahlstellendaten	ZALIS, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten	ZALIS, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten	ZALIS, Kreuzchenliste, manuelle Eingabe erfolgt im Ministerium

Quelle: Eigene Darstellung.

## 2.5.1 EU-Monitoring

Die EU-Kommission hat ein spezifisches Begleitsystem für das finanzielle und physische Monitoring konzipiert. Es beruht auf spezifischen materiellen und finanziellen Indikatoren, die im Voraus vereinbart und festgelegt werden (Art. 48 (2) der VO (EG) Nr. 1257/1999). Die erforderlichen Daten werden für den jährlich zu liefernden Lagebericht einschließlich Tabellenanhang zusammengestellt. Die Lageberichte enthalten „den Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte, bezogen auf die jeweiligen operationellen und spezifischen Ziele, wobei Indikatoren zu quantifizieren sind“.

Die aggregierten Daten sind in entsprechend von der KOM entworfenen Excel-Arbeitsblättern darzustellen, wobei das Problem der ersten Version darin bestand, dass die Arbeitsblätter keinem Schreibschutz unterlagen, es nur rudimentäre Ausfüllhinweise gab und die Maßnahmendifferenzierung den Mitgliedstaaten weitgehend überlassen wurde. Die KOM sah sich nicht in der Lage, die von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten zusammenzufassen und hat, nach einem Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten, die Datenblätter vereinfacht und mit entsprechenden Ausfüllhinweisen versehen.

### *ZALIS*

Schleswig-Holstein hat eigens für die Begleitung des Entwicklungsplans ein IT-gestütztes Monitoring-System (ZALIS) entwickelt. In dieser Datenbank werden die für das EU-Monitoring relevanten Daten (Antrags-/Bewilligungsdaten sowie materielle Indikatoren) von den bewilligenden Stellen parallel zum Antragsverfahren eingegeben (MLR, 2002b).

Im ZALIS ist für fast alle Maßnahmen eine Erfassung vorgesehen, mit Ausnahme der Maßnahmen e1, e2 und f1. ZALIS wurde auf der Grundlage des AGRIS (System zur Abwicklung der Flächen- und Tierprämien) entwickelt und programmiert. Dieses System wird z.Z. auf eine GIS-gestützte Basis umgestellt (siehe Kapitel 6.2.2). Aufgrund der veränderten Anforderungen des EU-Monitorings, z.B. die ausschließliche Erfassung von Bewilligungsdaten, ist die Bereitschaft der Bewilligungsstellen, ZALIS entsprechend zu füllen, gesunken, weil damit keine Möglichkeit mehr bestand, parallel die Daten für das GAK-Monitoring zu erfassen. Da die für das EU-Monitoring erforderlichen Daten ein aufwändig programmiertes Erfassungsprogramm nicht mehr rechtfertigen, wurde die Erfassung der Daten mittels ZALIS zum Programmjahr 2003 eingestellt. Damit war das Jahr 2002 das letzte Jahr, in dem ZALIS zur Erfassung von Monitoring-Daten genutzt wurde.

Auch aus Sicht der Programmkoordination ist die Notwendigkeit von ZALIS in seiner jetzigen Form nicht mehr gegeben, da Excel-Listen der Bewilligungsstellen den selben Zweck erfüllen. Die geographische Verortung wird anhand einer Auswertung der Zahlstellendaten vorgenommen und auf die Bewilligungen übertragen.

Optional sollte in ZALIS eine Möglichkeit zur dezentralen Erfassung der Angaben für die Kreuzchenlistendatei entwickelt werden. Nur im Bereich MSL wurde diese Möglichkeit ansatzweise genutzt, indem die Angaben aus ZALIS, die zum Ausfüllen der Felder der Kreuzchenliste erforderlich sind, selektiert und in ausgedruckter Form als Listen nach Kiel zur Erfassung geschickt werden. Ansonsten werden die für die Kreuzchenliste erforderlichen Daten manuell erfasst und zur zentralen Erfassung weitergegeben.

### *Interne Erfassungssysteme*

Das Problem bei dem Einsatz von ZALIS in den Bewilligungsstellen war, dass parallel zur Erfassung in ZALIS bis heute diverse weitere Listen (Excel basiert oder in Papierform) bis heute geführt werden, um den unterschiedlichsten Berichtserfordernissen zu genügen. Der Grund hierfür ist, das ZALIS nur eine begrenzte Anzahl von Variablen vorsieht und in den Anfangsphase keine dezentrale Abfrage von Listen möglich war.

## **2.5.2 GAK-Monitoring**

Die Bundesländer sind verpflichtet, über die Verwendung der GAK-Mittel Rechenschaft abzulegen. Die Berichterstattung im Rahmen der GAK ähnelt der des EU-Monitorings. Daher wurde zu Beginn des Programmplanungszeitraums auch der Versuch unternommen, beide Begleitsysteme aufeinander abzustimmen. Letztlich ist dieser Versuch gescheitert, nicht zuletzt aufgrund der Klarstellung der Kommission, dass ihr Begleitsystem auf Bewilligungsdaten und nicht, wie bei der GAK-Berichterstattung, auf Auszahlungen beruht. Einzig für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung funktioniert die Verknüpfung noch, da die Excel-Arbeitsblätter mit verschiedenen Ergänzungen versehen wurden. Das GAK-Monitoring konnte, solange im ZALIS Auszahlungsdaten erfasst wurden, auf der Grundlage des ZALIS erstellt werden. Da aber Teilbereiche der GAK auch ohne EU-Kofinanzierung durchgeführt werden und, obwohl es sich um Artikel-52-Maßnahmen handelt, nicht im EU-Monitoring abgebildet sind, mussten auch schon in der Vergangenheit getrennte Listen auf der Ebene der Bewilligungsstellen geführt werden.

## **2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor**

Gemäß des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor hat der Mitgliedstaat der EU-KOM regelmäßig über den Einsatz staatlicher Beihilfen zu berichten. Im Wesentlichen decken sich die Informationen mit den Anforderungen, die auch das EU-Monitoring stellt. Allerdings müssen auch die sonstigen staatlichen Beihilfen erfasst und dargestellt werden.

### 2.5.4 Zahlstellendaten

Für die im Rahmen des EAGFL getätigten Ausgaben ist eine festgelegte Form der Datenerfassung von der EU-Kommission verbindlich vorgegeben. Diese umfasst für alle EU-Haushaltslinien die in Tabelle 2.7 beispielhaft genannten Variablen. Erfasst werden die Daten anhand der sogenannten „Kreuzchenliste“ oder X-Tabelle, in der alle für die jeweilige Haushaltslinie vorgegebenen Felder angekreuzt sind. Neben festen Formaten können die Mitgliedstaaten die Ausprägungen einzelner Variablen auch selbst festlegen (z.B. Vergabe von sogenannten Produktcodes für Teilmaßnahmen). Aus dieser Kreuzchenliste werden dann die Zahlungsangaben extrahiert und in aggregierter Form den Monatsmeldungen oder Jahresabschlussmeldungen zugrundegelegt.

Aufgrund der fehlenden Software auf Ebene der Bewilligungsstellen ist das Verfahren zum Füllen der Kreuzchenliste z.T. recht umständlich. Wie oben dargestellt, wurde ZALIS nicht um kompatibles Zahlstellenmodul ergänzt. Nach Abschluss der erforderlichen Kontrollen durch die Bewilligungsstellen, übermitteln die Bewilligungsstellen die Zahlungsbegründenden Daten an die Zahlstelle (Zahlungsanweisung an die Zahlstellenverwaltung) bzw. bearbeiten den Vorgang als Mitglieder der Zahlstelle bis zur Auszahlung selber (ÄLR). Die Dateneingabe in das Zahlstellensystem erfolgt zentral im Ministerium, z.T. auf der Grundlage von Papierlisten.

Die Zahlstellendatenbank bietet eigentlich alle Voraussetzungen, als Datenbank zu fungieren und somit recht flexibel Informationen bereitzustellen. Bei der Auswertung der Daten, die den Bewertern zur Verfügung gestellt wurden, konnte aber festgestellt werden, dass die einzelnen Felder nicht mit einheitlichen Formaten gefüllt wurden, so dass eine Auswertung der Datenbank mit großem Aufwand (v.a. zur Vereinheitlichung der Feldinhalte) verbunden war.

## Literaturverzeichnis

- BNatSchGNeuregG, Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25. März 2002.
- Vogelschutzrichtlinie, Richtlinie des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.07.1997.
- FFH-Richtlinie, Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.
- GO Begleitausschuss, Geschäftsordnung des Begleitausschusses gemäß Art. 48(3) der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) - im weiteren EAGFL-Verordnung genannt - in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 2000 bis 2006.
- Agra-Europe, Nr. 49/02 vom 2.12.2002. Kieler Kabinett beschließt massive Einsparungen, S. LB 34.
- BMF, Bundesministerium der Finanzen, Referat E C 4 (ohne Jahr): EU-Mittelausstattung der Strukturfondsprogramme in Deutschland 2000 - 2006 [online]. BMF, zu finden in <<http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage4852/EU-Mittelausstattung-der-Strukturfondsprogramme-in-Deutschland-2000-2006.pdf>>.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (ohne Jahr): Agrarstrukturbericht 1996 - 1999 [online]. BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, zu finden in <<http://www.verbraucherministerium.de/>>.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (ohne Jahr): Aktionsprogramm "Bäuerliche Landwirtschaft" Die Landwirtschaft in Europa: Mittelständische Betriebe mit multifunktionaler Ausrichtung. Ein Positionspapier des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft [online]. Bonn, zu finden in <<http://www.verbraucherministerium.de>>. [zitiert am 15.5.2003b].
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn.
- Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Bundesregierung (2002): Koalitionsvertrag: Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie [online]. BMVEL, zu finden in <<http://www.verbraucherministerium.de/>>.

- de Baey-Ernsten, H. (2003): Rahmenbedingungen für die Tierhaltung und Stallbauten - Aktuelle Entwicklung im Umwelt- und Tierschutzrecht und Konsequenzen. Landentwicklung aktuell H. 2002/2003, S. 5-14.
- Deimel, M. (2000): Agrarverwaltung im Fadenkreuz der europäischen Finanzkontrolle [online]. BzAR, zu finden in <[http://www.agrarrecht.de/html/hauptteil\\_480\\_12-2000\\_.html](http://www.agrarrecht.de/html/hauptteil_480_12-2000_.html)>.
- Döhler, H.; Eurich-Menden, B.; Dämmgen, U.; Osterburg, B.; Lüttich, M.; Bergschmidt, A.; Berg, W.; Brunsch, R. (2002): BMVEL/UBA-Ammoniak-Emissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahr 2010. Texte des Umweltbundesamtes, H. 05. Berlin.
- DStGB, Deutscher Städte und Gemeindebund (2003): Pressemitteilung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 31.01.2003 zur Schätzung der kommunalen Einnahmen in 2003 [online]. zu finden in <<http://www.kommunaler-wettbewerb.de/kofi/files/f410.htm#3101>>. [zitiert am 4.4.2003].
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000d): Das Rechnungsabschlussverfahren. Fact Sheet. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000c): Fact sheet: Das Rechnungsabschlussverfahren [online]. zu finden in <[http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clear/clear\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clear/clear_de.pdf)>.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).
- EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agriculture, Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, mündlich am 10.4.2003.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b): Entscheidung der Kommission vom 08.09.2000 zur Genehmigung des Programmplanungsdokuments für die Entwicklung des ländlichen Raums außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein (Deutschland) 2000-2006, C(2000) 2625 endg. Brüssel.
- Gaumert, D., Fiktive FIAF-Mittel (EU) für die Periode 2000-2006 (in Mio. Euro), mündlich/ schriftlich am 2.5.2003.
- Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.

- Kleinhanß, W.; Bertelsmeier, M.; Manegold, D.; Offermann, F.; Osterburg, B.; Salamon, P. (2003): Folgenabschätzung der Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, zu finden in <http://www.bal.fal.de/download/ab02-2003.pdf>.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Land (ZAL); Eingereichtes Programmplanungsdokument des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.
- MFE, Ministerium für Finanzen und Energie des Landes Schleswig-Holstein (2002): Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2002 bis 2006. Kiel.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (1999): Zukunft auf dem Land (ZAL), Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein. Kiel.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2001b): Änderungen des Programmplanungsdokumentes zur Ländlichen Entwicklung des Landes Schleswig-Holstein 2001.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2001a): Besondere Vertragsbedingungen Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Kiel.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2002a): Antrag gemäß Art. 35 der VO (EG) 1750/1999 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 (1. Programmänderung 2002). Kiel.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2002b): Lagebericht für den Plan zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 für das Land Schleswig-Holstein gemäß Artikel 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 Kalenderjahr 2001. Kiel.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2003b): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 Zukunft auf dem Land (ZAL). Kiel.

- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Expertengespräch mit Vertretern der Programmkoordination in Schleswig-Holstein, mündlich am 21.1.2003a.
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003a): Agrarreport Schleswig-Holstein 2003. Kiel.
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein, Geleistete Zahlungen für ZAL-Maßnahmen (EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002), schriftlich am 17.1.2003c.
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003b): Natura 2000 - Lebensräume erhalten und entwickeln [online]. zu finden in [http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller\\_20Bestand/MUNL/Hintergrund/HG\\_Natura\\_2000.html#headline1](http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/MUNL/Hintergrund/HG_Natura_2000.html#headline1). [zitiert am 3.11.2003b].
- Nationale Koordinierungsstelle EQUAL (2003): Entwicklungspartnerschaften [online]. BWA, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, zu finden in <http://www.equal-de.de>.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003): Niedersachsen 2002 - Das Jahr in Zahlen -. Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2003. Hannover.
- Schubert, A. (2002): Das Evaluierungskonzept der Strukturfonds und die deutsche Verwaltung - ein nicht spannungsfreies Verhältnis. In: Bundesamt für Raumordnung (Hrsg.): Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7. Bonn.
- Stala, Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2003): Schleswig-Holsteins Wirtschaftswachstum 2002 über dem Bundesdurchschnitt [online]. zu finden in <http://www.statistik-sh.de>.
- Zahlstelle Schleswig-Holstein (2003): Vereinbarung über die Durchführung der Maßnahmen im Bereich der Zahlstelle EAGFL Abt. Garantie. Kiel.
- Zahlstelle Schleswig-Holstein (o.J.): Dienstanweisung für Verfahrensabläufe in der Zahlstelle gemäß der VO (EG) Nr. 1258/1999 und der VO (EG) Nr. 1663/1995. Kiel.



