FAL
Bundesforschungsanstalt
für Landwirtschaft

Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume

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

Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

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

Braunschweig November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **III**

Kartenverzeichnis **IV**

Tabellenverzeichnis **IV**

10 Kapitelübergreifende Bewertungsfragen **1**

10.1 Methodik und Daten 1
10.1.1 Bereiche der Programmbewertung 1
10.1.2 Organisation der Programmbewertung 3
10.1.3 Datenquellen 4

10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme von ZAL 6

10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen 23
10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag von ZAL zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen 26
10.3.1.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien 26
10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 29
10.3.1.3 Fazit 31
10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag von ZAL zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben 32
10.3.2.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien 33
10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 36
10.3.2.3 Querschnittskriterium 2-3. - Befristete/ vorübergehende Beschäftigungseffekte 38
10.3.2.4 Fazit 40
10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag von ZAL zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung 41
10.3.3.1 Relevanz der Frage und zugehörigen Kriterien 42
10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 43
10.3.3.3 Fazit 45
10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag von ZAL zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse 45
10.3.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien 45
10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 48
10.3.4.3 Fazit 49
10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag von ZAL zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt 50
10.3.5.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien 50
10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 52
10.3.5.3 Fazit 61

10.3.6 Zusatzfrage: Chancengleichheit 61
10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen 64
10.3.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen 66

10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen von ZAL beigetragen? 67
10.4.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie 68
10.4.1.1 Interne Synergien 68
10.4.1.2 Externe Synergien 71
10.4.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen 72
10.4.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect) 74
10.4.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte 75
10.4.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen 76
10.4.6 Fazit 77

10.5 Weitere Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf Programmmanagement und -umsetzung 77
10.5.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen 78
10.5.1.1 Programmgenese 78
10.5.1.2 Organisation der Durchführung 79
10.5.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) 82
10.5.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen 83
10.5.2.1 Finanztechnische Regelungen 84
10.5.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften 87
10.5.2.3 Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten 91
10.5.2.4 Fazit 94
10.5.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen 95
10.5.3.1 Aspekte der vertikalen Partnerschaft 96
10.5.3.2 Aspekte der horizontalen Partnerschaft 104
10.5.4 Fazit 106

10.6 Begleitsysteme 107
10.6.1 Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung 107
10.6.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung 109
10.6.3 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation 110
10.6.4 Fazit 113

10.7 Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post Bewertung 113

Literaturverzeichnis **115**

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 10.1:	Zwei Bereiche der Programmbewertung von ZAL - summative und formative Evaluierung	2
Abbildung 10.2:	Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung	4
Abbildung 10.3:	Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002	18
Abbildung 10.4:	Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von ZAL nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten	19
Abbildung 10.5:	Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von ZAL nach dem ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten	20
Abbildung 10.6:	Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	31
Abbildung 10.7:	Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	41
Abbildung 10.8:	Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	45
Abbildung 10.9:	Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“ gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002	50

Abbildung 10.10: Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Schutz und zur Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 61

Abbildung 10.11: Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Verbesserung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 64

Abbildung 10.12: Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen bezüglich sonstiger programmspezifischer Ziele, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 66

Abbildung 10.13: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation 110

Kartenverzeichnis

Karte 10.1: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002 9

Karte 10.2: Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002 11

Karte 10.3: Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002 13

Karte 10.4: Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002 15

Tabellenverzeichnis

Tabelle 10.1: Verwendete Datenquellen 5

Tabelle 10.2: Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse 22

Tabelle 10.3: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele 30

Tabelle 10.4: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen 30

Tabelle 10.5: Systematisierung der Beschäftigungswirkungen von ZAL 33

Tabelle 10.6:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele	36
Tabelle 10.7:	Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen	37
Tabelle 10.8:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele	44
Tabelle 10.9:	Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen	44
Tabelle 10.10:	Bruttoinlandsprodukt/Kopf in Preisen von 1991	46
Tabelle 10.11:	Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Ländern	46
Tabelle 10.12:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele	48
Tabelle 10.13:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen	49
Tabelle 10.14:	Überblick über den Zustand der Umweltmedien in Schleswig-Holstein	51
Tabelle 10.15:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Zielanalyse	53
Tabelle 10.16:	Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse	54
Tabelle 10.17:	Chancengleichheit - Zielanalyse	62
Tabelle 10.18:	Chancengleichheit - Wirkungsanalyse	63
Tabelle 10.19:	Sonstige programmspezifische Ziele	65
Tabelle 10.20:	Sonstige Programmspezifische Wirkungen	65
Tabelle 10.21:	Kriterien der Querschnittsfrage 6	67
Tabelle 10.22:	Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen	92
Tabelle 10.23:	Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?	98

Tabelle 10.24: Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6) 100

Tabelle 10.25: Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6) 102

10 Kapitelübergreifende Bewertungsfragen

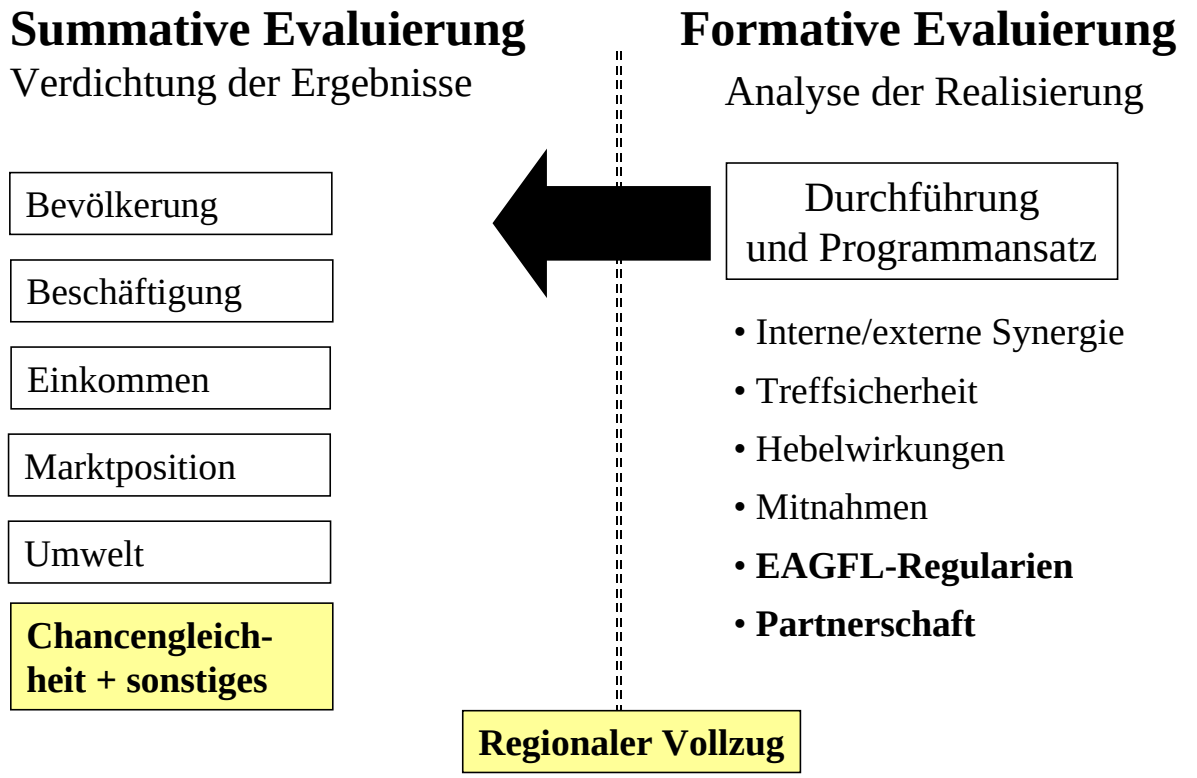
10.1 Methodik und Daten

10.1.1 Bereiche der Programmbewertung

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen, die die EU-Kommission in ihrem Leitfaden zur Bewertung mit entsprechenden Kriterien und Indikatoren hinterlegt hat, gliedern sich in zwei Bereiche. Ein Bereich beschäftigt sich im Sinne einer summativen Evaluation mit der thematischen Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und der wesentlichen, positiven wie auch negativen zusätzlichen Wirkungen, die im Rahmen der Maßnahmenkonzeption nicht beabsichtigt sind. Ein Beispiel sind die Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, die nicht durch kapitelspezifische Fragen abgedeckt sind.

Ein weiterer Bereich behandelt die verwaltungsmäßige Umsetzung von ZAL. Hier geht es im Rahmen einer formativen Evaluation v.a. um die Identifikation von Umsetzungshemmnissen und Anpassungsmöglichkeiten, die noch im laufenden Programmplanungszeitraum vorgenommen werden können. Des Weiteren ist zu untersuchen, ob der Ansatz der Programmplanung tatsächlich zu einem Mehrwert gegenüber maßnahmenbezogenen Ansätzen geführt hat. Abbildung 10.1 stellt die Beziehung zwischen summativer und formativer Evaluation dar.

Abbildung 10.1: Zwei Bereiche der Programmbewertung von ZAL - summative und formative Evaluierung



in **fett**: Aspekte wurden durch Programmevaluatoren ergänzt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung werden in MB-X-Text 1.1 dargestellt[1].

Gliederung des Kapitels 10

Die Darstellung der Ergebnisse auf Programmebene in diesem Kapitel folgt Abbildung 10.1. In Kapitel 10.2 wird ein Überblick über die regionale Verteilung der Programmmittel gegeben. Diese regionalisierte Darstellung ergänzt die Darstellung des Vollzugs in Kapitel 2. Im Vordergrund stehen die Fragen, wie sich die Programmmittel im Raum verteilen und ob ZAL zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen kann.

[1] Der Materialband zu Kapitel 10 gliedert sich in 10 verschiedene Anhänge. Die erste Ziffer in der Nummerierung bezieht sich auf den Anhang, die zweite Nummer entsprechend auf das jeweilige Dokument.

Kapitel 10.3 beinhaltet die Zusammenstellung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und ergänzender Erhebungen hinsichtlich der von der EU-KOM als wesentlich erachteten Wirkungsbereiche auf Programmebene. Ergänzt werden programmspezifische Aspekte. In Abweichung zu dem vorrangig quantitativen Ansatz der EU-KOM werden die Ergebnisse der Programmbewertung qualitativ dargestellt. Die Gründe hierfür werden zu Beginn des Kapitels 10.3 diskutiert.

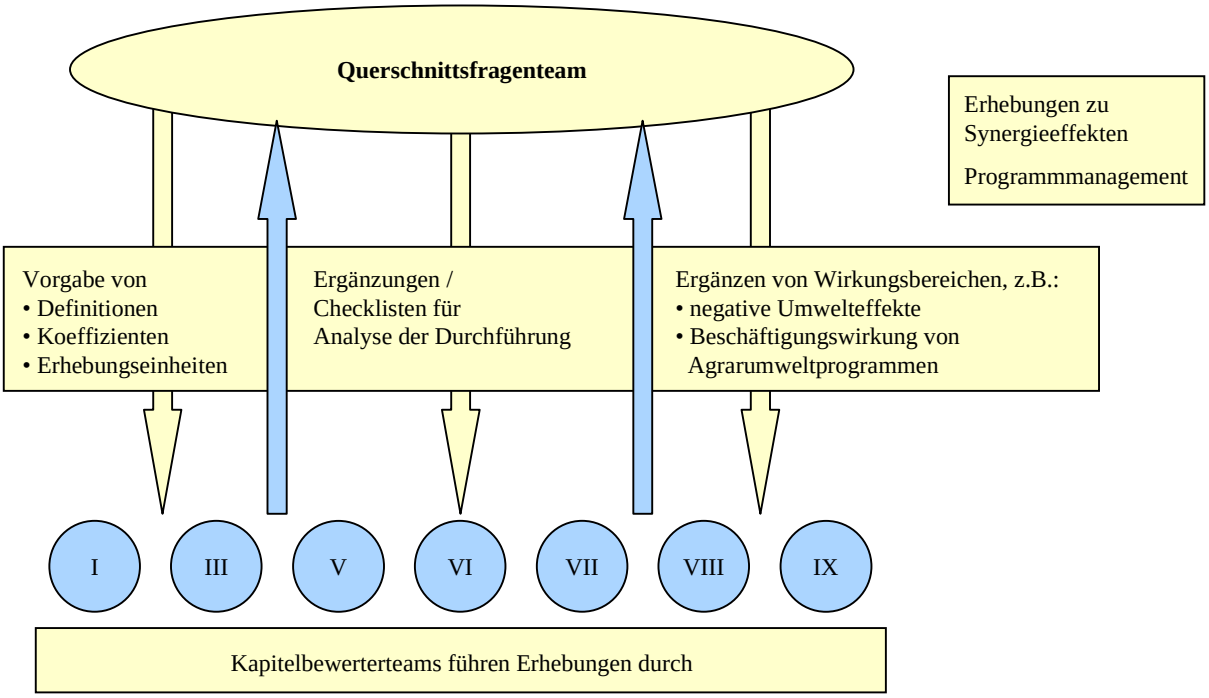
Kapitel 10.4 und 10.5 umfassen sowohl die durchführungsbezogenen Kriterien der EU-KOM wie auch ergänzende Aspekte, die aus Sicht der EvaluatorInnen wesentlich sind, um die Durchführung von ZAL beurteilen zu können. Dies sind zum einen die EAGFL-Garantie-Regularien, denen seit 2000 alle ZAL-Maßnahmen unterliegen. Zum anderen ist unter dem Stichwort „Partnerschaft“ der Verhältnis zwischen Land - Bund - EU-KOM zu diskutieren, da aus diesem komplexen Mehrebenensystem spezifische umsetzungsrelevante Probleme resultieren. Damit wird der Bogen gespannt zu Kapitel 2, in dem unter 2.3 die wesentlichen Rahmenbedingungen der Umsetzung von ZAL skizziert wurden.

Kapitel 10.6 beurteilt die in Kapitel 2.5 bereits vorgestellten Begleitsysteme hinsichtlich ihrer Eignung zur Berichterstattung und Programmsteuerung sowie als Grundlage für die Evaluation.

10.1.2 Organisation der Programmbewertung

In Kapitel 2.1.2 wurde die Organisation der Halbzeitbewertung beschrieben und die Bezüge zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen, die sich jeweils für ein oder den Teil eines Förderkapitels verantwortlich zeigten, dargestellt (siehe Abbildung 2.1). Abbildung 10.2 verdeutlicht das inhaltliche und fachliche Zusammenspiel zwischen der Kapitelbewertung und der Programmbewertung (Querschnittsfragenteam).

Abbildung 10.2: Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Vorgaben und Ergänzungen für die kapitelspezifischen Erhebungen sowie die Analyse der Durchführung auf Programmebene wurden zentral durch die ProgrammbewerterInnen erarbeitet. Die Erhebungen zu den Wirkungsbereichen (Lebensqualität, Beschäftigung, Einkommen etc.), die aus den einzelnen Förderkapiteln resultieren, wurden größtenteils dezentral von allen, auch von den bundesweiten Bewerterteams, vorgenommen.

10.1.3 Datenquellen

Tabelle 10.1 gibt einen Überblick über die verwendeten Datenquellen und ihre Verwendung bei der Bewertung. Entsprechend der EU-KOM-Systematik sind die Datenquellen unterteilt in Primärdaten, die wir selbst im Rahmen der Evaluierung erhoben haben, sowie in bereits an anderer Stelle vorhandener Sekundärdaten. Hierzu zählen in diesem Fall auch die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen.

Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden in den jeweiligen Materialbänden näher erläutert.

Tabelle 10.1: Verwendete Datenquellen

Datenart	Datenquelle	Daten		Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des						
		qualitativ	quantitativ		Relevanz der Bewertungsfragen	administrativen Umsetzung	Rahmen-bedingungen	Vollzugs	regionalen Inanspruchnahme	Kontextes	Wirkungen
Primär	standardisierte Relevanzabfrage bei den Kapitelbewertern	X		Abfragematrix zu Relevanz von Bewertungsfragen und Datenverfügbarkeit 9 Datensätze	X						
	Standardisierte Fragebögen Letztempfänger und Bewilligungsstellen der Kapitelbewerterteams siehe jeweilige MB	X	X	siehe dort		X					X
	Leitfadengestützte Befragung des Programmkoordinators siehe MB-X-Text 10.4	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X			
	Leitfadengestütze Befragung von Vertretern der Kommission siehe MB-X-Text 10.3	X		protokolliertes Gespräch		X	X	X		X	
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme g: Umwelteffekte und konj. Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.2	X	X	Grundgesamtheit: 54 (26 NI) Stichprobengröße: Vollerhebung Rücklauf: 30 (14 NI) Ausgewertet: 27							X
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme a: konjunkturelle Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.1	X	X	Grundgesamtheit: 319 Stichprobengröße: 50 Rücklauf: 27 Ausgewertet: 22							X
Sekundär	Zahlstellendaten		X	Ausgewählte Spalten der Kreuzchentabelle EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002				X	X		
	Zahlstellendaten		X	Rechnungsabschlüsse, 2000, 2001, 2002				X			
	Programmkoordination		X	Monitoring, 2000, 2001, 2002				X	X		
	Programmkoordination		X	Indikative Finanzpläne				X			
	Daten aus Landesstatistiken		X	Sozioökonomische Daten auf Ebene der Kreise (Bevölkerung, Beschäftigung, Wirtschaftskraft)	X		X			X	X
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	X	X	Bewertungskapitel und Beiträge zur programmbezogenen Ziel- und Wirkungsanalyse	X	X			X		X
	Literatur	X			X					X	X

Quelle: Eigene Darstellung.

10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme von ZAL

Die Analyse der regionalen Zahlungsströme stellt die räumliche Verteilung der ZAL-Mittel[2] nach den Förderschwerpunkten dar. Im Vordergrund stehen zwei Fragen:

– Wie verteilen sich die ZAL-Mittel im Raum?

– Kann die Mittelverteilung im Raum zu einem regionalpolitisch motivierten Ausgleichsziel beitragen?