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

## **Materialband zu Kapitel 2**

### **Einleitung**

#### **Projektbearbeitung**

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski*

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



Braunschweig

November 2003

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
MB-Einl-Text 1: Untersuchungsfelder der Halbzeitbewertung (EU-KOM, 2002a)	1
MB-Einl-Text 2: Wissenschaftliches Arbeitskonzept, dargelegt in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren (BAL, 2001)	6
MB-Einl-Text 3: Projektlisten der schleswig-holsteinischen RegionAktiv Modellregionen	17
MB-Einl-Text 4: Anforderungen an Bewilligungsverfahren im Rahmen von ZAL	19
MB-Einl-Text 5: Auszahlung der Fördermittel an den Antragsteller/Letztempfänger	22
MB-Einl-Text 6: Rechtsgrundlagen	29
MB-Einl-Text 7: Das Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben (Stock et al., 2003)	31
MB-Einl-Text 8: Vorrangige Ziele der Agrarwende in Deutschland (Grimm, 2002)	33
MB-Einl-Text 9: Horizontale und vertikale top-ups	34
MB-Einl-Text 10: Veränderung der Gesamtplanung und Stand der Programmumsetzung 2000 bis 2002 gemessen an den gesamten Mittelansätzen	37
MB-Einl-Text 11: Umsetzung von ZAL 2000 bis 2002	40
MB-Einl-Text 12: Datenschutz im Bereich der 6-Länder-Evaluation	43
Literaturverzeichnis	43

## Abbildungsverzeichnis

MB-Einl-Abb. 1:	Binnenstrukturen der Arbeitsgruppen im Rahmen der Halbzeitbewertung ZAL	3
MB-Einl-Abb. 2:	Mittelfluss bei Investitionsförderungen	23
MB-Einl-Karte 1:	Gebietskulissen verschiedener EU-Förderprogramme in Schleswig-Holstein	16

## Tabellenverzeichnis

MB-Einl-Tab. 1:	Überblick über die (teil-)maßnahmenbezogenen Zuständigkeiten bei der Halbzeitbewertung ZAL	4
MB-Einl-Tab. 2:	Überblick über die Historie der im Rahmen von ZAL angebotenen Maßnahmen	15
MB-Einl-Tab. 3:	Synopse zum Änderungsantrag 2001 des Landes Schleswig-Holstein	24
MB-Einl-Tab. 4:	Synopse zum Änderungsantrag 2002-1 des Landes Schleswig-Holstein	25
MB-Einl-Tab. 5:	Synopse zum Änderungsantrag 2002-2 des Landes Schleswig-Holstein	26
MB-Einl-Tab. 6:	Synopse zum Änderungsantrag 2003 des Landes Schleswig-Holstein	27
MB-Einl-Tab. 7:	Mittelansätze für horizontale und vertikale top-ups in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006	35
MB-Einl-Tab. 8:	Vergleich der Gesamtplanungsansätze und des bisherigen Mittelabflusses nach Haushaltslinien von ZAL	39
MB-Einl-Tab. 9:	Planansätze, Bewilligung und Mittelabfluss nach Haushaltslinien 2000 bis 2002 von ZAL	42

**MB-Einl-Text 1: Untersuchungsfelder der Halbzeitbewertung (EU-KOM, 2002a)*****Untersuchungsfeld 1 - Einrichtung eines Bewertungssystems***

- Sind die gemeinsamen Bewertungsfragen, Kriterien und Indikatoren geeignet?
- Welche programmspezifischen Änderungen und Ergänzungen sind erforderlich?
- Welche zusätzlichen Bestandteile sind erforderlich, damit das System auf Programmebene funktionieren kann (Zielvorgaben, Ausgangssituationen, Kontextinformationen, Systeme für die Datenerhebung usw.)?

***Untersuchungsfeld 2 - Eignung der Programmstrategie***

- Ist die Untersuchung der Disparitäten, Mängel und Möglichkeiten, auf die das Programm eingehen soll, weiterhin gültig?
- Entsprechen die Ziele weiterhin dem Bedarf und besteht die externe Kohärenz zwischen den Interventionszielen und den Zielen anderer öffentlicher Maßnahmen, die beispielsweise nach der Planungsphase getroffen wurden und das Programm beeinflussen, weiter fort?
- Ist die (interne) Relevanz der Programmziele (Ausgewogenheit der finanzierten Maßnahmen/Strategien und Tätigkeiten sowie deren Beitrag zu den Gesamtzielen, Programmlogik usw.) weiter gegeben?
- Welche neuen Faktoren oder Veränderungen beeinflussen die Durchführung oder die Wirksamkeit und Effizienz der Durchführungsinstrumente?

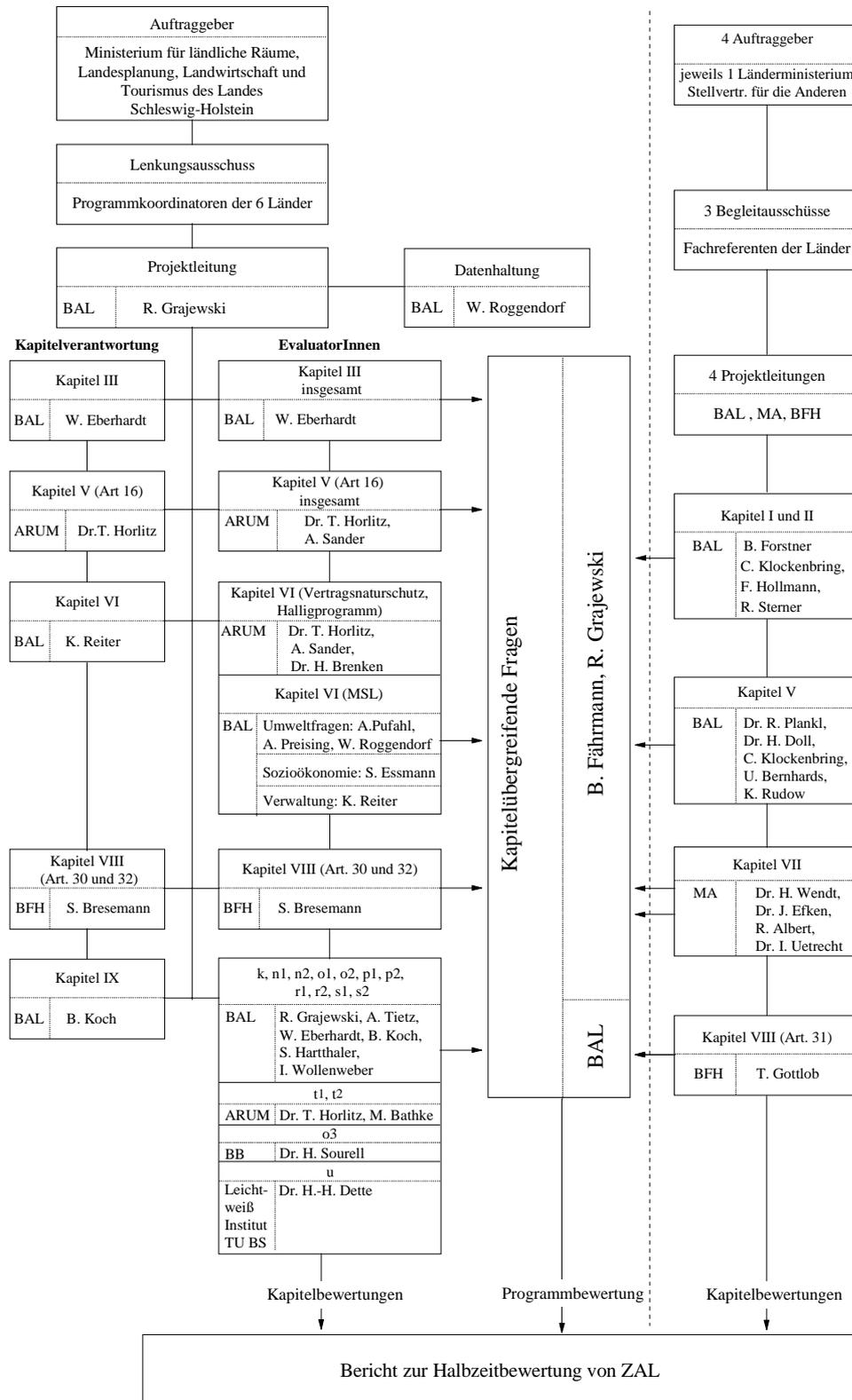
***Untersuchungsfeld 3 - Vollzugskontrolle***

- Welche Vorschriften und Mechanismen, die möglicherweise für die ordnungsgemäße Programmdurchführung erforderlich sind, sind anwendbar bzw. müssen eingeführt werden?
- Sind die Durchführungsaufgaben (Verwaltung, Beratung, Kontrolle, anschließende Bewertung usw.) klar und in geeigneter Weise aufgeteilt und ist das Begleitsystem dem Durchführungs- und Bewertungsbedarf angemessen?
- Sind das Verfahren und die Kriterien für die Projektauswahl in Verbindung mit der Wirksamkeit und Effizienz des Programms transparent und angemessen?
- Entspricht die Ausschöpfung der Finanzmittel dem erwarteten Durchführungsrhythmus und der für die einzelnen Programmteile vorgesehenen Mittelzuweisung?

***Untersuchungsfeld 4 - Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle***

- Sind die wichtigsten Programmbestandteile wirksam und effizient?
- Welche Änderungen sind zur Halbzeit erforderlich, um die Wirksamkeit und Effizienz des Programms zu verbessern?

**MB-Einl-Abb. 1:** Binnenstrukturen der Arbeitsgruppen im Rahmen der Halbzeitbewertung ZAL



Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-Einl-Tab. 1:** Überblick über die (teil-)maßnahmenbezogenen Zuständigkeiten bei der Halbzeitbewertung ZAL

<b>Maßnahme</b>	<b>Kürzel</b>	<b>Institut</b>	<b>BearbeiterIn</b>
Kapitel III	c	BAL	Winfried Eberhardt
Kapitel V - Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	e1	ARUM	Achim Sander
Kapitel VI - Agrarumweltmaßnahmen	f	BAL	Karin Reiter
Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL)	f1	BAL	
Förderung extensiver Produktionsverfahren bei Dauerkulturen	f1-A	BAL	Andrea Pufahl
Förderung extensiver Grünlandnutzung	f1-B	BAL	Andrea Pufahl
Förderung ökologischer Anbauverfahren	f1-C	BAL	Andreas Preising
Förderung einer zehnjährigen Stilllegung	f1-D	BAL	Achim Sander
Vertragsnaturschutz	f2	ARUM	Achim Sander
Halligprogramm	f3	ARUM	Achim Sander
Kapitel VIII			
Waldhilfsprogramm	i1	BFH	Sabine Bresemann
Maßnahmen zur ökologischen Stabilisierung der Wälder	i2	BFH	Sabine Bresemann
Kapitel IX			Birgit Koch
Förderung der Flurbereinigung	k	BAL	Andreas Tietz, Irene Woltenweber
Ländliche Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung ländlicher Regionen (Dorferneuerung)	n1	BAL	Simone Hartthaler
Biomasse und Energie	n2	BAL	Winfried Eberhardt
Dorferneuerung - Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes	o1	BAL	Simone Hartthaler
Landesmaßnahme Dorfentwicklung. Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes	o2	BAL	Simone Hartthaler
Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen - Neubau von zentralen Abwasserbeseitigungsanlagen in ländlichen Gemeinden	o3	BB	Dr. Heinz Sourell
Um- und Ausbaumaßnahmen von landwirtschaftlichen Gebäuden zur Schaffung neuer Erwerbsquellen für Landwirte (Dorferneuerung)	p1	BAL	Birgit Koch
Um- und Ausbaumaßnahmen von landwirtschaftlichen Gebäuden zur Schaffung von Erwerbsquellen für Landwirte (Landesmaßnahme Dorfentwicklung)	p2	BAL	Birgit Koch
Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen und ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen	r1	Bal	Birgit Koch

## Fortsetzung MB-Einl-Tab. 1

<b>Maßnahme</b>	<b>Kürzel</b>	<b>Institut</b>	<b>BearbeiterIn</b>
Ländlicher Wegebau	r2	BAL	Andreas Tietz, Irene Wol- lenweber
Fremdenverkehrliche Maßnahmen innerhalb der dörfli- chen Siedlungsbereiche	s1	BAL	Birgit Koch
Förderung des ländlichen Fremdenverkehrs einschließ- lich Urlaub auf dem Bauernhof	s2	BAL	Birgit Koch
Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern, Wieder- vernässung von Niedermooren	t1	ARUM	Manfred Bathke
Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen	t2	ARUM	Manfred Bathke
Küstenschutz	u1	Leicht- weiß- Institut	Dr. Dette
Hochwasserschutz	u2	Leicht- weiß- Institut	Dr. Dette

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-Einl-Text 2:** Wissenschaftliches Arbeitskonzept, dargelegt in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren (BAL, 2001)

*(Auszug aus den Bewerbungsunterlagen)*

### **3.1 Zweck der Halbzeitbewertung**

Aufgabe der Bewertung ist es, die wesentlichen Aspekte der Förderung im Hinblick auf Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahmen in Abhängigkeit vom Stand der Programmdurchführung zu beurteilen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die allgemeinen Ziele der Politik zur ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene als auch im Hinblick auf den besonderen Bedarf und die Prioritäten, die in den EPLR der beteiligten Länder festgelegt sind.

Die Halbzeitbewertung beurteilt unter Berücksichtigung der Bewertungsfragen insbesondere die ersten Ergebnisse, ihre Relevanz und Kohärenz mit dem Programmplanungsdokument und die Verwirklichung der angestrebten Ziele. Sie beurteilt außerdem die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sowie die Qualität der Begleitung und Durchführung. (Artikel 44 Absatz 2 der Durchführungsverordnung).

In Abhängigkeit von den Ergebnissen und ersten Wirkungen der Programme kann es zu Mittelumschichtungen oder zu strategischen Neuorientierungen kommen. Von der Halbzeitbewertung werden daher generelle Schlussfolgerungen zu möglichen erforderlichen Anpassungen der Programme erwartet.

Außerdem werden die wesentlichen Grundlagen für die spätere ex-post Bewertung erarbeitet.

#### **3.1.1 Geltungsbereich (Maßnahmen)**

Die Bewertung erstreckt sich auf die Programme zur Förderung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 der Bundesländer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein und der Stadtstaaten Bremen und Hamburg in den jeweils genehmigten und geänderten Fassungen. Ausgeklammert werden dabei die Kapitel bzw. Maßnahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999, die einer zentralen Bewertung unterliegen. Dies betrifft die Kapitel I, II, V (mit Ausnahme der Ausgleichszulage für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen), VII, VIII (nur Erstaufforstung) und IX (Art. 33, Spiegelstrich 4, soweit GAK-finanziert). Die länderspezifischen Ergebnisse der zentralen Bewertung werden bis zum 01.04.2003 zur Verfügung gestellt und entsprechend in die Programmbewertungen eingebaut.

### 3.1.2 Zeitraum

Die Bewertung erstreckt sich auf den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2003, d.h. in die Bewertung einbezogen werden die Förderdaten bis zum 31.12.2002.

### 3.1.3 Geographischer Geltungsbereich

Die Bewertung gilt zunächst für den gesamten geographischen Geltungsbereich des Programms. Allerdings werden einige Maßnahmen nur in bestimmten Gebietskulissen angeboten. Für diese Maßnahmen richtet sich die Bewertung an der vorgenommenen geographischen Differenzierung aus.

## 3.2 Bewertungsfragen, Kriterien und Indikatoren

Die Bewertung erfolgt auf der Grundlage des Leitfadens der Europäischen Kommission (Dok. VI/8865/99 Rev.) und der im Bewertungsrahmen der Kommission (Dok. VI/12004/00 FINAL) niedergelegten Fragen, die als zentrale Bewertungsfragen im Rahmen der Bewertung der EPLR zu beantworten sind. Darüber hinaus sind die den einzelnen Fragen zugeordneten Kriterien und Indikatoren für die Bewertung heranzuziehen.

Damit unterliegt die Evaluation der durch den EAGFL kofinanzierten Programme einheitlichen Standards, die ein verbindliches (Mindest-)Konzept zur Bewertung darstellen.

Bestandteile, die allen Bewertungen zugrunde gelegt werden müssen, sind folgende:

- gemeinsame Fragen mit Kriterien und Indikatoren, wie sie in dem Dokument VI/12004/00 Endg. enthalten sind;
- programmspezifische ergänzende Fragen mit Kriterien und Indikatoren, die sich aus den speziellen Zielsetzungen der einzelnen Länderprogramme ergeben.

#### ***Gemeinsame Bestandteile***

Der Katalog der common evaluation questions setzt sich aus kapitelspezifischen Fragen und allgemeinen, übergeordneten Bewertungsfragen, den sogenannten cross cutting Questions zusammen. Allen Fragen sind Kriterien und Indikatoren zugeordnet. Fragen, Kriterien und Indikatoren sind prinzipiell zu bearbeiten. Werden Fragen als nicht relevant angesehen, muss dies begründet werden. In Kasten 2.2 des Dokuments VI/12004/00 Endg. sind fünf Fälle beschrieben, in denen von der Beantwortung bestimmter Fragen abgesehen werden kann. Ebenso wie einzelne Fragen können auch Kriterien und Indikatoren außer Acht gelassen werden. Dies ist ebenfalls im Einzelnen zu begründen. Auch

können einzelne Indikatoren, wenn sie als nicht geeignet angesehen werden, durch andere ersetzt werden. Bezüglich der Indikatoren gesteht die EU-KOM den BewerterInnen eine wesentlich größere Flexibilität als bei den Kriterien und Fragen zu. Diese Flexibilität sollte im erforderlichen Umfang genutzt werden.

Auf der Programmebene muss der Kombination aus Kriterium und Indikator zumeist ein präziser **Zielwert** hinzugefügt werden. Z.T. können diese Angaben den Entwicklungsplänen der Länder entnommen werden; z.T. müssen Zielwerte – soweit diese festgelegt werden können - im Rahmen der Halbzeitbewertung ergänzt werden.

### ***Programmspezifische Bestandteile***

Mit den gemeinsamen Bewertungsfragen werden alle Aspekte der Länderprogramme abgedeckt. Programmspezifische Bewertungsangelegenheiten berücksichtigen die in den Programmen dargelegten Strategien und Ziele, soweit sich diese nicht mit den o.g. gemeinsamen Bestandteilen decken. Von den BewerterInnen wird erwartet, dass sie die Länderprogramme auch anhand ihrer quantifizierten Ziele auf der operationellen Ebene (Leistungen), der spezifischen Ebene (Ergebnisse) und der globalen Ebene (Wirkungen) beurteilen. Soweit diese Quantifizierung noch nicht in der Planungs- und ex-ante Phase erfolgt ist, muss sie zu Beginn der Halbzeitbewertung erfolgen.

## **3.3 Bewertungsprozess**

Folgende Phasen des Bewertungsprozesses lassen sich unterscheiden:

<b>Phase</b>	<b>Arbeitsschritte</b>
Strukturieren	Welche Wirkungen/Fragen sollen evaluiert werden? Welches sind die relevanten Kriterien/Indikatoren für den Erfolg des Programms und wie können diese gemessen werden?
Erheben	Festlegung des erforderlichen Untersuchungsumfangs, Ermittlung der Indikatoren.
Analysieren	Auswertung der Daten und Interpretation, Abschätzung der Ergebnisse und Wirkungen, Beantwortung der kapitelbezogenen und programmbezogenen Fragen – soweit möglich.
Bewerten	Empfehlungen und Schlussfolgerungen für eventuelle erforderliche Programmanpassungen.

### **3.3.1 Strukturieren**

Arbeitsphase 1, wie sie in den besonderen Vertragsbedingungen beschrieben ist, ist wesentlicher Bestandteil der Strukturierungsphase.

### ***Überprüfung des Bewertungsschemas der EU-KOM und Herausarbeitung der programmspezifischen Bestandteile***

Wie schon oben beschrieben, handelt es sich bei den Fragen, Kriterien und Indikatoren um einen Mindestkatalog, der abzuarbeiten ist. Das Ausmaß, in dem die allgemeinen Bewertungsfragen für die EPLR maßgeblich sind, ist zu überprüfen. Falls Fragen als nicht relevant erachtet werden, ist dies zu begründen. Die gilt ebenso für Kriterien und Indikatoren. Allerdings wird die Überprüfung der Kriterien und Indikatoren nicht in der Phase 1 abgeschlossen werden können.

Bei der Bewertung sollte das Gleichgewicht der einzelnen Maßnahmen (auch bezüglich des Finanzvolumens), das bei der Planung gewählt wurde, berücksichtigt werden. Das heißt, in – begründeten – Ausnahmefällen kann sich die Bewertung auf diejenigen Fragen konzentrieren, die sich auf die zentralen Punkte des Programms beziehen.

Daneben müssen auch die programmspezifischen Bestandteile (Strategie/Ziele, Grad der Präzisierung) systematisch herausgearbeitet werden und in Relation zu den bestehenden gemeinsamen Fragen gesetzt werden. Dabei ist auch die Frage nach der Zielharmonie zu prüfen.

### ***Wahl eines geeigneten Untersuchungsdesigns***

Das Untersuchungsdesign ist von vornherein so anzulegen, dass auf die Erhebung der Wirkungen abgezielt wird, die im Rahmen der Bewertung am Ende des Programmplanungszeitraums zu erfassen sind. Aus diesem Grund erstreckt sich das zur Beantwortung der kapitelbezogenen und kapitelübergreifenden Fragen in dem vorliegenden Angebot skizzierte Untersuchungsdesign auf den gesamten Zeitraum der Bewertung und nicht nur auf die Phase bis 2003. Das Untersuchungsdesign muss des Weiteren die kontextuellen und exogenen Faktoren, die für die Umsetzung, Wirkung und Effizienz des Programms relevant sind, mit berücksichtigen. Diese Faktoren beinhalten den politischen und institutionellen Kontext sowie die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen.

Die EU-KOM gibt keine Vorgaben für aus ihrer Sicht geeignete Untersuchungsdesigns. Die Methoden und Instrumente, die in diesem Angebot vorgeschlagen werden, knüpfen an die Erfahrungen in anderen Forschungsvorhaben an und berücksichtigen die in den MEANS-Dokumenten diskutierten Methoden und Instrumente. In Abhängigkeit vom Fragenkatalog und von der Bewertungsebene (Kapitel/Programm) kommt dabei ein adäquater Methodenmix zum Einsatz, der auf das zur Verfügung stehende Datenmaterial anzupassen ist.

Beim Entwurf eines geeigneten Untersuchungsdesigns werden Kosten-Nutzen-Aspekte berücksichtigt. Zunächst ist auf die im Rahmen der Begleitung zu erfassenden finanziellen und materiellen Indikatoren zurückzugreifen, da dies im Gegensatz zu eigenen Primärerhebungen mit geringeren Kosten (der Datenaufbereitung für Evaluierungszwecke)

verbunden ist. Art. 42 der VO (EG) Nr. 1750/1999 führt aus, dass „die für die Verwaltung der Programmplanungsdokumente für die Entwicklung des ländlichen Raums verantwortliche Behörde [...] für die Bewertung geeignete Hilfsmittel heran[zieht] und [...] sich dabei auf die im Rahmen der **Begleitung** ermittelten Ergebnisse [stützt], die erforderlichenfalls durch zusätzlich erfasste Informationen ergänzt werden“.

Aus den Ausführungen der EU-KOM folgt, dass die Beziehung zwischen Monitoring und Evaluation verbessert werden muss. Dies zeigen auch Erfahrungen vorhergehender Evaluationen. Es muss gewährleistet sein, dass die Programmevaluation auf den Monitoringdaten aufbauen kann. Dabei sollte sichergestellt sein, dass der finanzielle Verlauf und der materielle Verlauf der Förderung möglichst differenziert erfasst werden, damit aus den im Rahmen des Monitoring erfassten Daten geeignete Indikatoren abgeleitet werden können.

Vor allen muss die Erreichbarkeit der Adressaten der Förderung zur Durchführung vertiefter Erhebungen gewährleistet sein (siehe unten).

Bei Primärerhebungen kann nach Auffassung der EU-KOM ein bestimmtes Maß an Verhältnismäßigkeit (Größe der Stichprobe, Fallstudien, Anwendung von Koeffizienten aus der Literatur) angebracht sein. So können Ergebnisse einzelner Bundesländer, soweit sie vergleichbare Maßnahmen betreffen, auf andere Bundesländer übertragen werden (analog der Anwendung von Koeffizienten aus der Literatur) oder es kann der Stichprobenumfang bei länderübergreifenden Befragungen entsprechend reduziert werden (im Vergleich zu Einzelbefragungen in allen Ländern). Für die in den EPLR zur Durchführung der Pläne aufgenommenen Maßnahmen wird daher zunächst ein Bewertungskonzept erarbeitet, das die „gleichartigen“ und die „individuellen“ Fördermaßnahmen in den EPLR identifiziert. „Gleichartige“ Maßnahmen ähneln sich bezüglich Förderinhalten, Verpflichtungen und Datenverfügbarkeit, diese Maßnahmen sind daher in gleicher bzw. ähnlicher Form evaluierbar. Die Ergebnisse können zwischen den Ländern übertragen werden. „Individuelle“ Maßnahmen müssen landesspezifisch bewertet werden.

### ***Ausarbeitung von Vergleichen: Ausgangsdaten/Zielwerten***

Die gemeinsamen Beurteilungskriterien sind nicht einsetzbar, wenn Ausgangsdaten nicht quantifiziert werden bzw. im Untersuchungsdesign keine Vergleiche vorgesehen werden.

Die Erarbeitung von Ausgangsdaten und Zielwerten sowie die Wahl geeigneter Vergleiche muss zu Beginn der Halbzeitbewertung für die Entwicklungspläne der Länder vorgenommen werden, soweit dies nicht schon aus den Programmplanungsdokumenten und den darin enthaltenen ex-ante Bewertungen hervorgeht.