Im ZAL selber sind, da es sich um ein Programm mit einem horizontalen Ansatz handelt, keine regionalpolitischen Zielvorgaben enthalten. Das Programm richtet sich gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 an ländliche Gebiete, ohne dass die Verordnung selbst Kriterien zur Abgrenzung vorgibt. Trotz des Fehlens einer gezielten Steuerung der Mittelverteilung aufgrund von regionalen Kriterien z.B. in strukturschwache Gebiete ergibt sich eine unterschiedliche Verteilung der Fördermittel im Raum. Dies wird anhand verschiedener Analyseschritte aufgezeigt:

– (kartographische) Darstellung der Verteilung der Fördermittel auf Kreisebene (NUTS-III-Ebene),

– Mittelfluss in die strukturschwachen ländlichen Gebiete gemäß Landesraumordnungsplan (LOP)[3];

– Mittelverteilung nach siedlungsstrukturellen Kreistypen, darunter ländliche Kreise, gemäß Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (siehe MB-X-Text 2.3);

– Mittelverteilung nach Ziel-2-Gebiet oder ehemaligem Ziel-5b-Gebiet,

– Zusammenhang zwischen Mittelverteilung und sektoralen bzw. regionalen Kennziffern (Korrelationsanalyse).

---

[2] Mit Ausnahme der Maßnahme Küstenschutz und einiger weiterer Buchungsposten (siehe MB-X-Text 2.1) werden bei der Analyse der Zahlungsströme alle Haushaltslinien betrachtet (Zur Aufbereitung der Zahlstellendaten siehe MB-X-Text 2.2).

[3] Gemäß Landesraumordnungsplan „[sollen] Förderprogramme [...] insbesondere regionale Initiativen in solchen Räumen unterstützen, die u.a. durch Bevölkerungsrückgang, fehlende Erwerbsalternativen - gerade auch für Frauen -, Angebotsrückgang bei der Infrastruktur sowie schlechte Erreichbarkeit gekennzeichnet sind“ (Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein, 1998). Dies sind gemäß LOP besonders die Kreise Dithmarschen, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg.

Die durchgeführten Analysen beschreiben zunächst die räumliche Verteilung der Fördermittel. Zusätzlich werden Erklärungsansätze aus Programmsicht geliefert, welche Faktoren für diese räumliche Verteilung ursächlich sind.

Auch maßnahmenbezogenen werden räumliche Analysen durchgeführt, die einen Baustein zur Beurteilung der Treffsicherheit bilden (siehe beispielsweise Kapitel 6 und 8). Auf Programmebene geht es in Ergänzung zu den maßnahmebezogenen Analysen um die Beurteilung von ZAL bzw. der drei Förderschwerpunkte vor dem Hintergrund eines regionalpolitischen Ausgleichsziels. Damit wird die Komplexität des Programms stark reduziert, da ZAL ein breit angelegtes Programm mit multiplen Zielsetzungen ist. Es zielt sowohl auf den ländlichen Raum, wie den Agrarsektor und die Agrarumwelt (siehe auch Abbildung 2.4).

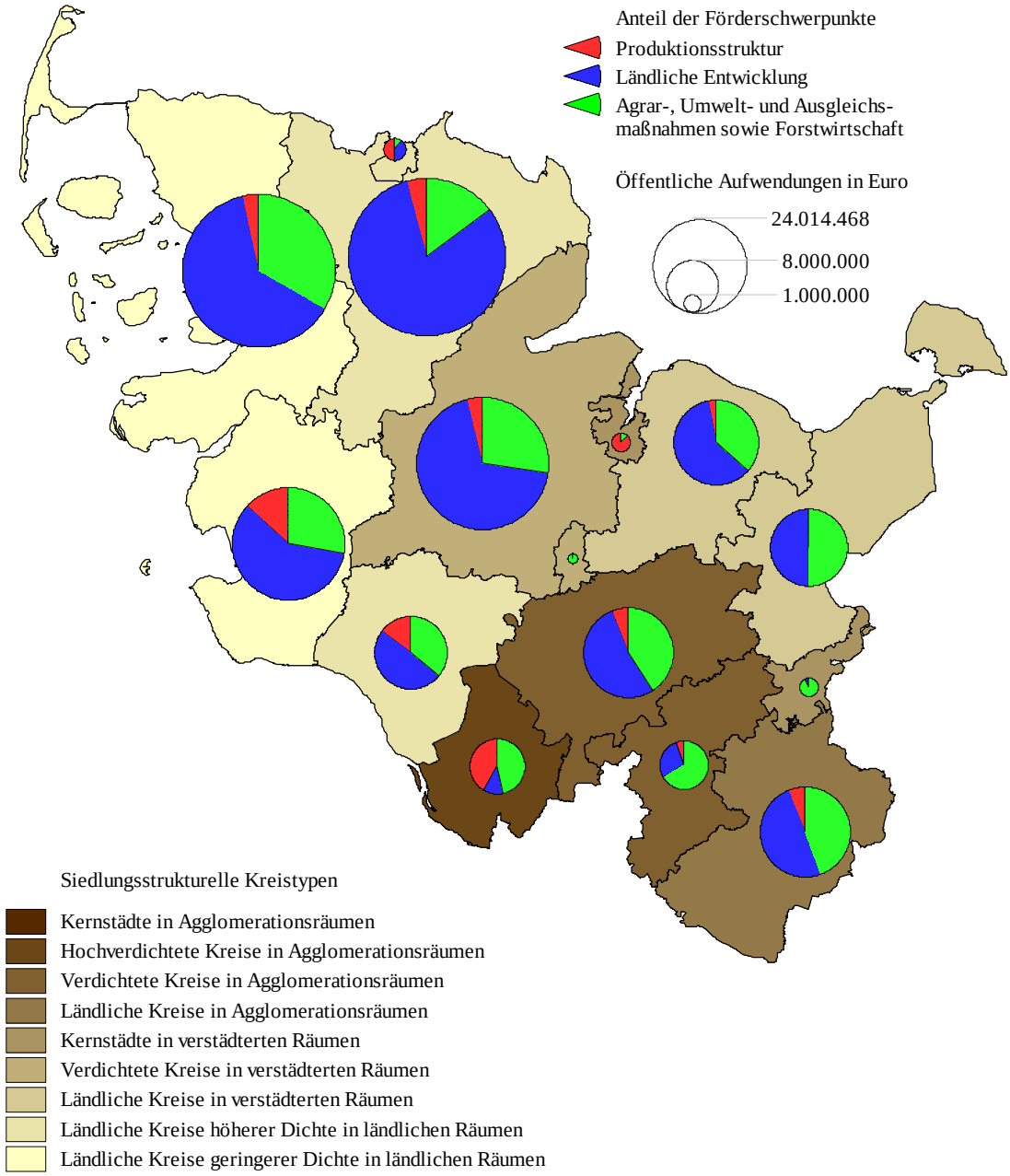
Förderrichtung nach Kreisen (NUTS-III-Ebene)

Der finanzielle Schwerpunkt von ZAL liegt in den nördlichen Kreisen des Landes Schleswig-Holstein. Hierhin floss absolut gesehen der größte Anteil der Fördermittel in den Jahren 2000 bis 2002. Entsprechend verteilt sich auch das Gesamtinvestitionsvolumen im Raum. Karte 10.1 und Karte 10.2 zeigen die Verteilung der Fördermittel nach Kreisen und nach siedlungsstrukturellen Kreistypen.

Der größte Teil der im Zeitraum 2000 bis 2002 ausgezahlten öffentlichen Mittel floss in den Kreis Schleswig-Flensburg. In diesem Kreis wurden über 80 % der Auszahlungen im Förderschwerpunkt B getätigt. Auf Rang 2 folgt der Kreis Nordfriesland. Dort dominierte ebenfalls der Förderschwerpunkt B mit über 60 % der Auszahlungen. Auch bezogen auf die Gesamtinvestitionen ist die regionale Verteilung der Mittel vergleichbar. Es dominieren die nördlichen Kreise in Schleswig-Holstein. Aufgrund der unterschiedlichen Beihilfesätze ergeben sich gegenüber der Verteilung der öffentlichen Aufwendungen nach Förderschwerpunkten leichte Verschiebungen.

Zusätzlich wurde eine Gewichtung der öffentlichen Aufwendungen nach Einwohnern und nach der Fläche der Kreise bzw. kreisfreien Städte vorgenommen. Die Ergebnisse sind in den Karten 10.3 und 10.4 dargestellt. Die einwohnerbezogene Förderintensität ist in den beiden Kreisen Nordfriesland und Schleswig-Flensburg am höchsten. Deutlich wird v.a. ein enger Zusammenhang zur Bevölkerungsdichte. Die flächenbezogene Förderintensität weist aufgrund der unterschiedlichen Größe der Kreise und kreisfreien Städte weniger deutliche Unterschiede auf. Aber auch hier weisen die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg die höchsten Werte auf.

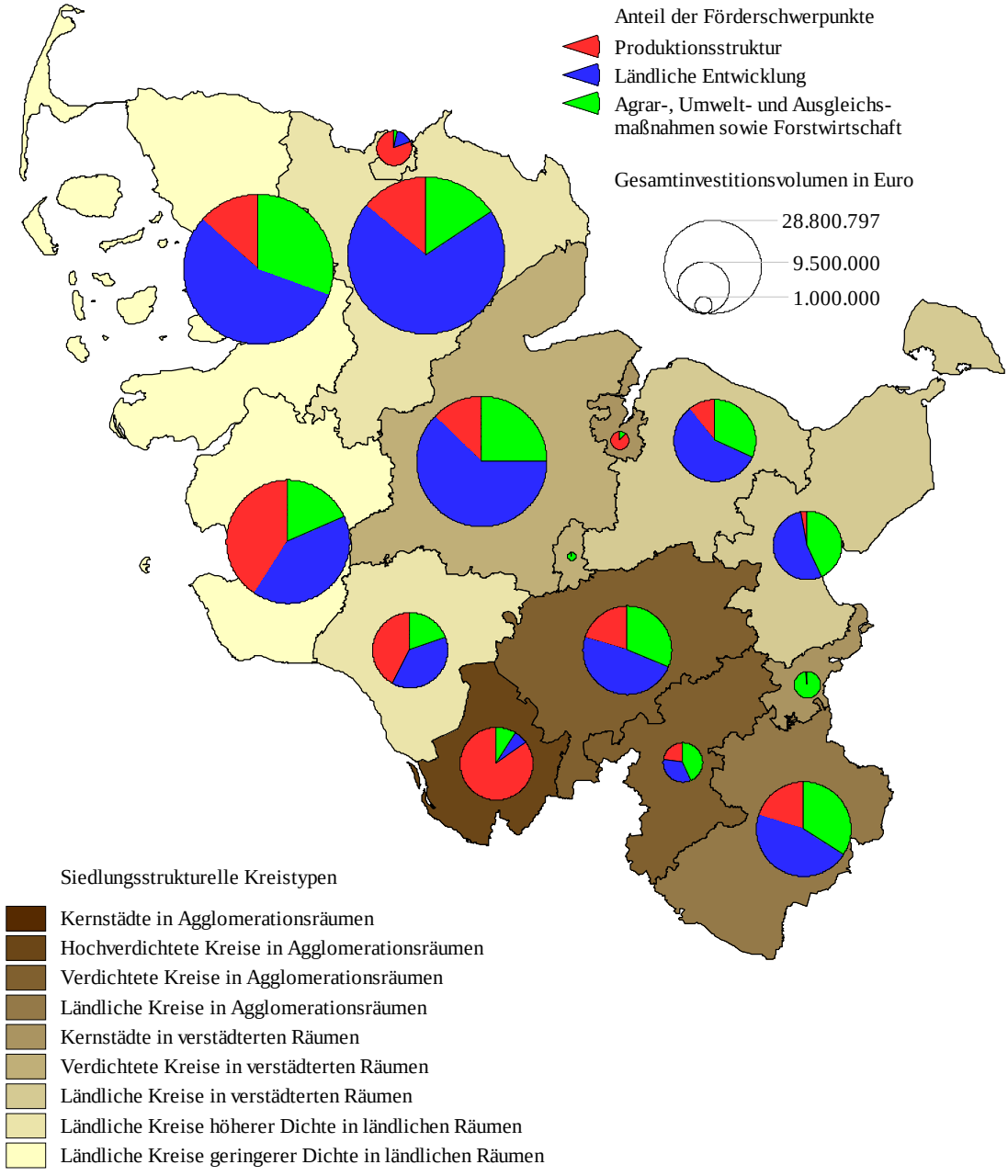
Karte 10.1: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holsteins für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

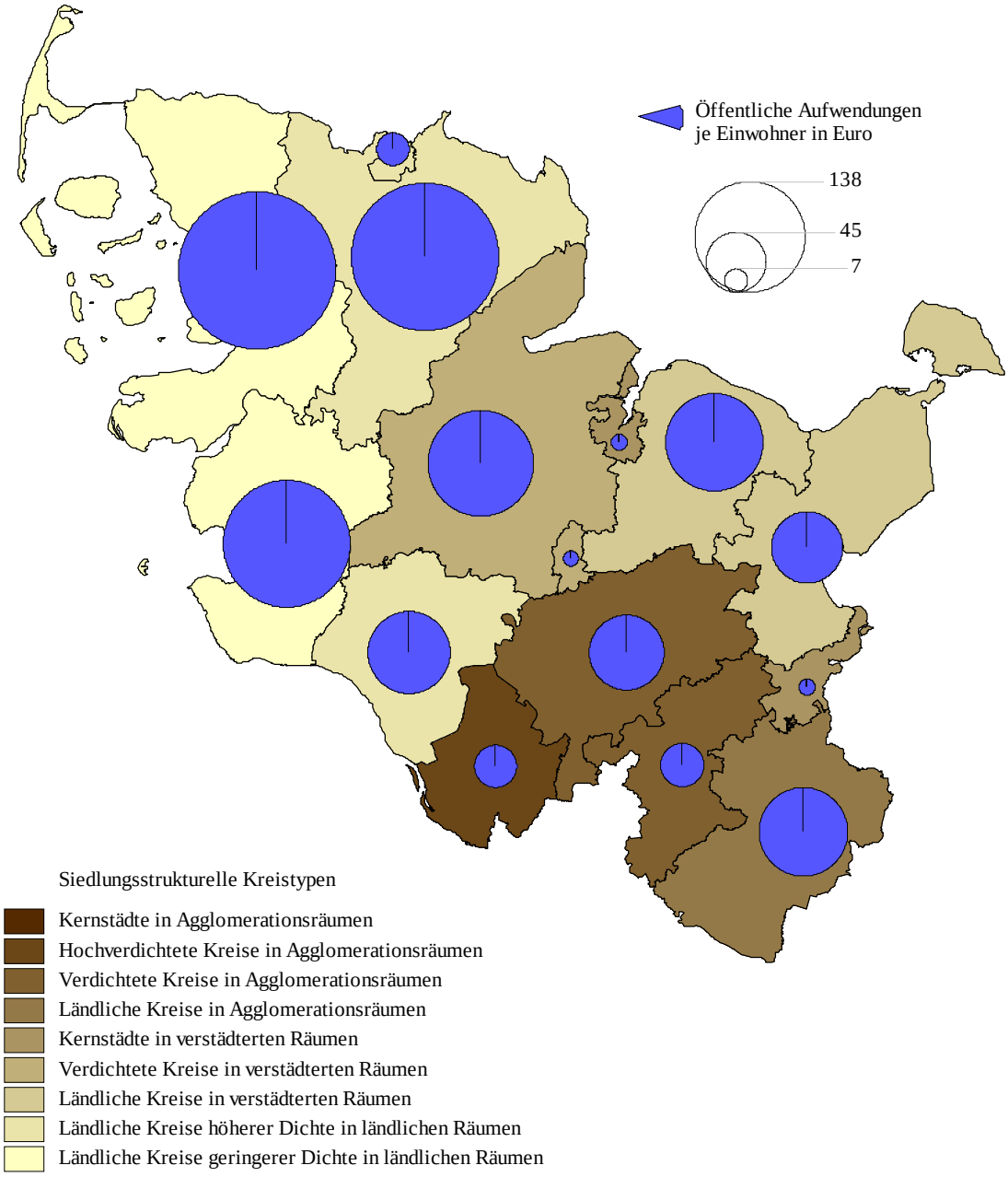
Karte 10.2: Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holsteins für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

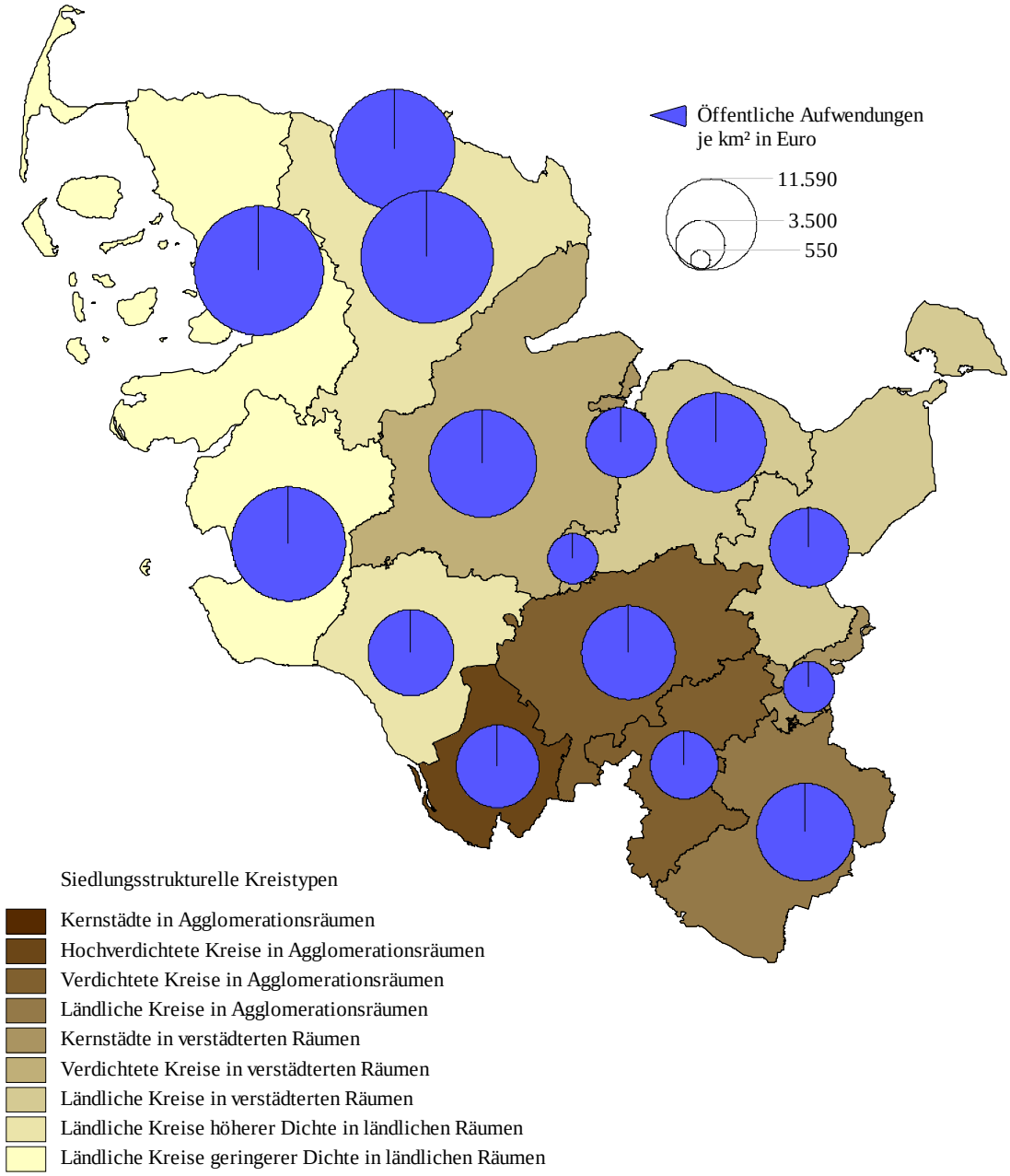
Karte 10.3: Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holsteins für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Karte 10.4: Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002