Mögliche Bewertungsmethoden sind ein Mit-Ohne-Vergleich, also ein Vergleich von Begünstigten mit einer ausgesuchten Referenzgruppe von Nichtteilnehmern oder ein vorher-

nachher-Vergleich, bei dem die Entwicklung von Begünstigten vor und nach der Förderung nach ausgewählten Kennziffern dargestellt wird. Weiterhin ist es für einige Bereiche wie beispielsweise zur Abschätzung der Umweltwirkung der Agrarumweltmaßnahmen sinnvoll, das Umweltverhalten der teilnehmenden Betriebe mit den gesetzlichen Auflagen abzugleichen. Dabei handelt es sich um einen normativen Vergleich (Maßstäbe, best practices). Für diese Art von Vergleichen sind Informationen über Maßstäbe oder die beste Praxis erforderlich, die zuvor oder in anderen Regionen usw. gegeben waren.

### **3.3.2 Durchführung der Untersuchung**

Ein Schwerpunkt der Bewertungsaktivitäten im Laufe der Zwischenbewertung wird darauf liegen, die Qualität der Datengrundlage zu überprüfen, Vorschläge für die Ergänzung der bestehenden Datensätze zu erarbeiten, das Untersuchungsdesign zu spezifizieren, den Umfang der Untersuchungen festzulegen und – soweit erforderlich - erste eigene Erhebungen durchzuführen.

Neben eigenen Primärerhebungen werden die durch das Monitoring gelieferten Daten und andere Datenquellen kontinuierlich und systematisch aufbereitet und mit anderen Daten verschnitten.

Die Halbzeitbewertung berücksichtigt zwar die Bewertungsfragen, ist jedoch stärker auf die Messung der ersten Ergebnisse ausgerichtet als die ex-post Bewertung, bei der es insbesondere um die Wirkungen geht. Damit hebt die Zwischenbewertung stärker als die ex-post Bewertung auf die Beurteilung der einzelnen Maßnahmen ab, während die ex-post Bewertung die Wirkung des gesamten Programms unter Berücksichtigung von Synergien, aber auch Verdrängungseffekten in den Vordergrund stellt.

Zur Bewertung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum ist daher auch der Gesamtkontext des Programms und dessen Entwicklung, wie

- politische und institutionelle Rahmenbedingungen,
- sektorale und regionale Rahmenbedingungen,
- Wechselwirkungen mit anderen Maßnahmen des ländlichen Raums

zu erfassen.

#### **3.3.2.1 Sekundärdaten**

Bei der Bewertung ist zunächst auf sogenannte Sekundärdaten zurückzugreifen. Wesentliche Sekundärdaten kann das Begleitsystem liefern. In einigen Fällen können diese Daten

bereits ausreichen, um eine Frage ganz oder teilweise zu beantworten. Da diese Daten bereits vorhanden sind, entstehen keine hohen Erhebungskosten. Ein Minimum an input- und output- Daten, das durch den mit der EU-KOM abgestimmten nationalen Tabellenrahmen vorgegeben ist, wird durch das Begleitsystem erfasst. Diese Standarddaten umfassen die finanziellen Verlaufsdaten für alle Maßnahmen sowie zumeist in aggregierter Form materielle Ergebnisse.

Aus unserer Sicht muss das Monitoring hinsichtlich seiner Eignung, Basisdaten für die Evaluation bereitzustellen, überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden. Es muss sichergestellt sein, dass die Programmevaluation auf den Monitoringdaten aufbauen kann. Dazu muss das Monitoring gewährleisten, dass sowohl Informationen über die Zuwendungsempfänger (Basisinformationen wie beispielsweise Status<sup>1</sup>, Region, Geschlecht, Alter) sowie über die geförderten Projekte (nach Fördergegenständen) einzelfallbezogen verfügbar gemacht und durch die BewerterInnen ausgewertet werden können. Über diese Aufgaben hinausgehend muss das Monitoring vor allem die Erreichbarkeit der Zuwendungsempfänger bzw. der Zielgruppen zur Durchführung vertiefender Erhebungen durch die Evaluation gewährleisten.

Soweit neben den Angaben über geförderte Einheiten auch Angaben zu nicht geförderten Einheiten vorliegen (wie beispielsweise im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen, die häufig im Rahmen des InVeKoS abgewickelt werden), sind diese ebenfalls der Bewertung zugänglich zu machen, da so eine Grundlage besteht, einen Mit-Ohne-Vergleich durchzuführen.

Weitere Quellen für Sekundärdaten können aus früheren Erhebungen und Bewertungen sowie Programmplanungsunterlagen gewonnen werden. Mit ihrer Hilfe lassen sich u.a. Vorher-Nachher-Vergleiche und Übertragbarkeitsanalysen durchführen. So ist auch vorgesehen, Auswertungen – soweit räumliche Bezüge von besonderer Bedeutung gegeben sind – mit Hilfe der besonderen methodischen Möglichkeiten von Geoinformationssystemen (GIS) vorzunehmen. Darüber hinaus werden Analyseergebnisse – soweit sinnvoll – mit Hilfe von GIS grafisch aufbereitet und Wirkungen von Programmen und Maßnahmen so in einfacher bzw. komprimierter Form visualisiert.

Die statistischen Ämter der beteiligten Länder können Daten über den Kontext oder exogene Faktoren auf verschiedenen Gebietsebenen oder für ausgewählte landwirtschaftliche Betriebe liefern. Hier sind v.a. die Daten der Landwirtschaftszählung 1999 aus der Agrarberichterstattung wichtig.

---

<sup>1</sup> Landwirt, natürliche Person, juristische Person, Gebietskörperschaft etc..

Weitere Sekundärdaten werden in Kapitel 4 für die einzelnen zu bewertenden Kapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999 beschrieben.

### 3.3.2.2 Primärdaten

Primärdaten sind Daten, die ad hoc für die Bewertung erhoben werden, meist bei den direkt oder indirekt Begünstigten aber auch bei Referenzgruppen.

Es gibt zahlreiche Instrumente, um Informationen zu gewinnen. Eine Auswahl möglicher Instrumente ist in **Abbildung 1** dargestellt.

**Abbildung 1:** Mögliche Instrumente zur Gewinnung von Primärdaten

Instrument	Bewertung der Implementation	Bewertung von Wirkung und Effizienz	Repräsentativität
Fragebogengestützte Erhebungen	+	++ (ergänzende Literaturrecherche)	Repräsentativität abhängig vom Auswahlverfahren der Stichprobe
Expertenbefragungen	+	++	tlw. repräsentativ
Leitfadengestützte Befragungen von Zuwendungsempfängern	+	+	Einzelfallbezogen
Workshops	+	++	tlw. repräsentativ
Begehungen einzelner Projekte	o	+	Einzelfallbezogen

+ = geeignet    ++ = sehr geeignet    o = keine Eignung

Quelle: Eigene Darstellung.

### 3.3.3 Analyse der relevanten Informationen

Welche Analysemethoden gewählt werden, hat die EU-KOM den BewerterInnen freigestellt. Zwingend erfüllt sein muss die allgemeine Qualitätsanforderung der VO (EG) Nr. 1750/1999.

Analysiert werden die Sekundär- und Primärdaten vor allem hinsichtlich der Programmwirkungen. Dies beinhaltet die Beantwortung der (gemeinsamen und programmspezifischen) Bewertungsfragen sowie weitere Bewertungsaspekte wie die Wirksamkeit und Effizienz. Die Halbzeitbewertung konzentriert sich auf die Analyse der Ergebnisse, da Wirkungen meist erst mit einiger Verzögerung eintreten. Im Vordergrund steht die Darstellung des Beitrags der Maßnahmen zu den operationellen Zielen und zu den spezifischen Zielen. Zur Ableitung der Zielformulierungen sind, soweit möglich, die Entwicklungspläne heranzuziehen. Die Analyse erfolgt kapitelbezogen und, soweit zum Zeitpunkt

der Halbzeitbewertung möglich, programmbezogen. Dabei werden die zentral gelieferten Analyseergebnisse einbezogen.

In der Analyse ist der Kontext zu berücksichtigen, da die Kommissionsleitlinien eine Unterscheidung zwischen Brutto- und Nettowirkungen vorsehen. Hierfür hat die EU-KOM keine gemeinsamen Fragen formuliert, da der Kontext sich abhängig von den nationalen und regionalen Gegebenheiten stark unterscheiden kann.

Für die Wirksamkeitsanalyse sind die mit Hilfe der Sekundär- und Primärdaten ermittelten Indikatoren ein Hilfsinstrument. Sie können keine vollständigen Antworten liefern, da sie im gewissen Maße der Auswertung und Interpretation unterliegen. Die Ergebnisse müssen durch frühere Bewertungen, Untersuchungen oder Forschungsarbeiten, durch die Einbeziehung von Expertenwissen, durch Diskussionen mit fachspezifischen Begleitausschüssen u.a. abgesichert werden. Nur so lassen sich umfassende und zuverlässige Ergebnisse gewinnen, die eine geeignete Grundlage für Schlussfolgerungen und Beurteilungen bilden.

### **3.3.4 Bewertung**

Die Bewertung der Analyseergebnisse muss zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung vor allem mögliche Anpassungen des Programms zur Halbzeit im Blickfeld haben und damit die Bearbeitung des Punktes 11 „Anpassung des Programms zur Halbzeit“ der gemeinsamen Bewertungsfragen. Beantwortet wird die Frage, inwieweit Programmkorrekturen notwendig werden, da sich bspw. Rahmenbedingungen ändern oder Ziele und Prioritätenänderungen neu zu definieren sind. Daraus könnten Anpassungen bezüglich der Programmstruktur oder der finanziellen Ausstattung einzelner Maßnahmen resultieren. Anpassungserfordernisse könnten sich aber auch aus nicht (mehr) sachgerechten Durchführungsbestimmungen ergeben.

Das Aufzeigen von den o.g. Defiziten erfolgt sowohl für die jeweiligen Kapitel als auch übergreifend für das Gesamtprogramm. Empfehlungen und Schlussfolgerungen auf Länderebene müssen gemeinsam mit den zentralen Evaluatoren entwickelt werden. Hierfür sind geeignete Schnittstellen vorzusehen.

Die kapitelbezogenen Analyseergebnisse sollen den fachspezifischen Arbeitsgruppen – soweit diese eingerichtet wurden – zur Diskussion gestellt werden.

Länderspezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen sollen auf einem Workshop mit dem jeweiligen Programmkoordinator und den zuständigen FachreferentInnen abschließend diskutiert werden.

## MB-Einl-Tab. 2: Überblick über die Historie der im Rahmen von ZAL angebotenen Maßnahmen

	Vor 2000 mit EAGFL-Kofinanzierung	Vor 2000 rein national finanziert	Neue Aspekte seit 2000
a	Ziel 5a	GAK	
c		Landesmaßnahme Berufsbildung für Landwirte	
e	Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten		Ausgleichszulage in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen
f	MSL und Vertragnaturschutz, Uferrandstreifenprogramm und Halligprogramm nach der VO (EWG) Nr. 2078/1992	Zuschüsse für Kontrollkosten im ökologischen Landbau	Teilweise neue Vertragsmuster und Fördergegenstände
g	Ziel 5a (Sektoren Vieh und Fleisch, Meiereien, Obst, Gemüse, Blumen und Zierpflanzen)	GAK, Förderung der Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte und nach besonderen Regeln erzeugter landwirtschaftlicher Produkte	
h	VO (EG) Nr. 2078/1992	Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen durch Behörden	
i	Ziel-5b-Programm	GAK, Waldhilfsprogramm	Maßnahmen zur ökologischen Stabilisierung der Wälder
k	Ziel-5b-Programm	GAK	
m		GAK	
n			Biomasse und Energie
o	Ziel-5b-Programm	GAK, Landesprogramm	
p	Ziel-5b-Programm	Landesmaßnahme Dorfentwicklung	
r	Ziel-5b-Programm	GAK	
s		Landesmaßnahme zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus	
t	Ziel-5b-Programm	Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern	
u	Ziel-5b-Programm	GAK	

Quelle: Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000.

**MB-Einl-Karte 1:** Gebietskulissen verschiedener EU-Förderprogramme in Schleswig-Holstein



Quellen: Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein,  
Abteilung Landesplanung - VIII

EPPD Ziel 2 -Schleswig-Holstein 2000 -2006  
Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr  
des Landes Schleswig-Holstein

Regionale Entwicklungskonzepte der Regionen aktiv  
zu finden unter: [www.nova-institut.de/modellregionen/](http://www.nova-institut.de/modellregionen/)

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
6-Länder-Halbzeltbewertung  
gemäß VO (EG) NR. 1257/1999

### **MB-Einl-Text 3:** Projektlisten der schleswig-holsteinischen RegionAktiv Modellregionen

#### **Region Lübecker Bucht**

- „Hortus Musicus“ - ein künstlerisch-umweltpädagogisches Projekt, Kultur Gut Dönkendorf e.V.
- Statt-Hof-Express/Statt-Hof-Läden, Feinkostvertrieb Scharbeutz GmbH
- Vermarktungsinitiative Gutes Land ... gute Leute, Schaalsee Arche e.V.
- Information- und Fortbildungszentrum Naturkost, Landwege e.V.
- Regionalhaus Lübecker Bucht - Bau eines Prototypen aus Lehm, Reet und Holz, Fachhochschule Lübeck Projekt GmbH

#### **Region Uthlande**

- Machbarkeitsstudie für einen Geomantikpark an der Mühle in Wyk auf Föhr, Stadt Wyk auf Föhr, Hafestraße 23, 25938 Wyk auf Föhr
- Einrichtung einer Energieberatungs- und Koordinationsstelle, Ökologisch Wirtschaften! e.V., Tammensiel 25a, 25849 Pellworm
- Wollwerkstatt Pellworm, Ökologisch Wirtschaften! e.V., Tammensiel 25a, 25849 Pellworm
- Sedimentveränderungen im Wattenmeer - Erste Phase, Insel- und Halligkonferenz e.V., Hafestraße 23, 25938 Wyk auf Föhr
- Rad-, Reit- und Wanderwege als nachhaltiges Angebot in der Uthlande, Landschaftszweckverband Sylt, Gurtstig 23, 25980 Sylt-Ost
- Vermietertraining - Auftakt zur Qualitätsoffensive, Wirtschaftsförderungsgesellschaft Nordfriesland mbH, Schlossstraße 7, 25813 Husum
- Solare Klärschlamm Trocknung - Voruntersuchung, Stadt Wyk auf Föhr, Hafestraße 23, 25938 Wyk auf Föhr
- Energiekonzept für das Wattenmeerhaus Hooge, Naturschutzgesellschaft Schutzstation Wattenmeer e.V., Grafenstr. 23, 24768 Rendsburg
- Nationalpark - Gemeinde Nordstrand, Gemeinde Nordstrand, Der Bürgermeister, Schulweg 4, 25845 Nordstrand
- Uthlande Fortbildungsveranstaltung für Insel- und Halliglehrkräfte, Amt Amrum, Der Amtsvorsteher, Strunwai 5, 25946 Nebel
- Machbarkeitsstudie Gemüseverarbeitung, Ökologisch Wirtschaften! e.V., Tammensiel 25, 25849 Pellworm

- 
- Stärkung der Regionalen Identität - Phase I, Gemeinde Pellworm, Uthlandestraße 1, 25845 Pellworm
  - Internetplattform für die Region Uthlande/Öffentlichkeitsarbeit, Amrum Touristik, Am Fähranleger 1, 25946 Wittdün/Amrum,
  - Regionalvermarktung und Siegelung von Produkten der Region, Naturschutzstiftung Fering Natüür, Hafenstraße 23, 25938 Wyk auf Föhr

## **MB-Einl-Text 4:** Anforderungen an Bewilligungsverfahren im Rahmen von ZAL

### *Allgemeines zur Zahlstellenverwaltung*

Die Ausführungen gelten für sämtliche Maßnahmen, die im Rahmen von ZAL gefördert werden.

Die zentralen Aufgaben der Zahlstellen sind:

- Bewilligung,
- Ausführung und
- Verbuchung der Zahlungen.

Die Bewilligung ist an andere Stellen delegiert, wobei die Zahlstelle weiterhin verantwortlich bleibt und somit auch den einheitlichen Vollzug dieser Aufgaben regeln muss. Die **Fachreferate** sollen durch Besondere Dienstanweisungen sicherstellen, dass die ihnen nachgeordneten Dienststellen rechtskonform agieren.

Andere Einrichtungen zur Garantie eines rechtmäßigen Fördergeschäfts sind die **Bescheinigende Stelle** und der **Interne Revisionsdienst**.

Die Bescheinigende Stelle sitzt im MFE und überprüft die Vollständigkeit, Richtigkeit der übermittelten Rechnungen und kontrolliert die Qualität des internen Kontrolldienstes der Zahlstelle und Fachreferate. Sie bescheinigt gegenüber der EU-KOM die Richtigkeit des vorzulegenden Rechnungsabschlusses (siehe MB-Einl-Text 6).

Der Interne Revisionsdienst ist dem Staatssekretär im Umweltministerium zugeordnet. Er überprüft im Rahmen von Systemprüfungen die Konformität der verwaltungsmäßigen und buchungstechnischen Verfahren mit den Anforderungen der Gemeinschaft, v.a. die ordnungsgemäße Buchführung der Zahlstellen.

### *Das Bewilligungsverfahren*

Das Bewilligungsverfahren für die flächenbezogenen Förderungen und die Investitionsförderungen verlaufen unterschiedlich. Im folgenden werden die grundsätzlichen Meilensteine eines solchen Verfahrens geschildert. Besonderheiten befinden sich in den Materialbänden zu den jeweiligen Förderkapiteln.

Für die verschiedenen Maßnahmen sind unterschiedliche Behörden zuständig (siehe Abbildung 2.8 im Textband), an die sich der Antragsteller mit seinem Förderantrag (oder bei Vertragsnaturschutzmaßnahmen zum Vertragsabschluss) wenden muss.

### Antragsunterlagen und Verfahren

- Abgabe der Antragsformulare und bestimmter Erklärungen (Anerkennung der Rechtslage, Verpflichtungen über Mitteilungspflichten, Einwilligungen zu Datenlieferungen etc.)
- Eingangsregistrierung durch Eingangsstempel
- Im nächsten Schritt erfolgt die Datenermittlung und –erfassung und die Überprüfung auf Vollständigkeit und Richtigkeit nach Maßgabe der jeweiligen Förderbestimmungen, ggf. Rücksprachen mit dem Antragsteller. Abschließend unschlüssig Anträge sind zu dokumentieren. Alle Anträge werden dieser **Verwaltungskontrolle** unterzogen (s.u.).
- Erst nach Abschluss aller erforderlichen Kontrollen erfolgt die Bewilligung über die Zahlung einer bestimmten Fördersumme in Form eines Bewilligungsbescheids.
- Zwischen 5 und 100 % der Förderfälle werden vor Auszahlung der Mittel einer zusätzlichen Vor-Ort-Kontrolle unterzogen.

Bei investiven Maßnahmen kann i.d.R. erst nach der Bewilligung mit der Durchführung der Maßnahme begonnen werden. Nach Abschluss der Maßnahme oder nach Abschluss einzelner Gewerke, stellt der Begünstigte mit allen erforderlichen Rechnungsbelegen und Verwendungsnachweisen einen Antrag auf Auszahlung der Fördermittel. (Dieser Vorgang wird genauer in MB-Einl-Text 5 beschrieben). Dass heißt, es gilt für alle Maßnahmen nunmehr das Erstattungsprinzip und nicht mehr, wie im zurückliegenden Förderzeitraum, für die Maßnahmen des EAGFL-Ausrichtung das Vorschussprinzip (entsprechend der Vorgaben der LHO).

Der gesamte ordnungsgemäße Ablauf, von der Eingangsregistrierung, der Datenerfassung über die Verwaltungskontrolle und die Bewilligung ist von mindestens zwei Personen vorzunehmen und zu bescheinigen (Vier-Augen-Prinzip).

### ***Kontrollen***

Antragsannahmenden-/Bewilligungsstellen stellen sicher, dass die Maßnahmen zulässig und begründet sind sowie tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Hierfür sind verschiedene Kontrollen erforderlich:

#### Verwaltungskontrolle:

Dies ist die Prüfung auf Vollständigkeit und Richtigkeit der Antragsunterlagen und Konformität der enthaltenen Angaben mit Förderbestimmungen, Landes-, Bundes und Gemeinschaftsrecht.

Die Durchführung dieser Kontrollen ist durch bestimmte Verwaltungskontrollbögen zu dokumentieren (Muster je zuständiger Verwaltungseinheit). Zuständig für die Durchführung der ersten Verwaltungskontrolle sind grundsätzlich die antragsannehmenden Stellen. Die Verwaltungskontrolle ist im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips stets unabhängig von zwei Personen durchzuführen. Der Verwaltungskontrollbogen ist von diesen beiden Personen zu unterzeichnen.

Bei investiven Maßnahmen hat im Rahmen Verwaltungskontrolle eine Inaugenscheinnahme vor Ort zu erfolgen (nicht zu verwechseln mit dem missverständlichen Begriff der Vor-Ort-Kontrolle, s.u.). Diese ist anhand eines Prüfprotokolls zu dokumentieren.

### ***Vor-Ort-Kontrollen***

Ein bestimmter Prozentsatz (jedoch immer mindestens 5 %) der Förderfälle einer Maßnahme sind einer Vor-Ort-Kontrolle zu unterziehen. Diese werden anhand einer Risikoanalyse (Risikofaktoren und Zufallsauswahl) ermittelt. Diese Kontrolle ist vor der Auszahlung von Fördermitteln abzuschließen.

Hierfür wird bei den Bewilligungsstellen ein technischer Prüfdienst (mindestens zwei Mitarbeiter) eingerichtet, dessen Mitarbeiter mit der sonstigen Bearbeitung der zu kontrollierenden Fälle nicht befasst sein dürfen.

Die Kontrolle erfolgt grundsätzlich unangekündigt und umfasst die folgenden Arbeitsschritte:

- Überprüfung der Vor-Ort vorzuhaltenden aussagekräftigen Unterlagen und Belege,
- Überprüfung der tatsächlichen Gegebenheiten, auf die sich der Antrag bezieht und eine
- Wiederholung der Verwaltungskontrolle.

Bei Bedarf (Mängel, Verdachtsmomente) ist eine Folgekontrolle durchzuführen.

Durchführung und Ergebnis der Kontrolle sind anhand von Prüfprotokollen zu dokumentieren. Diese ist im Sinne des Vier-Augen-Prinzips von beiden Prüfpersonen zu unterzeichnen.

### **Kontrolle der Zweckbindungsfristen**

Bei Maßnahmen, deren Förderung an einen bestimmten (Nutzungs-) Zweck gebunden ist, müssen während des Zeitraums nach der Abschlusszahlung bis zum vorletzten Jahr der Zweckbindungsfrist, 1 % der Förderfälle kontrolliert werden.

**MB-Einl-Text 5:** Auszahlung der Fördermittel an den Antragsteller/Letztempfänger

Nach Abschluss einer Maßnahme (oder Teilabschlüssen) stellt der Zuwendungsempfänger einen Auszahlungsantrag mit den entsprechenden Verwendungsnachweisen.

Nach Abschluss der erforderlichen Kontrollen durch die Bewilligungsstellen, übermitteln die Bewilligungsstellen die zahlungsbegründenden Daten an die Zahlstelle (Zahlungsanweisung an die Zahlstellenverwaltung) bzw. bearbeiten den Vorgang als Mitglieder der Zahlstelle bis zur Auszahlung selber (ÄLR).

Nach der Plausibilitätsprüfung der Unterlagen erfolgt die Kassenanordnung an die Landeskasse, die die gesamten Fördermittel zur Auszahlung bringt. Somit tritt das Land Schleswig-Holstein für einen minimalen Zeitraum zur Erleichterung des Zahlungsgeschäftes für die Auszahlung der EU-Mittel in Vorleistung.

Die Landeskasse zahlt 100 % der öffentlichen Kofinanzierungsmittel aus:

- den Landesanteil aus den entsprechenden Haushaltstiteln der Landesförderprogramme,
- den EU-Anteil aus dem sogenannten EU-Verrechnungskapitel.

Es finden somit zwei Verbuchungen, aber nur ein Auszahlungsvorgang statt, und der Letztempfänger erhält auch nur einen Betrag. Gemäß der jeweiligen Banklaufzeit erhält der Letztempfänger den Betrag nach 3 bis 4 Tagen nach der Anordnung den Förderbetrag.

Die Auslagen des Landes fordert die Zahlstelle kontinuierlich via Erstattungsverfahren über die Bundeskasse Trier – Außenstelle Frankfurt am Main zurück. Hierfür erfolgt zeitgleich mit der Auszahlungsanordnung an die Landeskasse eine Annahmeanordnung und eine Auszahlungsanordnung an die Bundeskasse über den entsprechenden Betrag. Die Bundeskasse in Frankfurt erhält ihrerseits eine Rückerstattung von der EU.

Werden kommunale Drittmittel zur Bindung von Kofinanzierungsmitteln eingesetzt, so treten die Kommunen 100 % in Vorkasse und reichen anschließend ihre Auslagen ein. Abzüglich des zu leistenden Eigenanteils erhält die Kommune die EU-Mittel entsprechende der vorgeschriebenen Beihilfeintensität.

**MB-Einl-Abb. 2:** Mittelfluss bei Investitionsförderungen

Quelle: Eigene Darstellung.

**MB-Einl-Tab. 3:** Synopse zum Änderungsantrag 2001 des Landes Schleswig-Holstein

<b>Maßnahme nach VO 445/02 oder Maßnahme im Landesprogramm</b>	<b>Änderung</b>	<b>Ziel/Begründung</b>	<b>Auswirkungen auf den Finanzplan (Plus/Minus)</b>
a	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
c	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Mehrbedarf
e	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
f insgesamt	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
f 1 – MSL	Aufnahme der Fördertatbestände: 1. Beibehaltung ökologischer Anbauverfahren 2. Extensive Grünlandnutzung	zu 1) Fallenlassen der Zuwendungsvoraussetzung „obligatorische Mitgliedschaft beim Ökovermarktungsfonds“, somit Möglichkeit der Gemeinschaftsbeteiligung gegeben zu 2) Maßnahme war zuvor nur aus haushaltstechnischen Gründen ausgesetzt	----
h	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
i	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Mehrbedarf
k	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
n	Aufnahme der neuen Fördermaßnahme n2: Biomasse und Energie	Schaffung alternativer Arbeitsplätze im ländlichen Raum, Ausbau einer dezentralen Strom- und Wärmeversorgung, Reduzierung von CO <sub>2</sub> und anderen klimarelevanten Gasen	Mehrbedarf (Deckung aus den Minderbedarfen a und s)
o	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Mehrbedarf
p	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
r	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Mehrbedarf
s	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
t	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Mehrbedarf
u	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf

Quelle: MLR, 2001.