Quelle: Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holsteins für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Förderrichtung nach den Kategorien des LOP

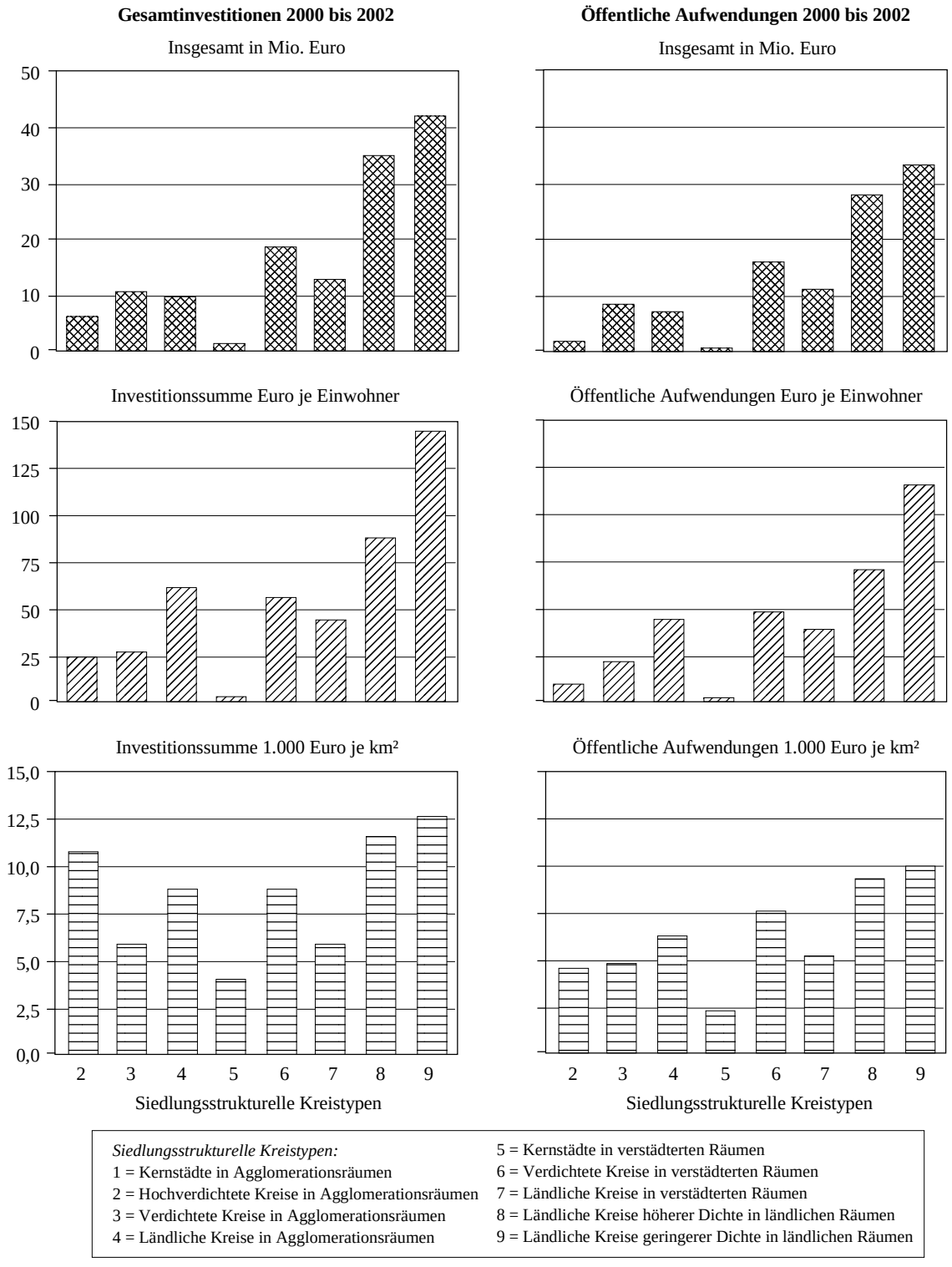
Bezogen auf die Kategorien der Landesplanung Schleswig-Holstein, fließt ein großer Teil der Mittel in die abgelegenen strukturschwachen ländlichen Räume (MUNL et al., 2003, S. 163).

Förderrichtung und -intensität nach siedlungsstrukturellen Kreistypen

Für den Vergleich zwischen den siedlungsstrukturellen Kreistypen wurden die Zahlungsbeträge sowie die Gesamtinvestitionen zusätzlich mit Kenngrößen verknüpft, die die strukturelle Situation in der Region wiedergeben. Als Kenngrößen wurden die Bevölkerungszahl und die Gebietsfläche der Kreise gewählt.

Abbildung 10.3 stellt dementsprechend die Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Aufwendungen und der Gesamtinvestitionen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen dar, sowohl absolut wie auch bezogen auf die Einwohnerzahl und die Fläche. Bezogen auf die öffentlichen Aufwendungen und die dadurch ausgelösten Gesamtinvestitionen sind die Ländlichen Räume nach der Abgrenzung der BBR Spitzenreiter. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei der Betrachtung der Förderintensität je Einwohner. Aufgrund der dünnen Besiedlung des Kreistyps 9 (Ländliche Kreise geringerer Dichte in ländlichen Räumen) ist der Abstand zu den übrigen Kreistypen sogar noch deutlicher. Bezogen auf die Fläche relativiert sich das Verhältnis, da die Kreise und kreisfreien Städte sehr unterschiedliche Gebietsflächen umfassen (von 56 km² der kreisfreien Stadt Flensburg bis zu 2.186 km² in Rendsburg-Eckernförde).

Abbildung 10.3: Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002



Siedlungsstrukturelle Kreistypen:

1 = Kernstädte in Agglomerationsräumen
2 = Hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen
3 = Verdichtete Kreise in Agglomerationsräumen
4 = Ländliche Kreise in Agglomerationsräumen
5 = Kernstädte in verstädterten Räumen
6 = Verdichtete Kreise in verstädterten Räumen
7 = Ländliche Kreise in verstädterten Räumen
8 = Ländliche Kreise höherer Dichte in ländlichen Räumen
9 = Ländliche Kreise geringerer Dichte in ländlichen Räumen

Die Erläuterung zum Konzept der siedlungsstrukturellen Kreistypen ist MB-X-Text 2.3 zu entnehmen.

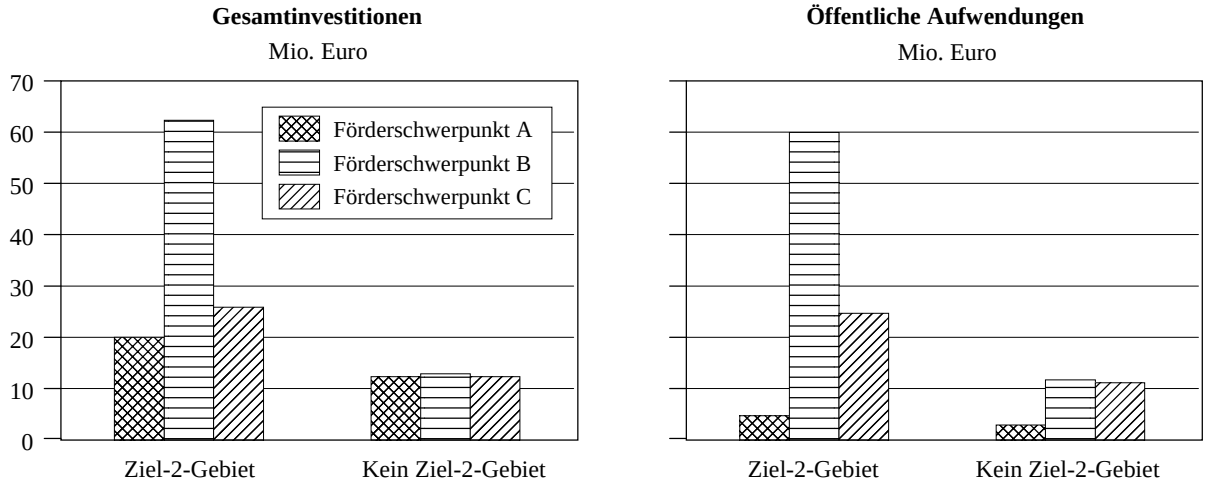
Quelle: Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holstein, eigene Berechnungen.

Im Materialband findet sich zusätzlich eine Abbildung, in der die absoluten Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen nach Förderschwerpunkten differenziert auf die siedlungsstrukturellen Kreistypen verteilt wurden (MB-X-Abbildung 2.1).

Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf Ziel-2-Gebiete[4]

Bei Betrachtung der Verteilung auf Ziel-2-Gebiete und Nicht-Ziel-2-Gebiete fällt v.a. der Unterschied beim Förderschwerpunkt B auf, der mit einem deutlich höheren Anteil in der Ziel-2-Gebietskulisse vertreten ist als außerhalb. Damit wird deutlich, dass v.a. die Maßnahmen des Förderschwerpunktes B bei der Frage, ob und wie ZAL im Ziel-2-Gebiet[5] das Regionalprogramm Schleswig-Holstein unterstützt, zu untersuchen sind (siehe Kapitel 10.4.1.1).

Abbildung 10.4: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von ZAL nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten



Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holstein 2000 bis 2002.

[4] Die Ziel-2-Gebietskulisse kann MB-Einl-Karte 1 entnommen werden. Bei der Auswertung wurden sowohl Ziel-2-Gebiete wie auch die Phasing-out-Fördergebiete berücksichtigt. Ein Kreis oder eine kreisfreie Stadt wurde zu dieser Gebietskulisse gezählt, auch wenn nur ein Teil seiner Fläche zur Gebietskulisse gehört. Somit gehören neun Kreise und kreisfreie Städte zur Kulisse, sechs Kreise liegen außerhalb.

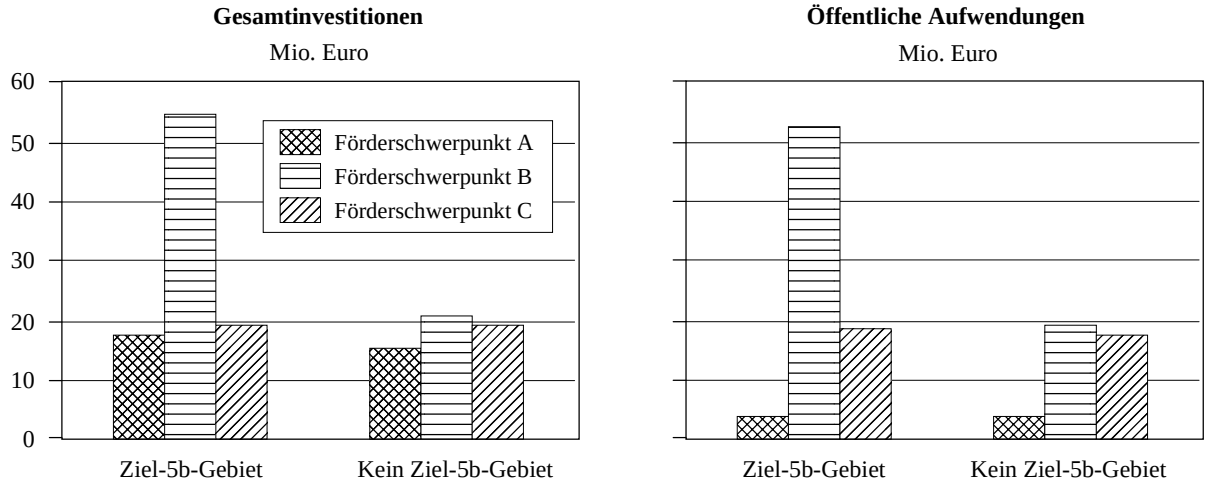
[5] Gemäß Erwägungsgrund (3) der VO (EG) Nr. 1257/1999.

Die Verteilung zugunsten der Ziel-2-Gebiete wird noch deutlicher, wenn man die Gesamtinvestitionen und die öffentlichen Aufwendungen auf die Zahl der dazugehörigen Kreise und kreisfreien Städte bezieht. Bei den öffentlichen Aufwendungen ergibt sich ein Verhältnis von 10 Mio. Euro zu 4,5 Mio. Euro je Kreis/Stadt. Bei den Gesamtinvestitionen werden in Ziel-2-Kreisen durchschnittlich 12 Mio. Euro eingesetzt gegenüber 6,4 Mio. in Nicht-Ziel-2-Gebieten.

Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse[6]

Die Struktur der Verteilung der Gesamtinvestitionen auf die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse folgt der Verteilung nach Ziel-2-Gebieten. Dies verwundert nicht, da die Fördergebietskulissen z.T. identisch sind. Ein Großteil der Gesamtinvestitionen des Förderschwerpunktes B (72 %) wird in den ehemaligen Ziel-5b-Kreisen und damit den Kreisen getätigt, die im schleswig-holsteinischen Vergleich zu den strukturschwächeren Kreisen zählen.

Abbildung 10.5: Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von ZAL nach dem ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten



Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holstein 2000 bis 2002.

[6] Ziel-5b-Gebiete wurden in der Förderperiode 1994 bis 1999 aufgrund eines niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes abgrenzt. Zu diesem Kriterium kamen noch weitere drei hinzu, von denen zwei erfüllt sein mussten: hoher Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten, niedriges Agrareinkommen und geringe Bevölkerungsdichte und/oder Tendenz zur Entvölkerung (EU-KOM, 1993). Zum schleswig-holsteinischen Ziel-5b-Gebiet gehörten wesentliche Gebiete der Kreise Dithmarschen, Nordfriesland, Schleswig-Flensburg und Rendsburg-Eckernförde (Eberhardt et al., 2003).

Sehr viel deutlicher wird die Verteilung, bezieht man die öffentlichen Aufwendungen und die Gesamtinvestitionen auf die Ziel-5b-Kreise oder Nicht-Ziel-5b-Kreise[7]. Hier ergibt sich ein Verhältnis von 19 Mio. Euro zu 3,7 Mio. Euro (öffentliche Aufwendungen) bzw. 22,8 Mio. Euro zu 5 Mio. Euro (Gesamtinvestitionsvolumen).

Dafür können verschiedene Faktoren ursächlich sein:

- Mittelkontingentierung durch die ÄLR und durch das MLR oder das MUNF;
- aufgrund der Förderhistorie umfangreiche Erfahrungen in der Beantragung von Projekten in den ehemaligen Ziel-5b-Kreisen;
- das „Netzwerk“ des Programm-Nord-Rats wirkt weiter fort, indem eingespielte horizontale und vertikale Kooperationsstrukturen den Fördermittelfluss lenken;
- Maßnahmenstruktur des Förderschwerpunkts B spricht eher die Bedürfnisse der strukturschwächeren Kreise und Kommunen an; hier existiert auch ein höherer Bedarf.

Im Workshop „Artikel-33-Maßnahmen“ am 19.06.2003 in Kiel wurde dieser Verteilungsaspekt angesprochen. Dabei wurde deutlich, dass es keine steuernde Mittelkontingentierung weder durch das MLR oder MUNF noch durch die ÄLR gibt, sondern dass die Schwerpunktsetzung in den ehemaligen Ziel-5b-Gebieten auf ein Zusammenwirken der drei letztgenannten Faktoren zurückzuführen ist. Der höhere Bedarf schlägt sich v.a. in der Vielzahl von Förderanträgen nieder. Die ehemaligen Ziel-5b-Gebiete hatten weiterhin gegenüber den Nicht-Ziel-5b-Gebieten den Vorteil, dass die LSEn, die die Voraussetzungen für eine Förderung schaffen, schon im Rahmen des Ziel-5b-Programms gefördert wurden, so dass diese Gebiete mit Beginn von ZAL in die konkrete Projektförderung einsteigen konnten. Zukünftig wird sich die regionale Verteilung verändern, da in den südlichen Kreisen Schleswig-Holsteins in den letzten drei Jahren viele LSEn zum Abschluss gekommen sind, die jetzt in die Phase der konkreten Projektförderung eintreten. Allerdings wirkt sich die sich verschlechternde Haushaltslage des Landes restriktiv aus.

Zusammenhang der Förderung mit ausgewählten sektoralen und regionalen Kennziffern

Mittels einer Korrelationsanalyse wird analysiert, ob sich die Verteilung der Gesamtinvestitionen und der öffentlichen Aufwendungen sowohl in der absoluten Höhe wie auch bezogen auf die einwohner- oder flächenbezogene Intensität an ausgewählten sektoralen

[7] Selbst wenn man die kreisfreien Städte nicht berücksichtigt, weil sie kaum an ZAL teilhaben, ergibt sich immer noch ein deutliches Gefälle hin zu den ehemaligen Ziel-5b-Kreisen.

und regionalen Kennziffern ausrichtet. Die ausgewählten Kennziffern sind in Tabelle 10.2 dargestellt.