**MB-Einl-Tab. 4:** Synopse zum Änderungsantrag 2002-1 des Landes Schleswig-Holstein

<b>Maßnahme nach VO 445/02 oder Maßnahme im Landesprogramm</b>	<b>Änderung</b>	<b>Ziel/Begründung</b>	<b>Auswirkungen auf den Finanzplan (Plus/Minus)</b>
a	finanzielle Änderung, Herausnahme der AFP-Altverpflichtungen aus der Gemeinschaftsbeteiligung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme, Gründe der Verwaltungsökonomie	Minderbedarf
c	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
e	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
f insgesamt	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
f2 Vertragsnaturschutz	1. Erhöhung der Ausgleichszahlung bestehender Vertragsmuster unter Berücksichtigung ertragreicherer Standorte 2. Einführung einer bereinigten Nettoflächenförderung 3. Überarbeitung des bestehenden Vertragsmusters „Nahrungsgebiete für Gänse und Enten“	zu 1) Erweiterung der Zahl der Teilnehmer, Erreichen eines größeren Flächenumfangs in ertragreicheren Gebieten zu 2) Steigerung der Akzeptanz der Vertragsnehmer für die obligatorische Bereitstellung von Flächen für biotopgestaltende Maßnahmen zu 3) Steigerung der Akzeptanz der bisher nicht angenommenen Maßnahme	
g	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
h	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Mehrbedarf
i	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
k	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
n	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
o	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Mehrbedarf
p	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
r	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Mehrbedarf
s	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Mehrbedarf
t	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Mehrbedarf
u	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Mehrbedarf

Quelle: MLR, 2002a.

**MB-Einl-Tab. 5:** Synopse zum Änderungsantrag 2002-2 des Landes Schleswig-Holstein

<b>Maßnahme nach VO 445/02 oder Maßnahme im Landesprogramm</b>	<b>Änderung</b>	<b>Ziel/Begründung</b>	<b>Auswirkungen auf den Finanzplan (Plus/Minus)</b>
u2	Aufnahme einer neuen Maßnahme zur Verhütung von Hochwasserschäden	Vergrößerung und Herstellung von Speicherräumen, Anpassung der Deiche in Kombination mit den zum Schutz vor Sturmfluten durchgeführten Maßnahmen des Küstenschutzes	----

Quelle: MLR, 2002b.

**MB-Einl-Tab. 6:** Synopse zum Änderungsantrag 2003 des Landes Schleswig-Holstein

<b>Maßnahme nach VO 445/02 oder Maßnahme im Landesprogramm</b>	<b>Änderung</b>	<b>Ziel/Begründung</b>	<b>Auswirkungen auf den Finanzplan (Plus/Minus)</b>
a	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
c	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
e 1	Erweiterung der Gebietskulisse um drei neu ausgewiesene Naturschutzgebiete, finanzielle Änderung	Verbesserung der Kohärenz des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
f insgesamt	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
f 1 – Modulationsmaßnahmen	Aufnahme folgender Teilmaßnahmen gemäß GAK: - Förderung der Winterbe-grünung - Förderung von Mulchsaat-, Mulchpflanz- oder Direkt-saatverfahren - Förderung umweltfreundlicher Ausbringungsverfahren für Wirtschaftsdünger - Anlage von Blühstreifen/ -flächen - Förderung extensiver Nutzung einzelner Grünlandflächen	Umsetzung des Gesetzes zur Modulation von Direktzahlungen. Komplettierung des Instrumentariums für den abiotischen und biotischen Ressourcenschutz: - Grundwasserschutz durch Reduzierung von Nährstoffeinträgen - Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit und Verhinderung der Bodenerosion - Verminderung der Schadstoffemissionen - Verbesserung des abiotischen und biotischen Ressourcenschutzes - Komplettierung des Förderinstrumentariums zum Grünlanderhalt	keine Realisierung der Maßnahmen mit den Mitteln aus der Modulation
f2 Vertragsnaturschutz	Einführung des Vertragsmusters „Rastplätze für wandernde Vogelarten“	Ergänzung des bestehenden Förderinstrumentariums „Nahrungsgebiete für Gänse und Enten“ um Fördermöglichkeiten auf Ackerflächen	
f3 Halligprogramm	Änderung der Förderungshöhe und Verschärfung der Bewirtschaftungsauflagen, Herauslösen aus der Ausgleichszulage (e)	Verbesserung der Akzeptanz der Maßnahme und Anpassungen der agronomischen Berechnungen	
g	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
h	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf

## Fortsetzung MB-Einl-Tab. 6

<b>Maßnahme nach VO 445/02 oder Maßnahme im Landesprogramm</b>	<b>Änderung</b>	<b>Ziel/Begründung</b>	<b>Auswirkungen auf den Finanzplan (Plus/Minus)</b>
i	Einführung zusätzlicher Förderatbestände in das Waldhilfsprogramm: - Förderung von Vorarbeiten (Analysen und Erhebungen) - Weiterentwicklung und Wiederherstellung naturnaher Waldgesellschaften - Gestaltung und Pflege von naturnahen Waldrändern	Ergänzung des Förderinstrumentariums zur Verbesserung der ökologischen Stabilität der Wälder	-----
k	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Mehrbedarf
n	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
o	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Mehrbedarf
p	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
r	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Mehrbedarf
s	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
t	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Minderbedarf
u	finanzielle Änderung	Anpassung an die tatsächliche Inanspruchnahme	Mehrbedarf

Quelle: MLR, 2003.

**MB-Einl-Text 6: Rechtsgrundlagen**

- **Verordnung (EG) Nr. 1257/1999** des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL; diese Verordnung enthält die Ziele und möglichen Förderbereiche (Kapitel I bis IX) sowie grundlegende Bestimmungen über die Aufstellung der Entwicklungspläne.
- **Verordnung (EG) Nr. 1750/1999** der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Hierin sind spezifische Bestimmungen für die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen, die verwaltungs- und finanztechnische Abwicklung der ländlichen Entwicklungspläne enthalten. Diese Verordnung ist nach zahlreichen Änderungen neugefasst und durch die **Verordnung (EG) Nr. 445/2002** der Kommission ersetzt worden. Inzwischen wurde auch die VO (EG) Nr. 445/2002 revidiert und durch die **Verordnung (EG) Nr. 963/2003** der Kommission ersetzt.
- **Verordnung (EG) Nr. 1258/1999** über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik. Diese Verordnung ersetzt die alte VO (EWG) Nr. 729/1970 und gilt als die Rahmenverordnung über die Finanzbestimmungen. Hierin enthalten sind die Aufteilungen der Aufgaben der beiden Abteilungen des EAGFL sowie die Mittelzuteilungen, Vorschüsse, Vorausschauen, Anlastungsverfahren etc.. Die dort eingeführten Bestimmungen und Instrumente gelten jedoch nur für die Abteilung Garantie. Die Ausgaben der Abteilung Ausrichtung gehören zu den Strukturfondsausgaben und werden durch die Regelungen der **VO (EG) Nr. 1260/1999** geregelt.
- **Verordnung (EG) Nr. 1259/1999** des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Hierin werden (fakultative) Instrumente zur Auszahlungspraxis der Mittel aus der ersten Säule (v.a. direkte Beihilfen in Form der flächen- und tierbezogenen Prämien) eingeführt. Im Wesentlichen sind dies die Cross-Compliance-Regelung und die Modulation der Zahlungen nach betrieblichen Kenngrößen.
- **Verordnung (EG) Nr. 1663/1993** der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu der VO (EWG) Nr. 729/1970 bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie. Hier werden sowohl die Anforderungen an eine leistungsfähige Zahlstellenverwaltung als auch das Prozedere des Zahlstellen- und des Rechnungsabschlussverfahrens geregelt.
- **Verordnung (EG) Nr. 1260/1999** des Rates mit Allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. Enthalten sind Aufgaben der Strukturfonds, Ziele und Prinzipien der Strukturpolitik (Zielgebiete und Gemeinschaftsinitiativen) sowie grundsätzliche Regelungen zur Programmplanung und Abwicklung. Die Bestimmungen über Begleitung und Bewertung gelten auch für die EPLR.
- **Verordnung (EWG) Nr. 3508/1992** des Rates zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen sowie die **Verordnung (EWG) Nr. 3887/1992** der Kommission mit

Durchführungsbestimmungen hierzu. Hierdurch werden die sogenannten flankierenden Maßnahmen, die im Zuge der ersten GAP Reform eingeführt wurden, (flächen- und tierbezogene Preisausgleichszahlungen, Agrarumweltmaßnahmen auf der Grundlage der VO (EWG) Nr. 2078/1992, Erstaufforstungen landwirtschaftlicher Flächen auf der Grundlage der VO (EWG) Nr. 2080/1992) und die Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten erfasst. Diese Grundverordnungen des sogenannten InVeKoS wurden zahlreich geändert. Die aktuell gültige Neufassung der Durchführungsbestimmungen ist die **VO (EG) Nr. 2491/2001**. Die Regelungen sind deshalb von Interesse, da ihre Anwendung immer weiter ausgedehnt werden soll.

- **Verordnung (EG) Nr. 438/2001** der Kommission mit Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 1260/1999 in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinitiativen.
- **Verordnung (EG) Nr. 1884/2002** der Kommission über Form und Inhalt der vorzulegenden Buchführungsdaten. Festlegung der Kreuzchentabellen und Variablen für die einzelnen Haushaltlinien.
- **Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor** (2000/C 28/02) findet auf alle staatlichen Beihilfen Anwendung, einschließlich der durch parafiskalische Abgaben finanzierten Beihilfemaßnahmen, die im Zusammenhang mit Tätigkeiten zur Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gewährt werden und in den Geltungsbereich von Anhang I des EG-Vertrags fallen.
- **Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen** bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates - aus dem EAGFL-Garantie finanzierte Maßnahmen - (VI/10535/99).

**MB-Einl-Text 7:** Das Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben (Stock et al., 2003)

Das Rechnungsabschlussverfahren dient zur Durchsetzung der für das „Fördergeschäft“ von der EU vorgeschriebenen Abwicklungs- und Kontrollmechanismen. Dieses Verfahren ermöglicht der KOM, Mängel in Verwaltungs- und Kontrollsystemen, die zu fehlerhaften Ausgaben und damit zu Nachteilen für den Gemeinschaftshaushalt führen könnten, zu sanktionieren. Zu diesem Zweck sind die Mittel, die dem Mitgliedstaat im Rahmen der Programmumsetzung zur Verfügung gestellt werden, solange reine Vorschüsse, bis sie nach den entsprechenden Verfahrensschritten verbindlich zugeteilt werden. Ergeben Kontrollen, dass Ausgaben nicht konform zu den einschlägigen Regelungen getätigt wurden, können diese den Mitgliedstaaten angelastet werden.

Am Ende des EAGFL-Haushaltsjahres, jedoch spätestens bis zum Februar des Folgejahres, übermitteln die Mitgliedstaaten der EU-KOM ihre Jahresrechnungen, die mit einem Prüfbericht der bescheinigenden Stelle versehen sind. Daraufhin leitet die EU-KOM das Rechnungsabschlussverfahren ein.

Zu unterscheiden sind zwei mit diesem Verfahren verbundene Entscheidungen:

**1. Die Rechnungsabschlussentscheidung**

Kommt die EU-KOM nach der Prüfung der Unterlagen zu dem Schluss, dass,

- die Jahresrechnungen richtig sind,
- das Verfahren der Zahlstellen als zuverlässig eingestuft werden kann und
- alle aufgrund von Unregelmäßigkeiten beim Letztempfänger zurückgeforderten Beträge auch tatsächlich wiedereingezogen worden sind,

erlässt sie ihre Entscheidung über den Rechnungsabschluss. Diese hat bis zum 30.04. des folgenden Jahres nach einem festen Zeitplan zu erfolgen. Der Vorbehalt, dass einzelne Ausgaben in Nichtübereinstimmung mit Gemeinschaftsrecht getätigt wurden, bleibt jedoch bestehen.

**2. Der Konformitätsabschluss**

In Form von Ad-hoc-Entscheidungen, die bis zu 24 Monaten nach der Tätigung einer Ausgabe getroffen werden können, prüft die EU-KOM stichprobenhaft einzelne Förderfälle und die hiermit verbundenen Verwaltungs- und Kontrollvorgänge in den Mitgliedstaaten.

Werden Mängel in der Effizienz des Verwaltungs- und Kontrollsystems oder Unregelmäßigkeiten bei einzelnen Zahlungsvorgängen oder Letztempfängern festgestellt, schließt die EU-KOM die Ausgaben von der Gemeinschaftsfinanzierung aus.

Die Konformitätsprüfung umfasst die folgenden Phasen:

- (1) Risikoanalyse der EU-KOM zur Auswahl von zu kontrollierenden Fällen und Regelungen,
- (2) Vor-Ort-Kontrollen und Prüfungsbericht mit erforderlichen Abhilfemaßnahmen und finanziellen Konsequenzen,
- (3) Konsultationsverfahren mit dem Mitgliedstaat,
- (4) Mitteilung der geplanten finanziellen Berichtigungen,
- (5) Eventuelles Schlichtungsverfahren,
- (6) Abschließende Rechnungsabschlussentscheidung der EU-KOM.

Sollte eine finanzielle Berichtigung nötig sein, kann die Bemessung in zwei Formen erfolgen:

- (1) Bemessung einer Berichtigung aufgrund von Fehlern in einzelnen Vorgängen:  
Stellt die EU-KOM bei einem bestimmten Vorgang dessen Rechtswidrigkeit fest, lehnt sie die Finanzierung ab. Ergibt die Überprüfung darüber hinaus, dass ein mangelhaftes Kontrollsystem des Mitgliedstaates ursächlich für Unregelmäßigkeiten ist und stützt sich diese Feststellung auf eine statistisch repräsentative Stichprobe, kann die EU-KOM einen Gesamtbetrag für diese Haushaltslinie via Extrapolation ermitteln.
- (2) Bemessung einer Berichtigung aufgrund des Risikos von finanziellen Verlusten:  
Eine genaue Ermittlung des tatsächlichen Wertes aller unkorrekten Beihilfeanträge, die zur Auszahlung gelangt sind, ist nicht möglich. Der mögliche Verlust zum Schaden des EU-Haushaltes muss daher durch eine Bewertung des Risikos geschätzt werden, dass auf unzureichend eingestufte Kontrollen zurückzuführen ist. Zur Ermittlung der Beträge verfügt die EU-KOM über Leitlinien die, ähnlich einem Bußgeldkatalog, bestimmte Versäumnisse in verschiedenen Bereichen der Kontrollen verschiedene Berichtigungssätze zuordnet. Die Berichtigungssätze liegen zwischen 2 bis zu 100 %, häufig liegt jedoch eine Obergrenze bei 25 % der bewilligten EU Mittel.