Tabelle 10.2: Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse

Sektorale Kennziffern	Regionale Kennziffern
• Anteil der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft an der BWS insgesamt 2000 • Ertragsmesszahl (EMZ) 2000 • Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt 2000 • Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche 2000 in % Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft 2000	• Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999 • Bevölkerungsdichte 31.12.2000 • Prognose der Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020 • Arbeitslosenquote 2000 • Arbeitslosenquote Januar 2003 • Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2000/2003 • Gestaltungsquote • BIP je Einwohner • Anteil der Bevölkerung über 65 (31.12.1999) • Anteil der Bevölkerung unter 18 (31.12.1999) • Frauenerwerbsquote 2000 • Siedlungsstruktureller Kreistyp

Quelle: LDS-NRW, 2002; Statistisches Bundesamt, 2002; BBR, 2003; BBR, 2002.

Die Ergebnisse der Korrelationsanalyse sind im Materialband (MB-X-Text 2.4, Tabellen 2.4 und 2.5) dargestellt. Die Ergebnisse sind folgendermaßen zu interpretieren:

– Der Zusammenhang zwischen dem Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft und der Förderintensität je Einwohner weist einen Korrelationskoeffizienten von 0,8884 aus. Das heißt, dass die Förderintensität je Einwohner umso höher ist, je höher der Anteil an Erwerbstätigen in der Landwirtschaft ist.

– Die Förderintensität je Einwohner und die Bevölkerungsdichte weisen einen Korrelationskoeffizienten von -0,9636 aus. Das heißt, dass die Förderintensität je Einwohner umso niedriger ausfällt je höher die Bevölkerungsdichte ist und umgekehrt.

Zwischen den Gesamtinvestitionen und der öffentlichen Aufwendungen ergibt hinsichtlich der Ergebnisse kein Unterschied, so dass diese im Folgenden gemeinsam betrachtet werden.

Die Verteilung der gesamten Fördermittel und die Förderintensitäten weisen einen engen Zusammenhang zu sektoralen Kennziffern auf. Bezogen auf die Förderschwerpunkte lassen sich Unterschiede erkennen. Dabei fällt auf, dass der Förderschwerpunkt A einen deutlich positiven Zusammenhang zur Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen aufweist. In der absoluten Mittelverteilung weist der Förderschwerpunkt C gar keinen Zusammenhang mit sektoralen Kriterien aus, da dessen Verteilung eher naturräumlich bedingt ist.

Bezogen auf regionale Kennziffern weist die Fördermittelverteilung sowohl absolut wie auch bezogen auf Einwohner und Fläche (mit Ausnahme des Förderschwerpunktes A) einen negativen Zusammenhang mit der Bevölkerungsdichte aus. Bezogen auf die Förderintensität je Einwohner kann ein positiver Zusammenhang mit dem siedlungsstrukturellen Kreistyp hergestellt werden. D.h., je dünner besiedelt und je zentrumsferner eine Region ist, desto höher fällt die Förderintensität je Einwohner aus.

Fazit

Die räumliche Verteilung der Fördermittel von ZAL und v.a. des Förderschwerpunkts B geht konform mit dem Ausgleichsziel der Regionalpolitik, da in der Tendenz die strukturschwächeren und dünner besiedelten Kreise im Norden und Nordwesten des Landes stärker an ZAL partizipieren. Ob damit im Wettbewerb der Regionen ihre Position gestärkt wird, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Die Diskussion der thematischen Querschnittsfragen wird hier erste Hinweise geben. In der räumlichen Verteilung des Förderschwerpunktes B setzt sich der regionalisierte Ansatz der Ziel-5b-Politik weiter fort, während der Förderschwerpunkt A sich stärker im Raum verteilt. Hier liefern sektorale Kriterien einen geeigneteren Erklärungsansatz für die räumliche Verteilung. Förderschwerpunkt C hingegen weist auch einen Zusammenhang zu regionalen Kennziffern auf. Dies ist Ausdruck dafür, dass eine dünne Besiedlungsdichte auch mit weniger ertragsreichen Standorten einhergehen kann, auf denen die Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen tendenziell größer ist.

Ob es zukünftig eine stärkere Steuerung der Mittelverteilung in strukturschwache Regionen geben sollte, kann aufgrund der multiplen Ziele von ZAL nicht eindeutig beantwortet werden. Nicht für alle Förderschwerpunkte und Maßnahmen ist die Frage der Verteilung nach regionalen Kriterien gleichermaßen relevant. So ist bei den Agrarumweltmaßnahmen für die Verteilung der Mittel die naturräumliche Situation entscheidender als eine regionale Strukturschwäche. Forstliche Maßnahmen finden vorrangig dort statt, wo Wald ist. Kriterien, die Ausdruck einer regionalen Strukturschwäche sind, z.B. hohe Arbeitslosenquote oder Abwanderung von Bevölkerung, sind v.a. für die Maßnahmen des Förderschwerpunktes B relevant, der auch die ehemaligen Ziel-5b-Maßnahmen beinhaltet.

10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen

Methodische Vorbemerkungen

Die kapitelübergreifenden Fragen sind analog den kapitelspezifischen Fragen strukturiert. Zu jeder Frage gehört ein Set von Kriterien und Indikatoren, die mehrheitlich quantitativen Charakter haben.

Zur Strukturierung und Bearbeitung der Fragen wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

(1) **Relevanzanalyse** der Bewertungsfragen und –kriterien (siehe auch BAL, 2001, S. 80), standardisierte Relevanzabfrage[8] bei den Kapitelbewertern (siehe MB-X-Tabelle 1.5). In diesem Zusammenhang wurde auch überprüft, inwieweit die Fragebögen für mündliche und schriftliche Befragungen der einzelnen Förderkapitel ergänzt werden müssen, um eine sinnvolle Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen, zumindest für die Ex-post-Bewertung, zu ermöglichen.

(2) **Zielanalyse** auf Programmebene (siehe MB-X-Tabelle 3.1)
In vorgegebene Tabellen waren von den Kapitelbewertern Haupt- und Nebenziele bezogen auf die thematischen Querschnittsfragen einzutragen, die sich aus den Zielen auf Maßnahmenebene ableiten lassen. Für Maßnahmen, die sich mit ihren Zielsetzungen nur unzureichend in die Zielstruktur auf Programmebene eingliedern lassen, wurden programmspezifische Zielsetzungen ergänzt. Als weitere Querschnittsfrage wurde die Förderung der Chancengleichheit von Frauen ergänzt. Zusammengefasst sind die Ziele auf Programmebene der MB-X-Tabelle 3.1 zu entnehmen.

(3) **Auswertung sozio-ökonomischer Kennziffern** (Kontextindikatoren)
Eine Auswertung der wesentlichen sozio-ökonomischen Kennziffern wurde für die einzelnen thematischen Fragen durchgeführt, um die erzielten Ergebnisse hinsichtlich ihrer Relevanz besser einordnen zu können.

(4) **Vereinheitlichende Vorgaben und Checklisten** für die Erhebungs- und Fragebögen der Kapitelbewerter, um die Vergleichbarkeit und Vollständigkeit der Ergebnisse zu verbessern
Dabei wurde das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Jeder zusätzliche Aspekt bläht das Untersuchungsdesign in den einzelnen Förderkapiteln auf, ohne dass die gewonnenen Aussagen für die Förderkapitel relevant sein müssen. Trotz der Bemühungen, Erhebungsmethoden und -indikatoren zu vereinheitlichen, ist aufgrund der unterschiedlichen Datenlage und der Heterogenität der Maßnahmen eine Vergleichbarkeit der aus den Förderkapitel zu extrahierenden Indikatoren nur in begrenztem Umfang gegeben. Daher konnte für viele kapitelübergreifende Indikatoren zum jetzigen Zeitpunkt keine Quantifizierung vorgenommen werden. Es ist u.E. auch grundsätzlich in Frage zu stellen, ob dies im Rahmen der Ex-post-Bewertung gelingen kann.

(5) **Wirkungsstromanalyse** (Die genaue Methode ist in MB-X-Text 1.3 beschrieben)
Ausgehend von der Methodik der Entwicklungspfadanalyse bzw. Wirkungspfadanalyse, die bereits im Rahmen mehrerer Evaluierungsberichte (z.B. ECOTEC,

[8] Auf die Ergebnisdarstellung wird verzichtet, da es sich vor allem um eine interne Diskussionsgrundlage handelte, die in die weiteren Arbeitsschritte und -ergebnisse eingeflossen ist.

1998; IfS, 2000) Anwendung gefunden hat, wurden die fünf themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkbereiche aufgefasst. Diesen wurden jeweils die Wirkungen auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen zugeordnet. Dabei sollte die Wirkungseinschätzung auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen erfolgen. In verschiedenen Tabellen (vgl. MB-X-Tabellen 1.3 und 1.4) wurden die Wirkungsrichtungen und –stärken sowie Wirkungseigenschaften[9] von den Kapitelbewertern eingetragen. Beispielhaft dargestellt sind die Tabellen für das Förderkapitel I - AFP. Die zusammenfassten Ergebnisse der Wirkungsstromanalyse sind der MB-X-Tabelle 3.2 zu entnehmen. Die auf einzelne kapitelübergreifenden Fragen bezogenen Ergebnisse werden getrennt in diesem Kapitel vorgestellt und diskutiert.

Durch dieses Vorgehen wird auf Programmebene eine plakative Übersicht der Programmwirkungen bezogen auf einzelne kapitelübergreifende Fragen gegeben. Das Problem, dass innerhalb der Haushaltslinien bzw. Maßnahmen nur ein Teil der Projekte mit positiven oder negativen Wirkungsrichtungen in Verbindung gebracht werden konnte, wurde berücksichtigt, indem Wirkungsgrad und wirksame Fördersumme in Beziehung zueinander gesetzt wurden (siehe MB-X-Text 1.3).

Zur vereinfachten Illustration der Wirkungsschwerpunkte des Programms wird zusätzlich eine Gewichtung der Wirkungen durch die Verknüpfung mit der finanziellen Ausstattung (tatsächlicher Mittelabfluss) der Haushaltslinien[10] vorgenommen.

Mit Hilfe der Wirkungsstromanalyse können folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Maßnahmen sind auf welche Ziele ausgerichtet?
- Wie groß sind die Anteile am Gesamtbudget, mit denen bestimmte Wirkungen verbunden sind?
- Mit welchen Maßnahmen werden welche Wirkungen erreicht?
- Welche Ziele und Handlungsfelder der EU-KOM finden keine oder wenig Berücksichtigung?

Zwei wesentliche Grenzen dieser Methode sind aufzuführen:

- Aufgrund des stark vereinfachenden Charakters dieser Methode - z.B. wird für die finanzielle Gewichtung die Annahme getroffen, dass ein Euro Fördermittel in allen Maßnahmenschwerpunkten derselben Wirkungsmenge entspricht - sind die Ergebnisse nur als Tendenzen oder Größenordnungen zu verstehen.

---

[9] Deren Definition (direkt, indirekt, kurzfristig, langfristig, dauerhaft und vorübergehend) erfolgte in Anlehnung an die EU-KOM (1999d).

[10] Genutzt wurde ein detaillierter indikativer Finanzplan nach Maßnahmen des MLR, der allerdings im Gegensatz zu den Vollzugstabellen des Kapitels 2 auch den Vorschuss des Jahres 2000 enthält.

- Die Einschätzung auf der Ebene der einzelnen Haushaltslinien/Maßnahmen beruht auf einer sehr unterschiedlichen Datenlage, -qualität und Förderfallzahl. Während in einigen Bereichen (z.B. Dorfentwicklung) bereits mit statistisch auswertbarem Material gearbeitet werden kann, ist z.B. der Erkenntnisstand im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht über das Ex-ante-Stadium hinausgegangen. Die vertikale Vergleichbarkeit der Aussagen ist somit äußerst gering. Dieses Problem dürfte sich jedoch mit weiterem Fortschreiten des Programms verringern.

10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag von ZAL zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen

10.3.1.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Aus unserer Sicht trifft die Frage mit ihren Kriterien in ihrer derzeitigen Form nicht die in Schleswig-Holstein vorzufindende Situation. Die Frage wurde daher anders interpretiert und mit neuen Kriterien hinterlegt. Die neu interpretierte Frage lautet wie folgt:

Welchen Beitrag leistet ZAL zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in den ländlichen Räumen?

Die Frage wurde mit vier Kriterien unterlegt:

– Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten (1-1.);

– Erreichbarkeit und Qualität der Versorgungseinrichtungen (1-2.);

– Schaffung attraktiver Wohnbedingungen (1-3.);

– Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion (1-4.).

Begründung:

Die demographischen Veränderungen in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins sind sehr unterschiedlich; ähnlich breit ist auch das erforderliche Maßnahmebündel, um diese zu beeinflussen. Wie in ZAL ausgeführt, kann nur auf die Komponente „Wanderungsverhalten“ Einfluss genommen werden, z.B. durch Maßnahmen, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit steigern. Die Faktoren der natürlichen Bevölkerungsveränderung (Geburten- und Sterberate) können mit dem Ansatz von ZAL nicht beeinflusst werden. In manchen Regionen Schleswig-Holsteins werden zurückgehende Bevölkerungszahlen allein aufgrund der niedrigen Geburtenraten prognostiziert, auch wenn ein positives Wanderungssaldo vorhergesagt wird (siehe MB-X-Text 4.1) (Stala, 2000).

Relevanz der neu interpretierten Frage

Die Frage nach dem Beitrag des Programms zur Beeinflussung der Lebensqualität in ländlichen Räumen trifft die vorzufindende Situation und die Handlungsmöglichkeiten von ZAL besser als die EU-KOM-Frage. Zum einen gibt es in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins zukünftig hinsichtlich der Einwohnerentwicklung eine Differenzierung in kleinräumige Gewinner- und Verliererregionen. Zum anderen kann durch ZAL nur das Wanderungsverhalten beeinflusst werden, indem die Lebensqualität in ländlichen Regionen erhalten oder verbessert wird. ZAL kann keinen Einfluss auf die Determinanten der natürlichen Bevölkerungsentwicklung nehmen.

Im Binnenwanderungsverhalten der Bevölkerung manifestiert sich ihre Einschätzung der relativen Lebensqualität in den jeweiligen Zu- und Abwanderungsregionen. Lebensqualität im weiteren Sinne beeinflussende Faktoren sind in erster Linie (Neander, 2002)

– die Verfügbarkeit und Qualität von Beschäftigungsmöglichkeiten,
– die Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen,
– die Wohnbedingungen und
– das Wohnumfeld (u.a. Landschaftsbild).

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-1. - Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten

Hier wird auf die Beantwortung der Querschnittsfrage 2 verwiesen.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-2. - Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen

Aufgrund der flächendeckenden Verteilung der Zentralen Orte im Land Schleswig-Holstein ist grundsätzlich sichergestellt, dass Einrichtungen der Daseinsvorsorge, der Kultur sowie des öffentlichen und privaten Dienstleistungsbereichs der Bevölkerung in angemessener Entfernung zugänglich sind (MUNL et al., 2003, S. 165). Angesichts der im MB-X-Text 4.1 beschriebenen Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung (Alterungsprozess und räumlich unterschiedlich verteilter Bevölkerungsrückgang) ist die Frage nach den Auswirkungen auf die Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen dennoch berechtigt.

Hinzu kommt, dass die historisch gewachsene Siedlungsstruktur des Landes durch eine Vielzahl kleiner Gemeinden geprägt ist. In den 925 Gemeinden mit bis zu 2.000 Einwohnern leben 21 % der gesamten Bevölkerung Schleswig-Holsteins. Rechnet man die 155 Gemeinden mit zwischen 2.000 und 10.000 Einwohnern hinzu, sind es fast 45 % der Bevölkerung (MUNL et al., 2003). Hier findet, unabhängig von der Entwicklung der Bevölkerungszahlen, ein Rückzug aus der Fläche statt (z.B. Reduzierung von Postdienststellen,

Briefkästen, Einrichtungen mit Gütern des täglichen Bedarfs). So wird beispielsweise zukünftig davon ausgegangen, dass sich generell die Nahversorgung in Gebieten mit weniger als 4.000 bis 6.000 Einwohnern schwieriger gestalten wird.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-3. - Schaffung attraktiver Wohnbedingungen

Als Siedlungsraum spielen ländliche Räume in Schleswig-Holstein eine wichtige Rolle. In Schleswig-Holstein leben nur 24 % der Bevölkerung in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern (MUNL et al., 2003, S. 165).

Grundsätzlich kann aus der Analyse der regionalen Wanderungsbewegungen gefolgert werden, dass für viele Menschen zumindest Teile des ländlichen Raums einen attraktiven Wohnstandort darstellen (siehe MB-X-Tabelle 4.1). Dies gilt v.a. für gut erschlossene ländliche Räume, ländliche Räume in der Nähe von Agglomerationen und die landschaftlich attraktiven Küstenregionen. Die vermehrte Siedlung in ländlichen Gebieten bringt aber auch Probleme mit sich, z.B. eine zunehmende Flächenversiegelung und eine Zunahme des Verkehrsaufkommens. Daneben gibt es Gemeinden, die eher von einem Rückgang der Bevölkerung betroffen sind.

Das Niveau der Zufriedenheit mit Wohnbedingungen kann anhand von drei Bereichen gemessen werden:

– Zufriedenheit mit der Wohnung,
– Zufriedenheit mit der Wohngegend,
– Zufriedenheit mit Verkehrsverhältnissen.

Relevanz des Querschnittskriteriums 1-4. - Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion

Das Landschaftsbild kann sowohl die Wirtschaftskraftfunktion, die Siedlungs- und Wohnfunktion sowie die Freizeit- und Erholungsfunktion ländlicher Räume positiv wie auch negativ beeinflussen. Empirisch lassen sich hier allerdings noch keine eindeutigen Befunde vorweisen, zumindest bezogen auf den Zusammenhang zwischen Landschaftsbild, Wirtschaftskraftfunktion sowie Siedlungs- und Wohnfunktion (Neander, 2002).