**MB-Einl-Text 8:** Vorrangige Ziele der Agrarwende in Deutschland (Grimm, 2002)***Neue Landwirtschaft***

- Verstärkte Bindung der Investitionsförderung an eine artgerechte und flächengebundene Tierhaltung
- Verstärkte Honorierung besonders umweltverträglicher, nachhaltiger und standortangepasster Wirtschaftsweisen; Schwerpunkt: Ökologischer Landbau in Produktion und Vermarktung
- Modulation der Direktzahlungen als Einstieg in den Ausstieg von flächen- und tierbezogenen Zahlungen
- Verstärkte Unterstützung von Einkommensalternativen

***Intensivierter Verbraucherschutz***

- Einführung von Qualitätssiegeln für den ökologischen und konventionellen Landbau
- Verschärfte Vorschriften in den Bereichen Rückstände und Tierarzneimittel
- Einrichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
- Verbesserung der Lebensmittelüberwachung

***Tierschutz***

- Drastische Verkürzungen der Tiertransportzeiten
- Abschaffung der Legebatterien
- Erlass einer Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung

**MB-Einl-Text 9:** Horizontale und vertikale top-ups***Horizontale top-ups***

Gemäß Art. 52 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 sind im Programmplanungsdokument die Maßnahmen zu beschreiben, für die durch staatliche Beihilfen zusätzliche Mittel bereitgestellt werden. Es ist eine indikative Tabelle über den zusätzlichen Beihilfebetrag zu erstellen, der für die jeweilige Maßnahme in jedem Programmjahr auszuweisen ist.

In Schleswig-Holstein wurden im Rahmen der Programmgenehmigung horizontale top-ups für fast alle Haushaltslinien/Maßnahmen des EPLR aufgeführt. Hiervon ist nur der Bereich der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung ausgenommen.

Setzt man das nachrichtlich genannte öffentliche Mittelvolumen der top-ups in Relation zu den in ZAL geplanten Mitteln, so sieht man die Bedeutung der zusätzlich eingesetzten Mittel, die immerhin 60 % der ZAL-Mittel betragen. Mit der Programmänderung 2003 ist der Anteil dieser Mittel geringfügig zurückgegangen (53 %).

Vor diesem Hintergrund verwundert es, dass es dem Land Schleswig-Holstein nicht gelingt, die EU-Mittel vollständig zu binden, da ausreichend finanzieller Puffer vorhanden zu sein scheint. Allerdings sind bei einzelnen Maßnahmen die Mittelansätze schon deutlich nach unten korrigiert worden (auch zugunsten einer Aufstockung der ZAL-Mittel), was insgesamt auf eine finanziell beengte Lage des Landes und der Kommunen in Schleswig-Holstein hindeutet.

**MB-Einl-Tab. 7:** Mittelansätze für horizontale und vertikale top-ups in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006

<b>Horizontal</b>	<b>Öffentliche Mittel in Mio. Euro</b>	
	Programmgenehmigung	Programmänderung 2003
a	41,46	49,60
c	1,67	1,33
f	6,73	4,63
h	0,48	0,14
i	12,70	5,11
k	7,20	2,64
n	14,82	11,47
o	55,98	61,01
p	10,71	7,67
r	34,86	9,11
s	3,59	3,27
t	14,76	12,10
u	143,56	137,84
<b>Insgesamt</b>	<b>348,52</b>	<b>305,91</b>

Quelle: Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000; MLR, 2003.

Mit der Programmänderung 2003 wurden die Mittel um rund 40 Mio. Euro abgestockt. V.a. in den Maßnahmen r und i sind weniger Mittel geplant, während bei a und o die Mittel aufgestockt wurden.

Da in Abweichung zu den im EPLR umgesetzten Maßnahmen keine Informationen über die tatsächlichen Auszahlungen im Bereich der Artikel-52-Maßnahmen vorliegen, ist der Aussagegehalt der indikativen Finanzpläne eingeschränkt. Einzig die Meldungen des Jahresberichts für staatliche Beihilfen im Agrarsektor liefern Angaben zu den tatsächlich getätigten Ausgaben für Artikel-52-Maßnahmen. Da sich diese Angaben aber auf das Kalenderjahr beziehen, können sie nicht mit den Angaben des indikativen Finanzplans für die Artikel-52-Maßnahmen verglichen werden. Es kann nur unzureichend nachvollzogen werden, in welchem Umfang Artikel-52-Maßnahmen, im Vergleich zu den Planzahlen, realisiert werden.

Informationen über Art. 52-Maßnahmen liegen im Rahmen des EU-Monitorings vor, seitdem die EU-KOM in der Überarbeitung der Erläuterungen zum Ausfüllen des Tabellensatzes klargestellt hat, dass sich das Monitoring auf alle auf Grundlage der nach VO (EG) Nr. 1257/1999 durchgeführten Maßnahmen bezieht (EU-KOM, 2002b). Ein Problem ist, dass sich die finanziellen Angaben im EU-Monitoring für EAGFL-kofinanzierte und Artikel-52-Maßnahmen separieren lassen, nicht aber für die physischen Indikatoren.

Daraus ist zu folgern, dass es auf Programmebene keine belastbaren Statistiken über die Durchführung von Artikel-52-Maßnahmen gibt. Die Halbzeitbewertung wird sich daher auf die mit EAGFL-Mitteln kofinanzierten Maßnahmen konzentrieren. Dies haben auch die Auftraggeber auf der ersten Lenkungsausschusssitzung deutlich herausgestellt. Für die Wirkungsanalyse ergibt sich hieraus das methodische Problem, dass Wirkungen EAGFL-kofinanzierter Maßnahmen z.T. nur schwer von den Wirkungen anderer, nicht kofinanzierter, Maßnahmen zu trennen sind (Mehl et al., 2002). Soweit möglich, wird daher maßnahmebezogen der Förderkontext dargestellt. Die Datenlage ist aber je nach Maßnahme sehr unterschiedlich.

### **MB-Einl-Text 10:** Veränderung der Gesamtplanung und Stand der Programmumsetzung 2000 bis 2002 gemessen an den gesamten Mittelansätzen

#### ***Datengrundlagen***

MB-Einl-Tabelle 8 stellt die Gesamtplanungsansätze den tatsächlich getätigten Ausgaben gegenüber. Dabei wird auf folgende Datenquellen zurückgegriffen:

- Genehmigter indikativer Finanzplan 2000,
- Indikativer Finanzplan der Planänderung 2002-1,
- Indikativer Finanzplan der beantragten Planänderung 2003 und den
- Rechnungsabschluss (Tabelle 104) der EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002

Bei der Verarbeitung der verschiedenen Datenquellen ergaben sich Probleme hinsichtlich deren Vergleichbarkeit. Die Vorgaben zur Erstellung des indikativen Finanzplans, die Plangenehmigung 2000 und die Genehmigungspraxis der EU-KOM waren nicht eindeutig, so dass das Bundesland Schleswig-Holstein bei der Programmgenehmigung keinen Mittelansatz für die flankierenden Maßnahmen ausgewiesen hat.

Da sich die Struktur der Finanzpläne durch die VO (EG) Nr. 445/2002 geändert hat und nunmehr die Altverpflichtungen aus den flankierenden Maßnahmen getrennt auszuweisen sind, wurden für die Ausgangsplanung die Ansätze der flankierenden Maßnahmen anhand der getätigten Ausgaben geschätzt.

Der Rechnungsabschluss erfasst nur die aus dem EAGFL getätigten Auszahlungen. Die Auszahlungen liefern z.T. keine belastbaren Aussagen bezüglich der tatsächlichen Inanspruchnahme, weil in einigen Maßnahmenbereichen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen) Auszahlungen erst mit einem erheblichen Zeitverzug getätigt werden. Auch im Bereich der forstlichen Förderungen (i und h) sind die Angaben schwierig zu interpretieren (siehe Kapitel 8).

Da Schleswig-Holstein im Jahr 2000 einen Vorschuss bezogen hat und diese Auszahlungen in den jeweiligen Haushaltslinien gebucht wurde, ohne dass hier konkrete Projekte zugrunde liegen, wurde dieser Vorschuss herausgerechnet.

#### ***Veränderung der Planungsansätze in den einzelnen Haushaltslinien***

Die Planungsansätze der verschiedenen Haushaltslinien sind sukzessive der tatsächlichen Inanspruchnahme angepasst worden. Die größten absoluten negativen Veränderungen sind in der Haushaltslinie a und f zu verzeichnen. Bei a wurden die Übergangsmaßnahmen aus verwaltungstechnischen Gründen aus der EU-Förderung herausgenommen, daneben wurde der Mittelansatz an die geringe Inanspruchnahme angepasst. Bei f sind die

Ansätze nur eingeschränkt vergleichbar. Die Aufstockungen der Altverpflichtungen kompensiert nicht die Abstockung des Gesamtplafonds für die Haushaltslinie f. Eine deutliche relative Steigerung ihres Gesamtplanungsansatzes haben die Maßnahmen des Förderungsschwerpunktes B (r, o, u) und die flankierenden Maßnahmen erfahren. Der relative Bedeutungsverlust war bei der Maßnahme a am größten gefolgt von m und i.

Insgesamt ist der Planungsansatz um über 18 Mio. Euro gesunken, da Schleswig-Holstein zu den Bundesländern gehört, die nicht EU-Mittel an andere Bundesländer abgeben.

### ***EU-Mittelabfluss in den einzelnen Haushaltslinien***

Der Ausgabenstand, bezogen auf die ursprüngliche Plangenehmigung, ist je nach Haushaltslinie unterschiedlich. Er schwankt zwischen 0 % bei der Haushaltslinie m und 90 % bei r. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der sich hinter den Haushaltslinien verbergenden Maßnahmen spiegelt der Ausgabenstand nur z.T. die Inanspruchnahme wider. So können investive Maßnahmen über mehrere Jahre laufen. Die tatsächlich Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen, mit ihrem 5-jährigen-Verpflichtungszeitraum, drückt sich v.a. im Umfang der Bewilligungen aus.

Allerdings zeigt die Tabelle deutlich, dass die Maßnahmen, in denen ein hoher Auszahlungsstand vorherrscht, eine Mittelaufstockung erfahren haben, während Maßnahmen mit einem geringen Mittelabfluss in den ersten Jahren, tendenziell auf den Gesamtplanungszeitraum betrachtet, weniger Mittel zur Verfügung haben.

Ob die Mittelverschiebungen zwischen den Haushaltslinien reversibel sind, d.h. ob abgebende Haushaltslinien bei steigender Nachfrage auch Mittel aus den aufnehmenden Haushaltslinien zurückerhalten, muss mit einem Fragezeichen versehen werden.

**MB-Einl-Tab. 8:** Vergleich der Gesamtplanungsansätze und des bisherigen Mittelabflusses nach Haushaltslinien von ZAL

Haushaltlinie	Gesamtansatz EU-Mittel geplant 2000 bis 2006			Getätigte EAGFL-Ausgaben 2000 bis 2002			Vergleich der Planansätze 2000 und 2003		
	Plange- nehmigung	Plan- änderung 2002	Plan- änderung 2003	Rechnungs- abschluss Tabelle 104*	Ausgabenstand bezogen auf Plange- nehmigung	Absolute Ver- änderung	Relative Ver- änderung	Mio. Euro	in %
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
a	42,32	12,39	12,1	1,55	3,7	-30,22	-71,4		
c	0,49	0,43	0,41	0,14	28,3	-0,08	-16,3		
e	8,10	6,78	6,49	1,84	22,7	-1,61	-19,9		
f**	22,40	18,70	15,29	1,25	5,6	-7,11	-31,7		
g	9,78	7,71	7,59	1,63	16,7	-2,19	-22,4		
h**	6,24	5,20	5,26	2,62	41,9	-0,98	-15,7		
i	5,24	3,87	3,16	0,35	6,8	-2,08	-39,7		
k	8,13	8,26	8,26	3,84	47,3	0,13	1,6		
m	0,14	0,12	0,08	0,00	0,0	-0,06	-42,9		
n	14,05	15,09	14,07	2,03	14,5	0,02	0,1		
o	33,81	52,63	54,04	15,00	44,4	20,23	59,8		
p	12,06	9,92	9,1	1,31	10,9	-2,96	-24,5		
r	6,43	9,39	10,3	5,77	89,7	3,87	60,2		
s	7,33	4,95	4,95	0,87	11,9	-2,38	-32,5		
t	13,30	13,98	13,9	5,86	44,1	0,60	4,5		
u	42,50	46,65	48,36	23,05	54,2	5,86	13,8		
Bewertung	0,32	0,32	0,28	0,01	4,3	-0,04	-12,5		
Frühere flankierende Maßnahmen**	6,46	6,46	7,44	4,73	73,2	0,98	15,2		
<b>Summe</b>	<b>239,10</b>	<b>222,85</b>	<b>221,08</b>	<b>71,85</b>	<b>30,1</b>	<b>-18,02</b>	<b>-7,5</b>		
Rückforderungen	0,00	0,02	0,05	0,00	0,0	0,05	0,0		
<b>Gesamtsumme</b>	<b>239,10</b>	<b>222,87</b>	<b>221,13</b>	<b>71,85</b>	<b>30,1</b>	<b>-17,97</b>	<b>-7,5</b>		
Mehrausgaben/ Minderausgaben	0,00	16,28	18,06	0,00	0,0	18,06	0,0		
<b>Finanzierungsplan total</b>	<b>239,10</b>	<b>239,15</b>	<b>239,19</b>	<b>71,85</b>	<b>30,1</b>	<b>0,09</b>	<b>0,0</b>		

\* ohne Vorschuss im Jahr 2000

\*\* für indikativen Finanzplan Programmgenehmigung geschätzt, da sonst keine Vergleichbarkeit mit den folgenden indikativen Finanzplänen

Quelle: MLR, 1999; MLR, 2002a; MLR, 2003; MUNL, 2003.