Der Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und **Freizeit- und Erholungsaktivitäten** ist Gegenstand vieler Untersuchungen. Die Ergebnisse der empirischen Freizeitforschung zeigen in der Tat zunehmende Präferenzen der Bevölkerung, insbesondere der städtischen Bevölkerung, in Richtung Freiraumerholung (Brocksieper, 1987). Auch das tatsächliche

Verhalten der Erholungssuchenden lässt eine Bevorzugung ländlicher Räume erkennen (v.a. im Küstenraum, siehe MB-X-Karte 4.8). Das Landschaftsbild wird u.a. maßgeblich vom gegenseitigen Verhältnis zwischen besiedelten Flächen und Freiflächen und bei letzteren zwischen Wald[11], Grünland, Ackerland, Gewässern und naturnahen Landschaftselementen sowie ihrer Verteilung im Raum bestimmt. Besonders Wald genießt eine herausragende Stellung (Volk, 1985). Der Freizeit und Erlebniswert von Wald wird neben dem von Grünland, extensiver Bodennutzung, naturnaher Vegetation, Moor und Gewässern als sehr hoch eingeschätzt (Steinmetz, 1996). Dabei spielt auch die Frage der Zugänglichkeit eine wesentliche Rolle. Wald ist - sofern er durch Wege erschlossen ist - immer zugänglich, während alle anderen Flächennutzungen Beschränkungen unterliegen.

Die Nachfrage nach der Freizeit- und Erholungsfunktion ist im ländlichen Umland der Agglomerationen und sonstigen größeren zentralen Orten sowie in Regionen mit bereits etablierten Freizeittourismusaktivitäten weitaus ausgeprägter als in dünn besiedelten peripheren Regionen ohne Eignung für den Ferientourismus (siehe MB-X-Karte 4.8) (Neander, 2002).

10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Auf den Erhalt oder die Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume zielen viele Maßnahmen von ZAL ab; zumindest ist es bei vielen Maßnahmen ein Nebenziel. Ein Schwerpunkt der Förderung liegt auf den Kriterien „Beschäftigung“ und „Wohnumfeld/Erholungsfunktion“ (siehe Tabelle 10.3). Die beschäftigungsrelevanten Aspekte werden unter Querschnittsfrage 2 abgehandelt. Auf die Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen (Querschnittskriterium 1-2.) zielen nur zwei Maßnahmen des Förderschwerpunktes B sowie das AFP (a1), durch welches Diversifizierungsmaßnahmen wie Hofläden u.ä. gefördert werden können. Die Schaffung attraktiver Wohnbedingungen (Querschnittskriterium 1-3.) kann über Verbesserungen an Wirtschaftsgebäuden über das AFP (z.B. verbunden mit geringeren Lärm- und Geruchsemissionen) erreicht werden und ist Hauptziel der Förderung über die Dorferneuerung. Die Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und die Stärkung der Erholungsfunktion (Querschnittskriterium 1-4.) ist ein Nebenziel vieler Maßnahmen. Nur die sonstigen forstlichen Maßnahmen beinhalten dieses Kriterium als Hauptziel (siehe Tabelle 10.3), da der Wald gerade in einem waldarmen Land wie Schleswig-Holstein eine besondere Bedeutung für die Erholungsfunktion besitzt.

[11] Den Waldanteil in Schleswig-Holstein stellt MB-X-Karte 4.9 dar.

Tabelle 10.3: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele

	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	❍		●		❍	❍	❍		●			●			❍			❍	●	
	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	❍				●		❍													
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	●						●													
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	❍			❍							❍	❍			❍[1)]			❍	●	❍

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

1) Durch die VO zwingend vorgegebenes Ziel, aber vom Land nicht genannt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Analyse der Wirkungsrichtungen (Tabelle 10.4) fällt auf, dass insbesondere für das Kriterium 1-1. „Beschäftigung“ häufig noch keine Wirkungen feststellbar sind. Deutliche Hinweise auf positive Wirkungen, v.a. hinsichtlich der Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes (Querschnittskriterium 1-4.), werden im Förderschwerpunkt C gegeben.

Tabelle 10.4: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen

	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	**(-)** [1)]	**0**	**++?**	**0**	++	**0**	+		**0**			**(+)**			**(+)**	**0**		**0**	+	
	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	**0**				++			+												
	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	**(+)**						+++													
	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion				+							+	+++	**(+)**	+	**(+)**	**0**	+++		++	++

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht (siehe Kapitel 3).

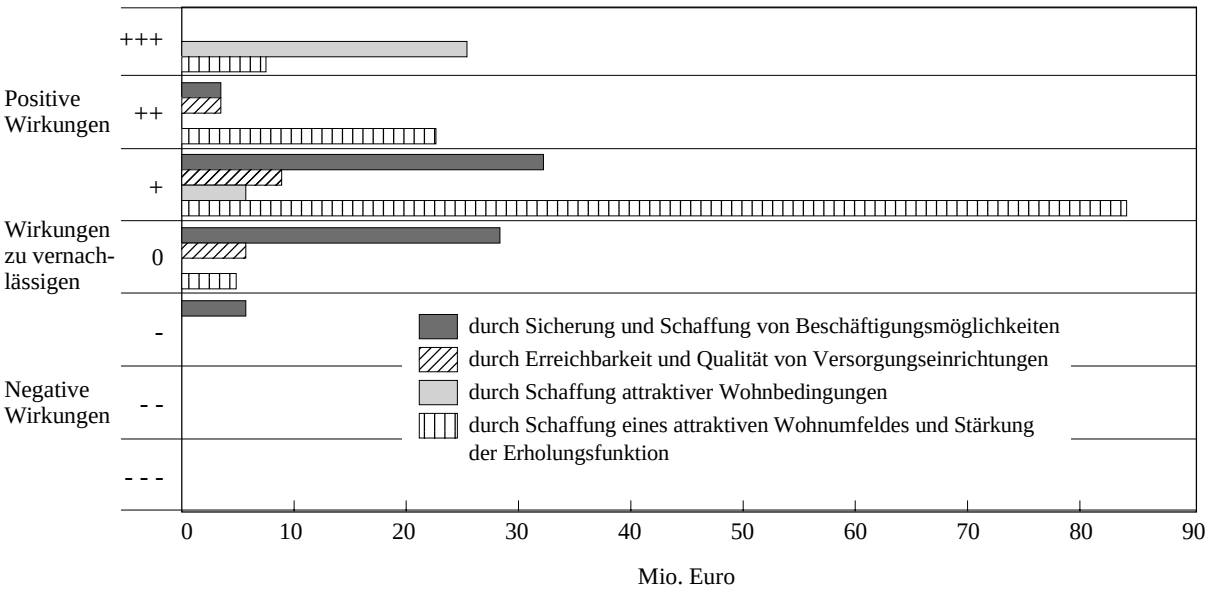
Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkungen sind bei den sektoral ausgerichteten Maßnahmen der Förderschwerpunkte A und C direkt, während im Bereich des Förderschwerpunkts B aufgrund der Dominanz von Maßnahmen öffentlicher Träger eher indirekte Wirkungen erzielt werden. Die Wirkungen treten bei den Förderschwerpunkten A und B sowohl kurz- wie langfristig auf. Wirkungen im Bereich des Querschnittskriteriums 1-4. entfalten sich eher mittel- bis langfristig, soweit es um die sichtbare Veränderung der Landschaftsgestalt geht.

10.3.1.3 Fazit

Der Wirkungsschwerpunkt der ZAL-Maßnahmen liegt in den Bereichen Beschäftigung und Landschaft/Erholung. Wenig Mittel fließen in den Bereich der Versorgungsinfrastruktur, wobei es sich hier auch nicht um einen flächendeckenden Ansatz handeln kann, sondern um einen Ansatz, der gezielt lokale/regionale Problemlagen aufgreift und daraus ausgerichtet, spezifische Lösungen anbietet (siehe Kapitel 9).

Abbildung 10.6: Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen zur „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“ gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

Geht man von rund 180 Mio. Euro öffentlichen Aufwendungen in den Jahren 2000 bis 2002 aus, so haben über 60 % der Mittel eine positive Wirkungsrichtung bezogen auf Landschaft und Erholung (siehe auch Querschnittsfrage 5).

10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag von ZAL zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben

Methodische Vorbemerkungen

Im Rahmen der Halbzeitbewertung werden folgende Beschäftigungswirkungen unterschieden (siehe MB-X-Text 5.1):

(1) Entstehung von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten (gemessen in Vollzeitäquivalenten) ausgelöst durch Fördergelder, die für die Erstellung oder die Nachfrage einer Leistung eingesetzt werden (z.B. in der Bauphase, im Projektmanagement, in der Beratung);
(2) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als Folge, direkter betrieblicher Investitionen;
(3) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als indirekte Folge von Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität und des Humankapitals.

Bei der synoptischen Wirkungsdarstellung auf Programmebene sollen jedoch - in Abweichung zur Systematik der EU-KOM - nur die **dauerhaften**, strukturwirksamen Effekte dargestellt werden. Befristete Wirkungen, z.B. durch die Auftragsvergabe, die konjunkturpolitisch relevant sind, werden gesondert dargestellt (zur Ermittlung der konjunkturellen Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 5.2).

Tabelle 10.5 zeigt die Zusammenhänge zwischen vorübergehenden/befristeten Wirkungen und dauerhaften direkten und indirekten Wirkungen, die kurz- bis langfristig entstehen.

Tabelle 10.5: Systematisierung der Beschäftigungswirkungen von ZAL

	Vorübergehend/ befristet, unmittelbar wirksam	Kurz- bis mittel- und langfristige Wirkungen (dauerhaft)	
		direkt	indirekt
Auslösendes Kriterium	Leistungserstellung	verbesserte einzelbetriebliche Situation	Standortattraktivität, verbessertes Humankapital, verbesserte Wettbewerbssituation von Unternehmen
Investitionstätigkeit; Zahlung von flächenbezogenen Zuwendungen für Landwirte	öffentliche und private Investitionen, im wesentlichen Bauinvestitionen, Zahlungen für bestimmte Art der Flächennutzung (*)	Private und öffentliche Investitionen in Gewerbe, Produktionsausweitung, Diversifizierung, Rationalisierung	private und öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Gebäude, Ausbildung
Beschäftigung	An die Leistungserstellung gebundene Beschäftigung	standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste	standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste
Wirtschaftpolitische Relevanz	konjunkturpolitisch relevant	wachstums- und regionalpolitisch relevant	wachstums- und regionalpolitisch relevant
Messbarkeit	Quantifizierung (nur) mit Einschränkungen möglich	Bruttowirkungen (**) quantifizierbar	Quantifizierung kaum möglich
Methodisches Instrumentarium	Befragung bei Zuwendungsempfängern, Auswertung der vorhandenen Literatur	Befragung bei Zuwendungsempfängern	Modellrechnungen, vertiefende Untersuchungen in Gemeinden

(*) Ob hier vorübergehend ein Beschäftigungseffekt resultiert, hängt von der jeweiligen Referenznutzung ohne Förderung ab.

(**) Nettowirkungen sind nicht zu ermitteln, da weitgehend Angaben über Vergleichsgruppen fehlen. Verdrängungs- und Verlagerungseffekte können nicht ermittelt werden.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIW, 1998.

Auf eine differenzierte Ausweisung der Indikatoren zu den beiden Kriterien der EU-KOM wird in der Halbzeitbewertung verzichtet (siehe auch Kapitel 10.1.4), da in den einzelnen Förderkapiteln aufgrund des Umsetzungsstandes sehr unterschiedliche Ergebnisse vorliegen. Schon auf der Ebene des Querschnittsindikators ist die Aggregation von Einzelergebnissen methodisch problematisch. Noch problematischer ist der Versuch, die Unterindikatoren zu quantifizieren und summativ darzustellen.

10.3.2.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Relevanz der Frage

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird ausgeführt, dass „die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums [...] auf die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete ausgerichtet

sein und daher zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten beitragen [sollte].“[12] Die Frage und die zugehörigen Kriterien sind daher relevant.

Im Einklang mit dieser Zielsetzung hat auch ZAL die Verbesserung der Beschäftigungssituation als ein wichtiges Ziel benannt (siehe Kapitel 2.2.1), das durch die Einbindung von ZAL in „ziel“ noch einmal ein besonderes Gewicht erhält.

In den ländlichen Räumen kann der Arbeitsmarkt laut ZAL weder die aus den schrumpfenden Branchen (z.B. Landwirtschaft, Schiffsbau, Ernährungsgewerbe) abwandernden Personen in ausreichendem Umfang aufnehmen, noch den z.T. gut qualifizierten Berufsanfängern Entwicklungsmöglichkeiten bieten. Insbesondere in den peripher gelegenen ländlichen Gebieten müssen, flankiert durch eine gezielte Förderung, neue beschäftigungswirksame Felder erschlossen und Existenzgründungen unterstützt werden (MLR, 1999, S. 53).

Stärken und Schwächen bezogen auf die Arbeitsmarktsituation im ländlichen Raum sind in ZAL genannt (MLR, 1999). Die in ZAL genannten Entwicklungsmöglichkeiten und Handlungsansätze sind v.a. im Zusammenhang mit dem „ziel“-Programm zu werten, da viele hier genannten Themenbereiche eher in die Bereiche des EFRE und ESF fallen. Die Frage nach möglichen Synergien zwischen ZAL und den anderen „ziel“-Programmen ist zu stellen (siehe Kapitel 10.4.1.1).

Die wesentlichen Eckpunkte der Arbeitsmarktsituation in Schleswig-Holstein sind in MB-X-Text 5.3 genannt.

Relevanz des Kriteriums 2-1. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft

Im Gesamtkontext Schleswig-Holsteins spielt die Frage der Beschäftigung in der Landwirtschaft keine wesentliche Rolle mehr, da der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft in den meisten ländlichen Kreisen in Schleswig-Holstein nur noch gering ist (siehe MB-X-Karte 5.2). Wie eine Untersuchung der Forschungsgesellschaft für Agrar-

[12] Es gibt durchaus kritische Stimmen bezüglich der Verknüpfung von regionaler Wirtschaftspolitik und Beschäftigungszielen (siehe Frankenfeld, 2002). Frankenfeld (2002) argumentiert, dass Regionalpolitik zuallererst Standort- und Wettbewerbspolitik ist. In Prozessen aufholender wirtschaftlicher Entwicklung einzelner Regionen können durch regionale Wirtschaftspolitik sowohl Arbeitsplätze vernichtet wie auch neue geschaffen werden. Arbeitsplätze dienen also nicht als Maßstab, ob eine Politik erfolgreich ist (zumindest kurz oder mittelfristig). Messlatte hierfür ist, ob sich eine Region im Standortwettbewerb behauptet. Dies kann auch auf die Frage, ob eine Sektorpolitik erfolgreich ist, übertragen werden.

politik und Agrarsoziologie (FAA) (Becker, 1997) für das Bundesgebiet verdeutlicht, liegt bis auf wenige Ausnahmen, auch auf dörflicher Ebene, die Beschäftigung in anderen Wirtschaftszweigen deutlich höher als in der Landwirtschaft. Daraus zieht Bauer (2002a) die Schlussfolgerung, dass „auch bei weiter fortschreitendem landwirtschaftlichen Strukturwandel [...] in den meisten Regionen kaum noch nennenswerte Rückkoppelungen von der Landwirtschaft auf den Arbeitsmarkt zu erwarten [sind], weil der Beschäftigtenanteil der Landwirtschaft bereits sehr niedrig ist. Für die Menschen in ländlichen Räumen dürfte der sektorale und regionale Strukturwandel in den übrigen Branchen von weitaus größerer Tragweite sein“.

Eine Förderung, die im land- und forstwirtschaftlichen Bereich ansetzt, kann aufgrund der geringen Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei (LFF) für den ländlichen Arbeitsmarkt nicht die zentrale Rolle für die Lösung von Beschäftigungsproblemen spielen. Aber letztlich ist heute kein Politikbereich allein in der Lage, zu grundsätzlich beschäftigungsrelevanten Lösungen zu kommen (Stoll et al., 1998), so dass das Kriterium als relevant erachtet wird.

Relevanz des Kriteriums 2-2. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft

Außerlandwirtschaftliche Sektoren sind, spiegelt man die Darstellung der Erwerbstätigkeit in der LFF, bedeutend für die Beschäftigtenentwicklung sowie die wirtschaftliche Entwicklung und Dynamik Schleswig-Holsteins. Dies gilt gleichermaßen für verdichtete und ländliche Räume.

Durch ZAL kann die Beschäftigtensituation in außerlandwirtschaftlichen Sektoren über die Förderung von unternehmensbezogenen Investitionen beeinflusst werden. Außer im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher und auch forstwirtschaftlicher Produkte ist aber eine Förderung von Unternehmen im Rahmen von ZAL nicht möglich. Des Weiteren können über eine Verbesserung der Standortattraktivität, z.B. durch die Schaffung von infrastrukturellen Voraussetzungen, Bestandssicherung, Expansion oder Ansiedlung von Unternehmen unterstützt werden. Hierfür wären in erster Linie die Maßnahmen des Förderschwerpunktes B geeignet. „Letztlich wird mit derartigen Infrastrukturmaßnahmen die Position des ländlichen Raums im regionalen Wettbewerb um Investitionsmittel und Arbeitsplätze gestärkt“ (BML, 1999). Ob Förderschwerpunkt C, der auf den Erhalt und die Verbesserung von Umweltressourcen abzielt, als positiver oder negativer Standortfaktor zu werten ist, ist regional differenziert zu werten. Die Ausprägung der Landschaft wird als weicher Standortfaktor gewertet, wobei sich in der Literatur (Neander, 2002) kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Landschaft und den Standortentscheidungen von gewerblichen und Dienstleistungsunternehmen finden lässt.

10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

ZAL bzw. die einzelnen Maßnahmen können in unterschiedlicher Weise Beschäftigungswirkungen erzielen (siehe EU-KOM, 1999a). Die erwarteten Wirkungen sind im Programmplanungsdokument beschrieben (MLR, 1999, S. 140 ff).

Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft (Kriterium 2-1.) ist ein Ziel in allen Förderschwerpunkten, allerdings nur bei fünf von elf Maßnahmen explizit als Hauptziel genannt. Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 2-2.) ist Hauptziel von drei Maßnahmen, die auf direkte (g1 und g2) und indirekte Effekte (p1, p2, s1, s2) abzielen (siehe Tabelle 10.6).

Tabelle 10.6: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	●	❍	●	❍	❍	❍			●			●			❍			❍	●	
	außerhalb der Landwirtschaft			●		●	❍	●		●			●						❍		❍

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung ist bei vielen Maßnahmen zwar ein Wirkungszusammenhang zur Frage der Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung darstellbar; die Intensität der Wirkung kann allerdings noch nicht dargestellt werden. Das Beispiel der Agrarumweltmaßnahmen soll diese Problematik näher beleuchten. Von dauerhaften mittel- bis langfristigen Beschäftigungswirkungen kann hier nur ausgegangen werden, wenn durch die Förderung eine nachhaltige Veränderung der Produktionsweise induziert wird, die auch bei einem Wegfall der Flächenförderung Bestand hätte. Selbst für den Bereich des Ökologischen Landbaus, dem v.a. in den ersten Jahren der Umstellung positive Beschäftigungseffekte zugerechnet werden, wird die Frage der Nachhaltigkeit aufgrund neuerer Entwicklung (wachsender Prämienanteil am Umsatz aufgrund der sinkenden Preise) kritisch gesehen. Im Rahmen des Programmworkshops wurde ebenfalls darauf verwiesen, dass beispielsweise die großen Marktfruchtbetriebe des Ökologischen Landbaus bei einem Wegfall der Förderung wahrscheinlich wieder zur konventionellen Produktionsweise zurückkehren würden (IM et al., 2003). Damit können zum jetzigen Zeitpunkt mögliche mittel- bis langfristige Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen zwar nicht ausgeschlossen werden, von ihrem Charakter sind sie aber bislang eher den konjunkturellen Effekten zuzuordnen (siehe MB-X-Tabelle 5.1).

Positive und messbare Wirkungen weisen ausschließlich Maßnahmen des Förderschwerpunkts B auf. Dies ist bemerkenswert, weil in den beiden relevanten Maßnahmen ausschließlich Projekte in öffentlicher Trägerschaft gefördert werden. Die privaten Maßnahmen, z.B. der Dorfentwicklung, werden ausschließlich national finanziert. Die dort entstehenden Beschäftigungseffekte wurden nicht erhoben[13]. Sie können, wenn man die Ergebnisse aus anderen Bundesländern überträgt, z.B. im Bereich der Umnutzungsförderung durchaus beträchtlich sein. Über die indirekten Beschäftigungswirkungen von Infrastrukturmaßnahmen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussagen treffen, weil diese eher langfristiger Natur sind. Dies betrifft beispielsweise die indirekte Beschäftigungswirkung durch touristische Infrastrukturmaßnahmen, wie den Bau oder die Beschilderung eines Radweges. Auch zu einem späteren Zeitpunkt wird es methodisch sehr schwer sein, diese Effekte zu messen bzw. kausal zuzuordnen (siehe Tabelle 10.7).

Tabelle 10.7: Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung	in der Landwirtschaft	**(-)** [1]	**0**	**+?**	**(+)**					**0**						**(+)**	**0**		**0**	**0**	
	außerhalb der Landwirtschaft			**++?**		**++**	**0**	**+**		**0**			**(+)**							**0**	

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht (siehe Kapitel 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

Tendenziell negative Beschäftigungswirkungen treten beim AFP (a1) auf. Diese resultieren zum einen aus Rationalisierungsinvestitionen, durch die der Arbeitszeitbedarf in den geförderten Betrieben verringert wird und zum anderen aus Erweiterungsinvestitionen in Wachstumsbetrieben, die – bei weitgehend konstantem Produktionsvolumen (z.B. Milch) – zu einer überproportionalen Arbeitsreduzierung in durchschnittlich weniger arbeitspro-

[13] Von Seiten des für wesentliche Bereiche der Artikel-33-Maßnahmen zuständigen Fachreferats wird angeregt, bei einer zukünftigen Evaluation gegebenenfalls private Maßnahmen, die in größerem Umfang Beschäftigungspotenziale entfalten und die nur mit nationalen Mitteln auf der Grundlage des ZAL gefördert werden, in die Evaluierung zu integrieren. Damit würde eine gewisse „Schieflage“, die sich bei ausschließlicher Betrachtung der öffentlichen Maßnahmen ergibt, korrigiert werden.

duktiven Betrieben führen. In beiden Fällen trägt die neu geschaffene Kapitalausstattung zu einer Sicherung der verbleibenden Arbeitsplätze in den geförderten Betrieben bei.

Positive Beschäftigungswirkungen konnten für die geförderten Diversifizierungsmaßnahmen ermittelt werden, die jedoch nur einen geringen Anteil an der Gesamtheit der geförderten Maßnahmen haben. Auch hier treten teilweise Verdrängungseffekte auf, die jedoch aufgrund methodischer und datentechnischer Schwierigkeiten unberücksichtigt bleiben.

10.3.2.3 Querschnittskriterium 2-3. - Befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte

Dieses Kriterium wurde zusätzlich eingeführt, um eine klare Trennung zwischen den verschiedenen Ebenen der Beschäftigungseffekte und deren wirtschaftspolitischen Relevanz zu erhalten. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Schleswig-Holstein sind die konjunkturellen Effekte auf die Beschäftigung durchaus von Interesse. Beschäftigungswirkungen, z.B. auf das Bauhandwerk, gehen aber von allen öffentlichen Ausgaben aus, die mit einer entsprechenden Leistungserstellung verbunden sind. Sie können weder einen Maßstab zur Beurteilung von ZAL noch einzelner Maßnahmen darstellen.

Im Folgenden werden die Schätzergebnisse für die einzelnen Förderschwerpunkte vorgestellt (zur Methodik der Ermittlung siehe MB-X-Text 5.2). Eine genaue Übersicht gibt MB-X-Tabelle 5.1.

Förderschwerpunkt A

Die direkten Beschäftigungseffekte für die ersten drei Förderjahre 2000 bis 2002 liegen bei rund 429 Arbeitsplätzen (in Personenjahren). Legt man ein Verhältnis zwischen direktem Beschäftigungseffekt und gesamtem Beschäftigungseffekt[14] von 1:1,65 zugrunde, dann ergibt sich ein Gesamteffekt von 687 Arbeitsplätzen. Insgesamt profitiert v.a. das Bau- und Ausbaugewerbe, im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung auch der technische Anlagenbau von der Förderung. Im Bereich der Berufsbildung handelt es sich um Lehrpersonal, das die geförderten Kurse inhaltlich vorbereitet und durchführt. Die Auf-

[14] Der gesamte Beschäftigungseffekt setzt sich zusammen aus dem direkten Produktionseffekt der geförderten Investition und den indirekten sektoralen Produktionseffekten durch die Vorleistungslieferungen multipliziert mit den sektoralen Beschäftigungskoeffizienten (Kleemann et al., 1999).

träge werden zur Hälfte im Kreis vergeben; nur ein geringer Teil geht an Unternehmen außerhalb des Bundeslandes.

Förderschwerpunkt B

Die direkten Beschäftigungseffekte für die ersten drei Förderjahre 2000 bis 2002 liegen bei rund 810 Arbeitsplätzen (in Personenjahren). Daraus lässt sich ein gesamter Beschäftigungseffekt von 1.340 Arbeitsplätzen (in Personenjahren) ermitteln. Insgesamt profitieren v.a. Tiefbau- und Deichbauunternehmen von der Förderung. Bei k und o werden zu einem großen Teil die Aufträge an Unternehmen im Kreis vergeben, bei r und u erfolgt die Auftragsvergabe in Schleswig-Holstein. Im Deichbau wird die Maßnahme Küstenschutz im Deichvorfeld überwiegend durch Personal des ARL Husum durchführt. Hier sind ca. 330 Personen beschäftigt, die durch die geförderte Maßnahme besser ausgelastet werden.

Förderschwerpunkt C

Förderschwerpunkt C beinhaltet im Wesentlichen Maßnahmen, bei denen eine Beschäftigungswirkung zum einen für die Dauer der Prämien- oder Ausgleichszulagengewährung eintreten kann. Zum anderen treten bei den investiven Maßnahmen auch Effekte durch die Leistungserstellung auf.

Die Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten werden als Ausgleich für bestehende wirtschaftliche Erschwernisse durch gemeinschaftsrechtliche Auflagen gezahlt. Durch die Maßnahme entstehen keine Beschäftigungseffekte; es sei denn, man würde als Referenzsituation die Nutzungsaufgabe annehmen. Ähnliches gilt für die Ausgleichszulage.

In der forstlichen Förderung sind ungefähr 100 Personenjahre zu veranschlagen. Die Leistungen werden bei h überwiegend als Fremdleistung erbracht, bei i überwiegend in Eigenleistung. Der Wirkbereich ist zur Hälfte der Nahbereich.

Maßnahme t bewirkt in geringem Umfang Beschäftigungseffekte bei den örtlichen Bauunternehmen des ländlichen Raums, die ansonsten auch Tätigkeiten für die Unterhaltungsverbände durchführen.

Gesamtschau

Die Summe der geschätzten befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekte liegt bei rund 1.350 Personenjahren (direkte Effekte) und rund 2.150 Personenjahren (Gesamteffekte) im Zeitraum 2000 bis 2002. Auf ein Jahr umgerechnet, ergeben sich Effekte von rund 716 Personenjahren. Geht man vereinfachend davon aus, dass diese Beschäftigung zum überwiegenden Teil Schleswig-Holstein und dem Baugewerbe zugute kommt, dann handelt es sich um ca. 1 % der im Jahr 2001 im Baugewerbe Schleswig-Holsteins vorhan-

denen Arbeitsplätze. Damit hat ZAL - in allerdings nur sehr geringem Umfang - dazu beitragen, den Beschäftigungsrückgang im Baugewerbe, der zwischen 1998 und 2001 immerhin bei -10,8 % lag (Stala, 2003), ein wenig abzuschwächen.

Geht man davon aus, dass rund 180 Menschen ganzjährig oder saisonweise im Privat- und Kommunalwald in Schleswig-Holstein beschäftigt sind (Mitteilung des MUNL), sichert die forstliche Förderung durch die Umsetzung der Maßnahmen für rd. 6 % Beschäftigung in den Betrieben selbst.

10.3.2.4 Fazit

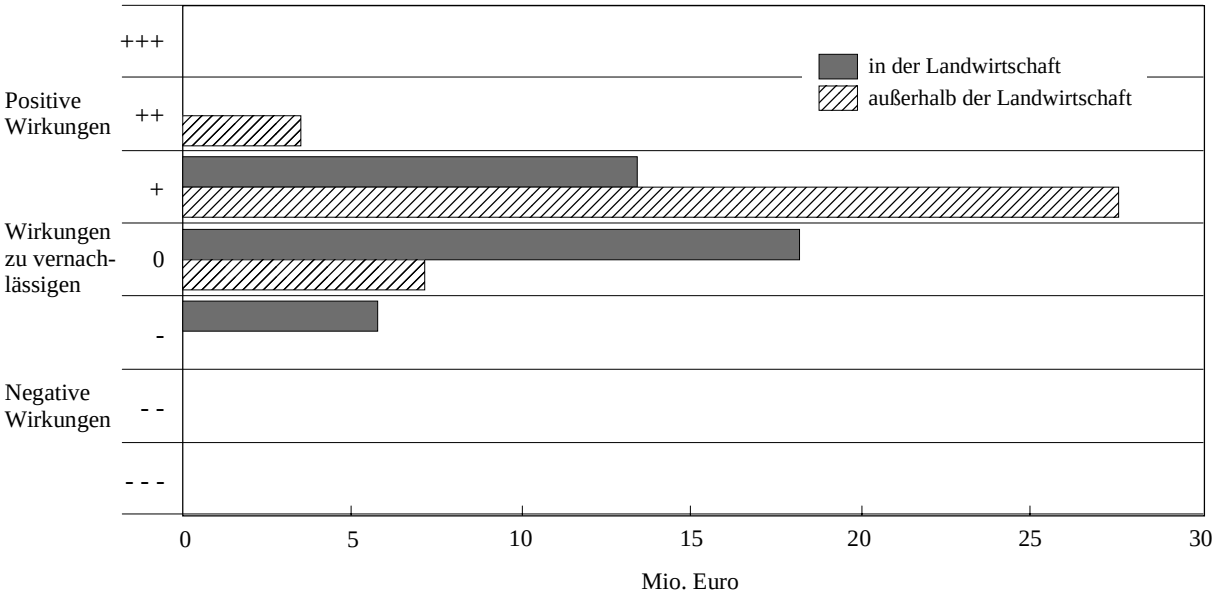
Zum jetzigen Zeitpunkt können in erster Linie konjunkturell relevante Beschäftigungseffekte aufgezeigt werden. Direkte und indirekte Wirkungen sind bislang nicht in großem Umfang zu vermerken; allerdings sind gerade die indirekten Wirkungen auch erst mittel- bis langfristig messbar.

Die Frage der Beschäftigung kann allerdings nicht der Maßstab für die Auswahl von Maßnahmen sein, solange die Beschäftigungswirkungen nicht in das Zielsystem integriert sind (siehe Kapitel 10.1.4). Wie wertet man beispielsweise eine Agrarumweltmaßnahme mit hoher Ressourcenschutzwirkung, aber neutralen bis negativen Beschäftigungseffekten?

Jedoch sollte bei den Maßnahmen, die als Hauptziel „Beschäftigung“ nennen, dieses Kriterium ein (noch) stärkeres Gewicht bei der Projektauswahl erhalten.

Bei der Darstellung der Wirkungsrichtungen und der dazugehörigen öffentlichen Aufwendungen wird deutlich, dass Beschäftigungswirkungen tendenziell eher im außerlandwirtschaftlichen Bereich verortet werden. Angesichts eines Gesamtauszahlungsvolumens der Jahre 2000 bis 2002 von ca. 180 Mio. Euro wird zudem deutlich, dass nur ein geringer Anteil der Mittel in Maßnahmen mit Beschäftigungswirkungen fließt. Rund 7 % bzw. 17 % der öffentlichen Programmmittel entfalten bislang positive Beschäftigungswirkungen im landwirtschaftlichen bzw. außerlandwirtschaftlichen Bereich.

Abbildung 10.7: Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag von ZAL zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung

Methodische Vorbemerkungen

Hier sollen gemäß EU-KOM alle direkten und indirekten Wirkungen der Maßnahmen auf das Einkommen der ländlichen Bevölkerung, insbesondere das Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung, zusammenfassend dargestellt werden.

Der Zusammenfassung der unterschiedlichen Einkommenswirkungen standen große methodische Schwierigkeiten entgegen, da aufgrund der Vielfalt der Maßnahmen unterschiedliche Einkommensbegriffe genutzt werden und die Erfassung teilweise qualitativ, teilweise quantitativ erfolgte (siehe MB-X-Abbildung 1.2). Des Weiteren ist die Wirkung auf das Einkommen eher mittel- bis langfristiger Natur, da bei Unternehmensinvestitionen mehrere Jahre nach der Investition abgewartet werden müssen, um Aussagen zur Einkommenswirkung treffen zu können. Bei Infrastrukturinvestitionen verhält es sich ähnlich. Auch hier sind die Effekte eher langfristiger Natur. Daneben gibt es Maßnahmen, die sich unmittelbar einkommenswirksam niederschlagen. Dazu gehört z.B. die Ausgleichszulage oder die Ausgleichszahlung. Diese Effekte sind aber an die Gewährung von Fördermitteln gebunden. Agrarumweltmaßnahmen können ebenfalls einkommenswirksam

werden. Damit sind nicht Über- oder Unterkompensationen durch die Prämie angesprochen, sondern indirekte Wirkungen z.B. über den Aufbau neuer Vermarktungswege im Ökologischen Landbau.

10.3.3.1 Relevanz der Frage und zugehörigen Kriterien

Die Frage und die zugehörigen Kriterien sind relevant, wobei sich durch die geringe Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft[15] der Einfluss relativiert, den der Erhalt oder die Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung auf das regionale Einkommensniveau haben könnte. Die Landwirtschaft in Schleswig-Holstein ist im bundesrepublikanischen Vergleich ein sehr produktiven Sektor. Dies zeigt sich in einem deutlich geringeren Abstand zur BWS je Erwerbstätigen außerhalb der Landwirtschaft. Der Produktionswert der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein beträgt über drei Milliarden Euro pro Jahr (2001). Er ist damit zum Beispiel fast dreimal so hoch wie der in der Schiffbaubranche und liegt gleichauf mit dem Produktionswert der Sparte Elektrotechnik (siehe auch Kapitel 3).

In Verbindung mit anderen Sektoren der Volkswirtschaft wird der Agrarwirtschaft in Schleswig-Holstein daher ein Entwicklungspotenzial zugesprochen. Die Landwirtschaft bildet nach Einschätzung des HWWA einen wichtigen Bestandteil des Entwicklungsclusters „Moderne Nahrungsmittelproduktion“. „Die Rahmenbedingungen für die Entwicklung eines innovativen und dynamischen Clusters der modernen Nahrungsmittelproduktion sind in Norddeutschland überaus günstig. Die Spezialisierung Norddeutschlands mit einer großen Bedeutung des Ernährungsgewerbes und einem hoch produktiven Agrarbereich bildet im traditionellen Bereich der norddeutschen Wirtschaft ein breites Fundament für einen solchen Cluster“ (Niebuhr et al., 2003).

Die Einkommenslage, Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft ist ausführlich im Programmplanungsdokument beschrieben (MLR, 1999, S. 26 ff). An der grundsätzlichen räumlichen Problemlage hat sich gegenüber der Zustandsbeschreibung in ZAL nichts Wesentliches geändert.

Die strukturellen Defizite der ländlichen Gebiete im Norden und Osten des Landes spiegelt auch die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem als Indikator für die Wirtschaftskraft wider (siehe auch MB-X-Text 5.3). Die BWS je Erwerbstätigem im Jahr 2000 liegt

[15] Die Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft gemessen an ihrem Anteil an der Bruttowertschöpfung wird im MB-X-Text 6.1 beschrieben.

im Durchschnitt Schleswig-Holsteins bei 46.796 Euro. Nur die Landeshauptstadt Kiel und die Hamburger Umlandkreise Pinneberg und Storman sowie Steinburg liegen über dem Durchschnitt (LDS-NRW, 2002). Auch das BIP je Kopf liegt in den ländlichen Gebieten unter den Werten des Hamburger Umlands und der kreisfreien Städte.