**MB-Einl-Text 11: Umsetzung von ZAL 2000 bis 2002*****Datengrundlagen***

MB-Einl-Tabelle 9 stellt die Entwicklung der Planansätze, Bewilligungen und den tatsächlichen Mittelabfluss in den EU-Haushaltsjahren 2000 bis 2002 dar. Folgende Datenquellen wurden genutzt:

- Indikative Finanzpläne;
- EU-Monitoringtabellen und den
- Rechnungsabschluss.

Anmerkungen zu den indikativen Finanzplänen und dem Rechnungsabschluss können dem MB-Einl-Text 10 entnommen werden.

An dieser Stelle wird eine Einschätzung der Aussagefähigkeit der finanziellen Indikatoren des EU-Monitorings vorgenommen werden. Die Aussagefähigkeit der physischen Indikatoren wird z.T. förderkapitelbezogen abgehandelt; eine Gesamteinschätzung wird in Kapitel 10 vorgenommen.

Die Angaben aus dem EU-Monitoring beziehen sich, im Gegensatz zu den beiden anderen Datenquellen (s.o.), auf Kalenderjahre und nicht auf EU-Haushaltsjahre, so dass nur eine eingeschränkte Vergleichbarkeit gegeben ist. Das EU-Monitoring stellt auf Bewilligungen ab und gibt daher einen Überblick über die geplanten öffentlichen Mittelaufwendungen bezogen auf die einzelnen Haushaltslinien. Der Umfang der Bewilligungen wird jährlich erfasst und nicht aktualisiert. Dass heißt, in allen Haushaltslinien gibt es einen Anteil von Projekten, die nicht oder in einem von dem ursprünglichen Bewilligungsumfang abweichenden Maß realisiert werden. Diese Mittel stehen für Neubewilligungen zur Verfügung und blähen entsprechend die EU-Monitoring-Tabellen auf, indem es zu Doppelzählungen kommt. Da in verschiedenen Haushaltslinien mehrjährige Verpflichtungszeiträume vorkommen, die z.T. schon über den derzeitigen Programmplanungszeitraum hinausgehen, ist zusätzlich eine eingeschränkte Vergleichbarkeit mit den Auszahlungsdaten gegeben. Es wird so nicht möglich sein, die aggregierten Daten der Monitoring-Tabellen 2000 bis 2006 den Auszahlungen gegenüberzustellen.

Des weiteren müssen seit der Anpassung der Monitoring-Tabellen für das Berichtsjahr 2001 die Artikel-52-Maßnahmen zusätzlich miterfasst werden. Das Land Schleswig-Holstein erfasst die Artikel-52-Maßnahmen nicht getrennt von den EAGFL-kofinanzierten Maßnahmen, so dass die öffentlichen Aufwendungen aus den bewilligten EAGFL-Mitteln mit Hilfe des jeweils geltenden Kofinanzierungssatzes berechnet werden müssen.

***Plansätze, Bewilligung und Mittelabfluss nach Haushaltslinien***

Schleswig-Holstein hat umfangreiche Mittel an andere Bundesländer abgegeben. Davon sind die Haushaltslinien in unterschiedlicher Weise betroffen. Ausschließlich im Bereich des Förderschwerpunktes B wurden mehr Mittel als ursprünglich geplant eingesetzt. (Die Werte für die Altmaßnahmen und h sind nur eingeschränkt interpretierbar.)

In erster Linie profitieren von den intern umgeschichteten Mitteln diejenigen Haushaltslinien, die

- nicht durch Kofinanzierungsrestriktionen der GAK und/oder des Landeshaushaltes betroffen sind, sondern in starken Maße auch auf kommunale Kofinanzierung zurückgreifen,
- schwerpunktmäßig Maßnahmen der öffentlichen Hand bedienen und
- Maßnahmen beinhalten, die sich zügig, ohne langen Planungsvorlauf oder feste Antragsverfahren oder -termine umsetzen lassen.

<b>Haushaltslinie</b>	<b>Vollzug</b>
a	Mittelabfluss nicht wie geplant, zusätzlich Herausnahme der Übergangsmaßnahmen, umfangreiche Verpflichtungsermächtigungen (VEs) vorhanden
c	Mittelabfluss etwas geringer als geplant; keine VEs
e	Mittelabfluss geringer als geplant, Bewilligungsstand kaum höher
f	Mittelabfluss deutlich geringer als geplant; Bewilligungen liegen etwa doppelt so hoch wie die Auszahlungsbeträge
g	Mittelabfluss geringer als geplant, keine umfangreichen mehrjährigen Verpflichtungen eingegangen
h	Mittelabfluss höher als geplant, Monitoringdaten nicht interpretierbar (?)
i	Mittelabfluss geringer als geplant, Monitoringdaten nicht interpretierbar (?)
k	Mittelabfluss geringfügig höher als geplant, kaum VEs
m	bisher sind keine Mittel abgeflossen
n	Mittelabfluss deutlich geringer als geplant, VEs vorhanden
o	Mittelabfluss höher als geplant, umfangreiche VEs
p	Mittelabfluss deutlich geringer als geplant, VEs vorhanden
r	Mittelabfluss höher als geplant, kaum VEs
s	Mittelabfluss geringer als geplant, kaum VEs
t	Mittelabfluss höher als geplant, kaum VEs
u	Mittelabfluss höher als geplant, keine VEs
Altverpflichtungen	Auszahlungen höher als geplant, Monitoringdaten nicht interpretierbar (?)

**MB-Einl-Tab. 9:** Planansätze, Bewilligung und Mittelabfluss nach Haushaltslinien 2000 bis 2002 von ZAL

Haushaltslinie	EPLR-Genehmigung 2000		EPLR-Änderung 2001		EPLR-Änderung 2002		EPLR-Änderung 2003		Monitoring*		Rechnungsabschluss**	
	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU-Beteiligung
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
a	31,49	12,59	18,27	7,31	6,49	2,59	5,77	2,30	32,09	12,79	3,88	1,55
c	0,51	0,21	0,48	0,18	0,39	0,15	0,38	0,15	0,36	0,14	0,36	0,14
e	6,66	3,33	4,36	2,18	4,01	2,01	3,97	1,98	4,03	2,02	3,67	1,84
f	13,75	6,88	9,93	4,96	6,34	3,17	3,45	1,73	4,54	2,28	2,50	1,25
g	10,17	4,06	7,34	2,91	4,80	1,92	4,50	1,80	4,33	1,74	4,07	1,63
h	4,75	2,46	4,64	2,10	5,07	2,52	5,37	2,74	2,02	0,94	5,26	2,62
i	4,46	2,23	3,34	1,98	4,19	1,16	0,90	0,45	21,45	2,31	2,57	0,35
k	8,38	3,35	10,01	3,99	9,96	3,98	9,96	3,98	9,59	3,84	9,61	3,84
m	0,15	0,06	0,15	0,06	0,10	0,04	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
n	14,43	5,77	11,96	4,78	8,64	3,46	5,70	2,28	11,19	4,47	5,08	2,03
o	36,35	14,55	35,94	14,37	36,33	14,53	36,33	15,61	68,36	27,35	37,50	15,00
p	12,37	4,96	6,19	2,47	5,28	2,11	14,71	5,53	10,83	4,32	3,29	1,31
r	6,62	2,64	8,20	3,29	13,80	5,51	14,71	5,88	16,04	6,41	14,44	5,77
s	7,53	3,01	2,61	1,04	2,77	1,10	2,51	1,00	2,80	1,12	2,19	0,87
t	14,39	5,75	15,26	6,10	16,08	6,43	15,23	6,10	15,86	6,34	14,65	5,86
u	44,63	17,85	50,77	20,31	56,77	22,71	59,52	23,81	57,72	23,09	57,62	23,05
Bewertung	0,00	0,00	0,03	0,01	0,13	0,05	0,03	0,01	0,00	0,00	0,04	0,01
2078/2080***	9,38	4,60	9,26	4,51	9,38	4,60	10,04	4,94	5,49	2,70	9,64	4,73
Übergangsmaßnahmen	0,00	0,00	7,09	2,83	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe	<b>226,02</b>	<b>94,30</b>	<b>205,83</b>	<b>85,38</b>	<b>190,53</b>	<b>78,05</b>	<b>183,68</b>	<b>76,29</b>	<b>266,71</b>	<b>101,84</b>	<b>176,36</b>	<b>71,85</b>
Rückforderungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtsumme	<b>226,02</b>	<b>94,30</b>	<b>205,83</b>	<b>85,38</b>	<b>190,53</b>	<b>78,07</b>	<b>183,68</b>	<b>76,34</b>	<b>266,71</b>	<b>101,84</b>	<b>176,36</b>	<b>71,85</b>
Mehrausgaben/ Minderausgaben	0,00	0,00	0,00	8,92	0,00	16,28	0,00	18,06	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Finanzierungsplan total</b>	<b>226,02</b>	<b>94,30</b>	<b>205,83</b>	<b>94,30</b>	<b>190,53</b>	<b>94,36</b>	<b>183,68</b>	<b>94,41</b>	<b>266,71</b>	<b>101,84</b>	<b>176,36</b>	<b>71,85</b>

\* Öffentliche Kosten auf der Grundlage des genehmigten Kofinanzierungssatzes und den angegebenen EU-Mitteln berechnet.

\*\* Öffentliche Kosten anhand des genehmigten Kofinanzierungssatzes berechnet. \*\*\* Angaben für Programm genehmigung geschätzt

Quelle: MUNL, 2003; MLR, 1999; MLR, 2003.

### **MB-Einl-Text 12: Datenschutz im Bereich der 6-Länder-Evaluation**

In verschiedenen Kapiteln der Evaluation wird auf Sekundärdaten des Landes zurück gegriffen, die in vielen Fällen personenbezogene Daten enthalten, die datenschutzrechtlichen Bestimmungen unterliegen. Seitens des Landes wurde daher eine gesonderte Regelung zum Datenschutz eingefordert. Über eine zusätzliche Vereinbarung zwischen dem Land und dem Auftragnehmer wurde die Verwendung und Verarbeitung aller personenbezogenen Daten, in Form der Auftragsdatenverarbeitung im Auftrag des Landes, geregelt. Mit dieser Regelung unterliegt der Auftragnehmer den Datenschutzregelungen und der Datenschutzaufsicht des Landes.

Zur Gewährleistung der erforderlichen datenschutzrechtlicher Vorkehrungen hat der Auftragnehmer ein spezifisches Datenschutz- und Datensicherungskonzept vorgelegt.

Besonderheiten des Konzeptes sind die

- ausschließliche Verwendung anonymisierter Daten,
- restriktive Zugangsbeschränkungen zu den personenbezogenen Datensätzen,
- Dokumentationspflichten über Zugang, Zugriff, Verarbeitung und Speicherung der Daten und
- besondere Dienstverpflichtung aller Mitarbeiter, die Zugang zu den Daten erhalten.

Diese Regelungen sind sinngemäß auch auf die im Zuge der Evaluation selbst erhobenen Primärdatensätze übertragen worden.

Dieses, aus Sicht des Datenschutzes sicher notwendige Vorgehen, behinderte aus Sicht der Evaluatoren die Durchführung einer Halbzeitbewertung in nicht unbeträchtlichem Maß. Erschwerend für die Bearbeitung sind neben den aufwendigen DV-Prozeduren und Verfahrensregelungen besonders die Zugangsbeschränkung zu anonymisierten Datensätzen. Des weitern waren erhebliche Hindernisse auf Seiten der datenführenden Stellen zu überwinden, um überhaupt die erforderliche Datenbasis in der entsprechend aufbereiteten Form zu erhalten. Teilweise kam es zum Zeitverzug bei der Datenbereitstellung.

### **Literaturverzeichnis**

BAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (2001): Angebot für die Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Braunschweig.

- EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002b): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2002a): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.
- Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Land (ZAL); Eingereichtes Programmplanungsdokument des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.
- Mehl, P.; Forstner, B.; Grajewski, R. (2002): Evaluation von Politikmaßnahmen zur Förderung ländlicher Räume: Theorie und Praxis [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, zu finden in <[http://www.bal.fal.de/download/Gewisola\\_2002\\_endg\\_Stand21\\_11.pdf](http://www.bal.fal.de/download/Gewisola_2002_endg_Stand21_11.pdf)>. [zitiert am 15.5.2003].
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Hrsg. (1999): Zukunft auf dem Land (ZAL), Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein. Kiel.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2001): Änderungen des Programmplanungsdokumentes zur Ländlichen Entwicklung des Landes Schleswig-Holstein 2001.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume Landesplanung Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2002a): Antrag gemäß Art. 35 der VO (EG) Nr. 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 (1. Programmänderung 2002). Kiel.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2002b): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) Nr. 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 (2. Programmänderung 2002). Kiel.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2003): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) Nr. 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur

Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 Zukunft auf dem Land (ZAL). Kiel.

MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein, Geleistete Zahlungen für ZAL-Maßnahmen (EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002), schriftlich am 17.1.2003.

Stock, L.; Grajewski, R.; Reiter, K.; Koch, B.; Fähmann, B. (2003): Praxis der Förderprogramme 2 - Strukturpolitik und Politik zur Entwicklung ländlicher Räume. Berlin.