Die unterdurchschnittliche Einkommenssituation ist u.a. auf die Branchenstruktur - charakterisiert durch den höheren Anteil des Agrarsektors an der Wertschöpfung, eine größere Bedeutung des Baugewerbes und andere Bereiche des Produzierenden Gewerbes mit relativ niedriger Arbeitsproduktivität und weniger unternehmensbezogene Dienstleistungen - in ländlichen Räumen zurückzuführen. Aus Sicht des Kohäsionsziels ist den Einkommenswirkungen der Fördermaßnahmen bzw. des Programms eine große Bedeutung zuzumessen (MLR, 1999, S. 133 ff).

ZAL kann aufgrund seiner Maßnahmenstruktur zumeist nur indirekte Wirkungen auf das Einkommen der nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerung entfalten, und zwar in dem Maße, wie die Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität beitragen und dadurch Impulse bewirken. Einzig die Förderung der Maßnahme g1/g2 kann direkt unternehmensbezogene Investitionen fördern und dadurch direkt einkommenswirksam werden.

10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Sicherung und Verbesserung des Einkommens in der Landwirtschaft (Kriterium 3-1.) steht im Vordergrund des Förderschwerpunktes A „Produktionsstruktur“. Förderschwerpunkt B sieht hier nur für die Maßnahmen p1 und p2 ein Hauptziel vor. Erklärtes Ziel ist die Sicherung und Verbesserung des Einkommens im Kapitel V, wobei es hier an die Gewährung der Förderung gebunden ist. Daneben haben die sonstigen forstlichen Maßnahmen ein Hauptziel „Einkommenssicherung bzw. -verbesserung“.

Unbedeutender ist der Aspekt der Einkommenserzielung außerhalb der Landwirtschaft. Nur die Maßnahmen g und p zielen hauptsächlich auf die Sicherung und Verbesserung des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft ab (siehe Tabelle 10.8).

Tabelle 10.8: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele

	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	●	❍	●	❍		❍			●					●	●			❍	●	
	außerhalb der Landwirtschaft			●						●									❍		

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Sicherung und Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens tragen v.a. die sektoralen Förderschwerpunkte bei. Die Wirkungen im Förderschwerpunkt A lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren, da der Abstand zur getätigten Investition zu kurz ist und z.T. noch keine aussagekräftigen Datenblätter vorliegen. Im Bereich des Förderschwerpunktes C handelt es sich um flächenbezogene Zuwendungen; hier treten die Einkommenseffekte unmittelbar auf (siehe Tabelle 10.9).

Aber auch außerlandwirtschaftliche Einkommen werden durch einzelne Maßnahmen positiv beeinflusst. Die Einkommenswirkungen außerhalb der Landwirtschaft reichen von vorhanden, aber aus Programmsicht vernachlässigbar, bis positiv. Bei der Verarbeitung und Vermarktung handelt es sich aufgrund der unzureichenden Datenlage noch um Ex-ante-Schätzungen (siehe Kapitel 7).

Tabelle 10.9: Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen

	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
Sicherung und Verbesserung des Einkommens	in der Landwirtschaft	**(+)**	**(+)**	**+?**	**+**					**0**		**+**			**(+)**	**++**	**(+)**		**0**	**0**	
	außerhalb der Landwirtschaft			**++?**		**++**	**0**	**+**		**0**			**(+)**							**0**	

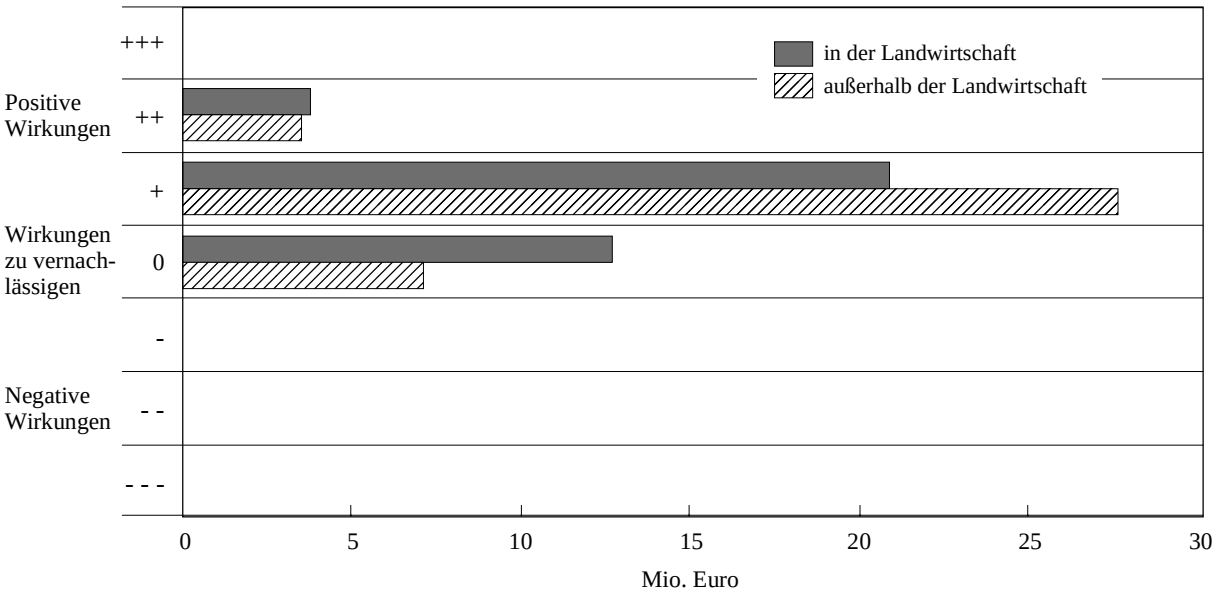
Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.3.3 Fazit

Einkommenseffekte bewegen sich v.a. im geringfügig positiven Wirkungsbereich und entstehen in etwas stärkerem Umfang im außerlandwirtschaftlichen Bereich. Der Anteil von Programmmitteln mit einer positiven Wirkungsrichtung liegt aber auch hier nur bei rund 17 %.

Abbildung 10.8: Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag von ZAL zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse

10.3.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Relevanz der Frage

Die Frage ist sowohl bezogen auf den landwirtschaftlichen wie auch für den Verarbeitungs- und Vermarktungssektor relevant; allerdings in unterschiedlichen Ausprägungen. Im landwirtschaftlichen Bereich geht es primär um einen weiteren Ausbau der starken Wettbewerbsposition; im Verarbeitungs- und Vermarktungssektor um eine Begleitung der strukturellen Anpassungsprozesse.

Insgesamt handelt es sich bei der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein um einen produktiven Sektor, wie Tabelle 10.10 zeigt.

Tabelle 10.10: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Preisen von 1991

Gebiet	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
Alle Sektoren: Schleswig-Holstein	86.392	87.624	89.872	93107	95.590
Alle Sektoren: Früheres Bundesgebiet	94.010	95.500	97.590	100.760	103.500
Alle Sektoren: SH zu früherem Bundesgebiet in %	91,9	91,8	92,1	92,4	92,4
Landwirtschaft: Schleswig-Holstein	62.733	67.248	76.359	82.104	87.323
Landwirtschaft: Früheres Bundesgebiet	43.890	44.030	51.050	51.980	55.910
Landwirtschaft: SH zu früherem Bundesgebiet in %	142,9	152,7	149,6	158,0	156,2

Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistisches Landesamt SH.

Auch der Vergleich ausgewählter Kennziffern landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe zeigt diesen Produktivitätsvorsprung der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein (siehe Tabelle 10.11).

Tabelle 10.11: Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Ländern

	Land	Betriebsgröße [1)]	Gewinn		
		1.000 Euro StBE	Euro/ha LF	Euro/nAK	Euro/Unternehmen
1999/2000	Schleswig-Holstein	54,9	523	27.706	39.808
	Niedersachsen	51,0	536	24.554	34.413
	Nordrhein-Westfalen	45,2	616	24.725	32.187
	Hessen	38,5	439	17.952	26.631
	Früheres Bundesgebiet	-	-	-	-
	Deutschland	39,7	571	21.485	31.034
2000/2001	Schleswig-Holstein	58,1	618	31.158	47.776
	Niedersachsen	53,2	632	29.961	41.591
	Nordrhein-Westfalen	46,7	786	32.384	42.387
	Hessen	40,1	502	21.041	30.681
	Früheres Bundesgebiet	40,1	712	25.255	36.405
	Deutschland	41,4	657	25.318	36.535
2001/2002	Schleswig-Holstein	95,7	540	22.904	36.307
	Niedersachsen	94,0	575	26.194	38.986
	Nordrhein-Westfalen	86,7	739	23.878	35.374
	Hessen	72,9	509	20.706	31.392
	Früheres Bundesgebiet	72,0	650	21.560	32.778
	Deutschland	76,7	577	21.763	33.593

1) 2001/2002 Betriebsgröße EGE.

Quelle: Agrarbericht, verschiedene Jahrgänge.

Aufgrund der Umstellung der methodischen Betriebssystematik sind die Daten der Tabelle 10.11 zwischen den Jahren 199 und 2002 im Längsschnitt nicht vergleichbar. Bezogen auf die einzelnen Jahre zeigt sich aber, dass Schleswig-Holstein, mit Ausnahme der Flächenproduktivität, über den Durchschnittswerten Deutschlands oder des früheren Bundesgebietes liegt. Dabei streuen die Werte sehr stark. Die erfolgreichen Haupterwerbsbetriebe („oberes Drittel“) erwirtschaften ein Einkommen von fast 35.000 Euro je Arbeitskraft. Im unteren Drittel wurden nur knapp 7.000 Euro erzielt (MUNL et al., 2003).

Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor besitzt zwar eine große Bedeutung in Schleswig-Holstein, ist aber gekennzeichnet von erheblichen strukturellen Anpassungsprozessen. Die Ernährungsindustrie ist mit gut 16 % Anteil an den Umsätzen des Verarbeitenden Gewerbes (2001) der umsatzstärkste Wirtschaftszweig in Schleswig-Holstein und von besonderer Bedeutung für den ländlichen Raum. Hinsichtlich der Beschäftigten sind es vor allem der Schlacht– und Molkereibereich sowie die Obst– und Gemüseverarbeitung. Allerdings kann in den vergangenen Jahren bei insgesamt stagnierenden Beschäftigten- und Umsatzzahlen nicht von einer positiven und dynamischen Entwicklung gesprochen werden. Vor allem im tierischen Bereich führten Strukturanpassungen und Nachfragerückgänge zu einem Rückgang der Beschäftigtenzahl von 4.451 in 1997 auf 3.751 in 2001. Diese Entwicklung beruht zu einem erheblichen Teil auf Wiedervereinigungseffekten. Zum anderen verlagerten nationale und internationale große Unternehmen ihre Standorte zu Lasten Schleswig-Holsteins (siehe Kapitel 7). Auch im Jahr 2002 ging der Umsatz gegenüber dem Vorjahr um 2,6 % zurück. Der Umsatzrückgang verteilte sich ziemlich gleichmäßig auf alle Branchen. Nur bei der Milchverarbeitung ist ein starker Rückgang direkt zuzuordnen, der vorrangig auf den Milchpreisverfall im Jahr 2002 zurückzuführen sein dürfte. Bei den Beschäftigten des Ernährungsgewerbes setzte sich 2002 die abnehmende Tendenz der Vorjahre nicht fort (MUNL et al., 2003).

Relevanz des Kriteriums 4-1. - Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch Produktivitätsverbesserungen/Kostensenkungen

Das Kriterium ist sowohl auf der einzelbetrieblichen Ebene - auch vor dem Hintergrund der z.Z. diskutierten Vorschläge zur Mid-term-Review - relevant wie auch auf Ebene der Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen, die wie oben ausgeführt, einem starken Wettbewerbsdruck unterliegen.

Relevanz des Kriteriums 4-2. - Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch Verbesserung der Marktposition

Das Ernährungsgewerbe hat unter erheblichen Strukturanpassungen zu leiden (siehe Kapitel 7). Das HWWA sieht in der Kombination Agrarwirtschaft, Ernährungsgewerbe und Bio- und Gentechnologie in der modernen Nahrungsmittelproduktion einen entwicklungsfähigen Cluster (Niebuhr et al., 2003). Hiernach dürften positive Impulse für die Nahrungsmittelproduktion v.a. von der zunehmenden Nachfrage nach ökologischen und regi-

onal hergestellten Produkten im Gastgewerbe und Gesundheitswesen in und außerhalb Schleswig-Holsteins ausgehen.

Relevanz des Kriteriums 4-3. - Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch positive Umsatzentwicklung

Unter Wettbewerbsgesichtspunkten und zur Steigerung des Einkommens sind beide Umsatzkomponenten, Preis und Verkaufsvolumen, von Relevanz. Dabei ist zu beachten, dass es sich weitgehend um Wirkungen auf einzelbetrieblicher Ebene handelt (Preis und Verkaufsvolumen). Beispielsweise weiten im einzelbetrieblichen Bereich Betriebe ihre Milchproduktion aus. Durch die insgesamt bestehenden Gesamtproduktionslimits kann es in der Gesamtbetrachtung aber zu keiner Volumenausdehnung im Segment „Milch“ kommen. Der Preis könnte aufgrund von Qualitätsverbesserungen allerdings steigen. Im Verarbeitungs- und Vermarktungsbereich können positive Umsatzentwicklungen in einem Unternehmen andere Unternehmen vom Markt verdrängen. Dies lässt sich aufgrund von fehlenden Vergleichsgruppen allerdings nur vermuten.

10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Es gibt nur einige wenige Maßnahmen in ZAL, die auf den Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Märkte abzielen. Dazu gehören neben dem AFP, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, die Flurbereinigung und der ländliche Wegebau sowie die sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen (siehe Tabelle 10.12).

Tabelle 10.12: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	●		●	●							●								●	
	durch Verbesserung der Marktposition	❍		●																●	
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	❍		●																●	

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Wirkungen sind bislang kaum feststellbar, weil es sich zumeist um langfristige Entwicklungen handelt (siehe Tabelle 10.13).

Tabelle 10.13: Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	**(+)**	**0**	**++?**	+							+					**0**			**(+)**	
	durch Verbesserung der Marktposition	**(+)**	**0**	**++?**													**0**	**0**		**(+)**	
	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	**(+)**		**++?**													**(+)**			**(+)**	

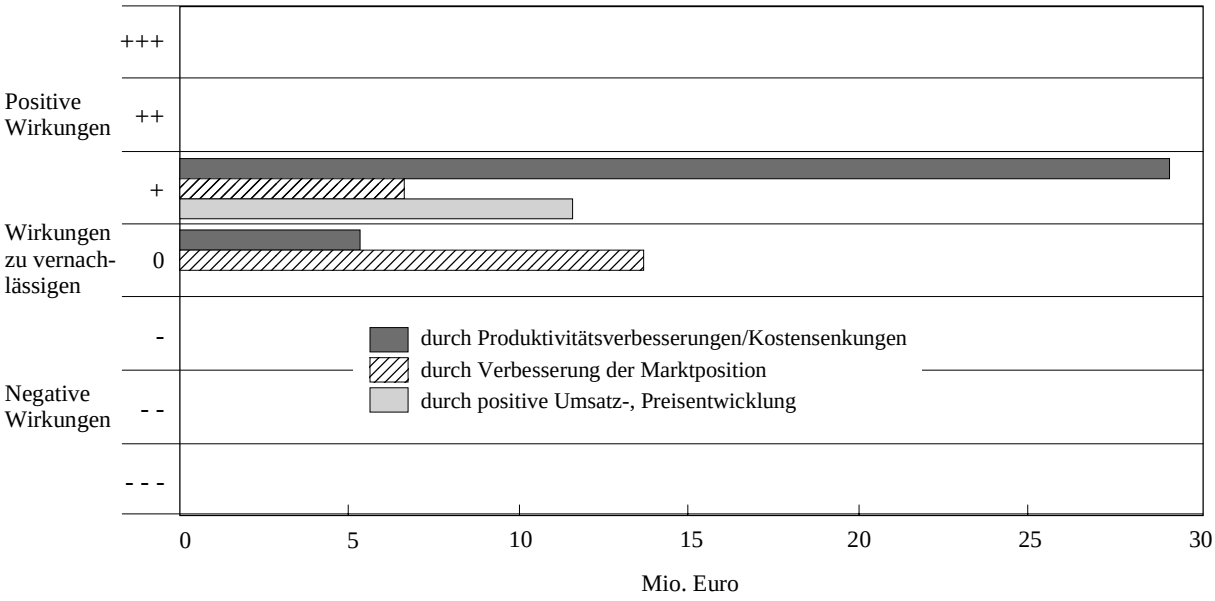
Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.4.3 Fazit

Der finanzielle Schwerpunkt liegt auf dem Kriterium 4-1. „Produktivität/Kostensenkung“. Hier sind Effekte darstellbar, die von überbetrieblichen Maßnahmen auf den einzelnen Betrieb zurückstrahlen.

Abbildung 10.9: Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

Angesichts eines bislang getätigten Ausgabevolumens von ca. 180 Mio. Euro sind die bislang darstellbaren Wirkungsrichtungen und die dazugehörigen Finanzmittel - vergleichbar auch mit der Frage Einkommen - gering. Daraus wird auch deutlich, dass ZAL hier keinen Interventionsschwerpunkt gesetzt hat.

10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag von ZAL zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

10.3.5.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Die Situation der Umwelt und die hieraus resultierenden Stärken und Schwächen sind in ZAL ausführlich beschrieben (MLR, 1999, S. 39 ff). Die dargestellten Stärken und Schwächen zeigen, dass die Querschnittsfrage 5 in Schleswig-Holstein eine hohe Relevanz hat.

Auf der Programmebene spielen der biotische Ressourcenschutz (Lebensräume, Arten- und Lebensgemeinschaften) sowie der Bodenschutz nur eine untergeordnete Rolle. Beide Aspekte werden unter dem Kriterium 5-1 - allgemeine positive Umweltwirkungen - sub-

sumiert. In den einzelnen Förderkapiteln nehmen diese Schutzgüter eine zentrale Stellung ein (vgl. hierzu beispielsweise Kapitel 6, Tabelle 6.2).

Ohne räumlich zu differenzieren, gibt Tabelle 10.14 einen Überblick über den Zustand der für Frage 5 relevanten Umweltmedien und benennt Stärken und Schwächen. In den drei Naturräumen Schleswig-Holsteins, der Geest, der Marsch und dem Östlichen Hügelland, sind diese allerdings unterschiedlich ausgeprägt (siehe hierzu auch Tabelle 6.3 in Kapitel 6).

Tabelle 10.14: Überblick über den Zustand der Umweltmedien in Schleswig-Holstein

Schutzgüter / Umweltmedien	Stärken	Wesentliche Gefährdungen und Schwächen
Lebensräume, Arten und Lebensgemeinschaften (L)	- Vorkommen der für Schleswig- Holstein typischen Natur- und Kulturlebensräume wie Hoch- und Niedermoore, Heiden und Trockenbiotope, Wallhecken und Salzwiesen - Relativ hoher Anteil an gesetzlich geschützter Natur- und Landschaftsschutzgebieten - durch das verstärkte Ausscheiden von Standorten aus der Bewirtschaftung Zunahme naturnaher Biotope - Biotopverbund, Knicklandschaft	- Gefährdung traditioneller Kulturbiotope, wie Sandheiden und Magerrasen, durch Nutzungsaufgabe - Gefährdung von Feuchtwiesen/Wiesenvogellebensräumen durch Nutzungsintensivierung oder –aufgabe - Beeinträchtigung der meisten naturnahen Moore durch nutzungsbedingte und atmosphärische Stickstoffeinträge - Beeinträchtigung und Zerstörung von Feuchtbiotopen durch Entwässerung, Nutzungsumwandlung und Nutzungsintensivierung
Boden (B)	- Böden mit einem hohen Ertragspotenzial	- Wind-, Wassererosion sowie Verdichtung durch nicht standortangepasste Landbewirtschaftung - Flächendeckende Eutrophierung durch atmosphärische Stickstoffeinträge - Verlust von Boden durch Siedlungs- und Verkehrsflächen
Wasser (Grundwasser und Oberflächengewässer) (W)	- Hoher Anteil an Gewässern und Grabenstrukturen mit hohem Entwicklungspotenzial	- Nitratbelastung und Eintrag von Pflanzenschutzmitteln aus der Landwirtschaft - Strukturelle Belastungen durch Veränderungen der ökomorphologischen Gegebenheiten durch wasserwirtschaftliche Maßnahmen und intensive Unterhaltung
Klima / Luft (KL)	- Geringe NO_X –Emissionen in Teilräumen (v.a. östliches Hügelland)	- Ausstoß klimarelevanter Emissionen - CO_2 (Landwirtschaft, Gewerbe, Hausbrand), - Lachgas, Methan, Ammoniak (Landwirtschaft)
Landschaft / Erholung (LE)	- Besondere Wertschätzung des Natur- und Landschaftsschutzes in Schleswig-Holstein - Hoher Erholungsflächenanteil (bedeutsame Tourismusregion) - Hoher Anteil an Laub- und Mischwäldern	- Verlust von Feldgehölzen und Kleinstrukturen - Geringer Waldanteil, mit 10 % an der Landesfläche eines der waldärmsten Flächenländer der BRD - Hoher Grad der Schädigung der Wälder

Quelle: Eigene Darstellung nach MLR, 1999, S. 54.

10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Aufgrund der Bedeutung der Umweltfrage, die sich in der Zielstruktur (Tabelle 10.15) und den Wirkungen (Tabelle 10.16) der ZAL-Maßnahmen zeigt, nimmt die Ergebnisdarstellung einen vergleichsweise großen Raum ein. Diese Zielaussagen können als Messlatten für die mit dem Programm bewirkten Verbesserungen bzw. Belastungen (Indikator 5-1.3.) fungieren. Die wesentlichen Handlungsfelder mit unmittelbarem Handlungsbezug zu ZAL sind:

- Anpassung der Nutzungen an die natürlichen Standortvoraussetzungen,
- Stärkung ökologisch verträglicher Bewirtschaftungs- und Produktionsformen,
- Förderung regionaler und lokaler Stoffströme,
- Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (v.a. für Wohn- und Gewerbeland),
- Erhalt von Freiräumen,
- Reaktivierung leerstehender Bausubstanz,
- Einschränkung der Umweltbelastungen durch
  - Förderung umweltverträglicher und standortgerechter Landwirtschaft,
  - Artenschutz,
  - umweltgerechten Tourismus,
- Erhalt von Kulturlandschaften.

Insgesamt zielt ein Großteil der ZAL-Maßnahmen mit Haupt- oder Nebenzielen auf die Verbesserung der Umweltsituation im ländlichen Raum. Ihnen wird auch in der Ex-ante-Bewertung größtenteils eine positive Wirkung zuerkannt; nur sechs der insgesamt 28 Maßnahmen werden nicht mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung gebracht (Tabelle 10.15).

Tabelle 10.15: Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	●		❍	●		●	❍	●						●	❍[1)]	●	●	●	●	●
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	❍													●	❍[1)]	●	❍	●		
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenver-brauchs	●		❍			●											❍	❍		❍
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften				❍										❍	❍[1)]	❍	●	●	●	●

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

1) Durch die VO zwingend vorgegebenes Ziel, aber vom Land nicht genannt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.16 fasst die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten ersten Umweltwirkungen der Maßnahmen gemäß ihrer Inanspruchnahme zusammen und ordnet diese den Kriterien der Querschnittsfrage 5 zu. Das erste Kriterium 5-1 ist hierbei als allgemeinstes Wirkungskriterium aufzufassen, welches durch die anderen drei Kriterien spezifiziert wird. Im Folgenden werden die wesentlichen Wirkungen der unterschiedlichen ZAL-Maßnahmen dargestellt. Eine ausführliche Zusammenstellung befindet sich im Materialband (siehe MB-X-Tabelle 7.1 bis 7.3).

Als Wesentlich ist herauszustellen, dass die einzelnen Maßnahmen auf sehr unterschiedliche Weise auf die Umwelt wirken und die in Tabelle 10.16 dargestellten Wirkungen vor diesem Hintergrund einzuordnen sind:

– Direkte Wirkungen durch flächenbezogene Maßnahmen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen) oder durch direkte, dem Umweltschutz dienende Investitionen (verbesserte Ausbringungstechnik für Wirtschaftsdünger im AFP).

– Indirekte Wirkungen durch Investitionen, die auf Produktionsverbesserung ausgerichtet sind, deren Durchführung aber häufig mit einer Verbesserung der Ressourcennutzung bzw. mit einer geringen Ressourcenbelastung verbunden ist (Stallbauten im Rahmen des AFP).

– Zahlreiche Maßnahmen (z.B. die Ausgleichszahlung e1, Ausgleichszulage e2) tragen primär zum Erhalt von Natur und Landschaft (konservierende Wirkung) und weniger zu deren Verbesserung bei. Da diesen jedoch häufig das Bedrohungsszenario – Verschlechterung der Umweltsituation durch Nutzungsaufgabe oder Intensivierung gegenübergestellt werden kann, werden diese Maßnahmen ebenfalls berücksichtigt.

– Während es sich bei den anderen Wirkungsbereichen (Einkommen, Beschäftigung) um Nettoeffekte auch im Sinne von Verrechnungen von positiven und negativen Effekten handelt, werden negative Wirkungen, z.B. von Bauvorhaben, entsprechend der Methodik der Kommission, getrennt dargestellt (EU-KOM, 1999a). Grund hierfür ist, dass eine Verrechnung von eventuell positiven Wirkungen eines Stallneubaus (Tierschutz, Klima) mit negativen Wirkungen auf andere Schutzgüter (Bodenversiegelung, Landschaftsbild) nicht sinnvoll ist. Hierfür wurden neue Kriterien für die Belastung der Umwelt (siehe Tabelle 10.16) eingeführt.

Tabelle 10.16: Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	**(+)**		**+?**	+		+	**(+)**	+++						+	**(+)**	+++	+++	++	+++	+++
	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	**(+)**		**+?**	+										**0**	**(+)**	+++	+++	++	++	++
	Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs	**(+)**		**+?**	**0**		+					**0**			**0**		++	++	+	**0**	**0**
	Erhalt und Verbesserung von Landschaften			**0?** [2)]	+										+	**(+)**	**(+)**	+++	++	++	+++
Belastung der Umwelt durch	Flächenverbrauch	**(-)**		**(-)**	-			**0**				-									
	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs					**0**		**0**												**(-)**	
	Sonstiges			**0?** [2)]										**0**					**0**		

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

2) Die Auswirkungen auf die Landschaft, können sowohl bewahrender Natur im Sinne des Erhalts gewachsener typischer Landschaftsbilder sein, z. B. Obstbaulandschaften etc. Fruchtfolgeerweiterungen etc. Sie können aber auch zur Etablierung neuer Feldfrüchte in Landschaften führen, z.B. Strauchheidelbeeren auf Grünlandstandorten, die Bemühungen zum, Landschaftserhalt oder Wiesenbrüterschutz zuwider laufen. Auch die Lieferbedingungen für die Abnahme landwirtschaftlicher Erzeugnisse bei den weiterverarbeitenden Betrieben können zu einer Intensivierung der Nutzung selber (Erzeugung 1a Qualität) als auch zur Verhinderung Anreicherung mit Landschaftselementen führen: Verunreinigung durch Laubfall etc.

Quelle: Eigene Darstellung.

Kriterium 5-1. - Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch das Programm positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.

Dieses Kriterium zielt auf die Ermittlung der Anteile des Programms ab,

– die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen (Indikator 5-1.1.),

– die hauptsächlich mit einer ökonomischen Zielausrichtung konzipiert sind (Indikator 5-1.2.),

– die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind (Indikator 5-1.3.).

Das Verhältnis dieser Komponenten zueinander lässt Rückschlüsse auf die ökologische Nachhaltigkeit der Förderung für die Entwicklung des ländlichen Raums zu.

Anteil der Fördermaßnahmen, die völlig den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel haben (Indikator 5-1.1.): Hierunter wurden die Maßnahmen gefasst, die laut Zielanalyse ausschließlich Hauptziele im Umweltbereich verfolgen. Dieses sind im Wesentlichen die Agrarumweltmaßnahmen, die Erweiterung und der Neubau von Abwasserbeseitigungsanlagen sowie die investiven Maßnahmen zum Umweltschutz bzw. der Landschaftspflege. MB-X-Tabelle 7.1 gibt einen Überblick über den Umfang und Inhalte der Maßnahmen. Mit 37 Mio. Euro umfassen die Maßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielrichtung Umweltschutz 20 % der 2000 bis 2002 im Rahmen von ZAL verausgabten öffentlichen Mittel.

Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekte mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.): Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten und Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziele) verfolgen bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden. Dies sind die Haushaltslinien bzw. Maßnahmen a, g, e, h, i, k, n2 und o1/2. Insgesamt umfassen diese rund 30 % der eingesetzten Mittel. Der Anteil der geförderten Projekte innerhalb dieser Haushaltslinien/Maßnahmen, die tatsächlich mit positiven Umweltwirkungen verbunden sind, schwanken von 100 % der Mittel bei der Flurbereinigung bis zu ca. 10 % bei der Dorferneuerung. Bei der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen handelt es sich eine konservierende Maßnahme, die zugleich die Akzeptanz für das Natura-2000-Schutzgebietsnetz verbessern soll.

Aufgrund der derzeitigen Datenlage kann keine zusammenfassende Aussage zum Anteil der Programmkosten von Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen gegeben werden. Auch die Angaben zu den Projektanteilen beruhen auf Schätzungen und Befragungsergebnissen und können nicht weiter aggregiert werden. MB-X-Tabelle 7.2 fasst die wesentlichen Informationen über die Outputs und die Hauptwirkungen der Maßnahmen zusammen.

Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3. - neu eingeführte Kriterien 5-5., 5-6. und 5-7.): Bei der Diskussion möglicher negativer Umweltwirkungen ist vorweg zu schicken, dass bei allen geförderten Maßnahmen die Umweltstandards und die umweltrechtlichen Vorschriften einzuhalten sind. Aber auch bei der Einhaltung dieser Standards findet Umweltverbrauch statt. Auf diesen soll in Folge eingegangen werden. In diesem Sinne wurde der von der Kommission vorgegebene Indikator 5-1.3. analog zur ECOTEC-Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen verändert (MWMTV, 1999).

Unter den Indikator 5-1.3. werden alle Maßnahmen gefasst, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden sind und deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (sogenannte business as usual Kategorie). Bei diesen Maßnahmen findet die Aushandlung über den tatsächlichen Grad an Umweltneutralität im Genehmigungsverfahren, v.a. über die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), statt.

Zur Darstellung des möglichen und tatsächlichen Umweltverbrauchs wurden für die Maßnahmen, deren Umsetzung und Genehmigung i.d.R. unter die Eingriffsregelung[16] fallen, gesonderte Daten erhoben. MB-X-Tabelle 7.3 fasst die Maßnahmen mit negativen Wirkungen auf Schutzgüter zusammen. Hierbei wurde zwischen folgenden Kriterien unterschieden:

– Flächenverbrauch (Kriterium 5.5.),
– Erhöhung des quantitativen bzw. qualitativen Ressourcenverbrauchs (Kriterium 5-6.),
– Sonstigen Wirkungen (Kriterium 5-7.).

Flächenverbrauch (Kriterium 5-5. neu): Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist ein Ziel von ZAL (s.o.) und gehört zum Indikatorenset der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Bundesregierung, 2001). Aufgrund dieser gegebenen Messlatte für die Beurteilung der Wirkung öffentlich geförderter Maßnahmen wird die Problematik der Bodenversiegelung durch eine gezielte Datenerhebung exemplarisch untersucht. Da die in diesem Zusammenhang wesentliche naturschutzrechtliche bzw. baurechtliche Eingriffsregelung nur eine insgesamt approximative ausgeglichene Bilanz für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild anstrebt, finden hinsichtlich der Inanspruchnahme verschiedener Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima Luft, Tiere und Pflanzen) Verschiebungen statt. Dies gilt insbesondere für das Schutzgut Boden, dessen erhebliche Beeinträchtigung durch Versiegelung in den überwiegenden Fällen durch Aufwertungen anderer Schutzgüter (Pflanzungen etc.) ersetzt, nicht aber durch Entsiegelungen ausgeglichen wird. Dies wird durch die Abfrageergebnisse bestätigt. Insbesondere bei Maßnahmen der Haushaltlinien a, g, k, r finden Nettoneuversiegelungen statt. In den Förderrichtlinien sind keine Bedingungen oder Fördermodalitäten genannt, die den Grad der Versiegelung bzw. die Entsiegelung durch entsprechende Sonderförderung zur Folge hätten. Bei der Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung wurden allerdings bauliche Investitionen auf revitalisierten Gewerbebrachen durchgeführt.

[16] Sowohl nach Naturschutz- als auch nach Baurecht.

Erhöhung des quantitativen bzw. qualitativen Ressourcenverbrauchs (Kriterium 5-6. neu): Betriebsbedingte Auswirkungen auf verschiedene Schutzgüter konnten nicht ermittelt werden. In der Regel ist bei Produktionsausweitungen und Modernisierung immer von einer relativen Verbesserung der Ressourceneffizienz (Energie-, Wasserverbrauch, Luftbelastung oder Verpackungsaufwand) je Produkteinheit auszugehen. Die gleichzeitige Produktionsausweitung kann trotzdem zu einem absoluten Mehr an Belastung führen. Dieser Effekt kann hier nicht quantifiziert werden.

Die negative Einschätzung hinsichtlich des Ressourcenverbrauches im Bereich Forst beruht auf einer Verringerung der forstlichen Ressourcen. Mit zunehmenden Wachstum und Größe der neu angepflanzten Bestände wird sich die Wirkung ins Positive umkehren. Einer CO_2-Freisetzung von 2.973 t/a in den Jahren 2000 und 2002, steht eine CO_2-Bindung von 3.560 t/a nach dem Jahr 2012 gegenüber (siehe Kapitel 7).

Sonstige Wirkungen (Kriterium 5-7. neu): Hierunter fallen im Wesentlichen negative Auswirkungen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild. Wirkungen auf das Landschaftsbild wurden bei den eingriffsrelevanten Maßnahmen ebenfalls abgefragt. Aussagen hierzu sind nicht quantifizierbar und ohne Wirkraumbezug nicht zu beurteilen. So können beispielsweise Aufforstungsmaßnahmen je nach Landschaftsbezug sowohl positiv als auch negativ gewertet werden. Hinzu kommt, dass das Landschaftsbild mehr noch als die anderen Schutzgüter, durch eine eher schleichende Erosion seiner Vielfalt, Eigenart und Schönheit betroffen ist. Der Vielzahl kleinerer und größerer Maßnahmen wird im Einzelnen eine nur geringe Bedeutung zu gerechnet. So spielt es auch bei den Nennungen eine untergeordnete Rolle (siehe Tabelle MB-X-Tabelle 7.3). Für die Ex-post-Bewertung sollte hierfür eine differenziertere Betrachtung anhand von Fallbeispielen erfolgen.

Kriterium 5-2. - Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen

Direkte flächenbezogene positive Auswirkungen sind vor allem mit den Haushaltslinien e, f, h verbunden. Diese umfassen rund 41.000 ha LF in Schleswig-Holsteins. Dies sind rund 4 % der LF des Landes. Mit indirekten Auswirkungen auf die Bodennutzung sind die Maßnahmen a, g und k verbunden. Diese Wirkungen ergeben sich vor allem durch die Förderung einer standortangepassten Aufteilung und Zuteilung der Feldflur, lassen sich jedoch nicht quantifizieren. MB-X-Tabelle 7.4 fasst die Maßnahmen und ihre wesentlichen Wirkungen zusammen.

Kriterium 5-3. - Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen

Unter diesem Kriterium werden Maßnahmen mit Wirkungen auf die Ressource Wasser und das Schutzgut Klima betrachtet.

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.): Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen von ZAL eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind nur im

Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie der Förderung im Bereich des Verarbeitungssektors zu finden. Im Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung ergab die Beraterbefragung, dass die Aspekte der Reduzierung des Wasserverbrauchs eine zu vernachlässigende Rolle spielen. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung wird im Erfassungsbogen der Einsatz von Brauch- und Trinkwasser festgehalten. Ein auswertbarer Rücklauf ist jedoch noch nicht vorhanden (siehe Kapitel 7).

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.): Im Gegensatz zum quantitativen Wasserschutz wird dem qualitativen Wasserschutz eine hohe Bedeutung zugemessen (siehe Tabelle 10.14, Stärken- und Schwächenanalyse). Dies zeigt sich im Förderangebot zahlreicher Maßnahmen, die auf den Schutz des Grundwassers bzw. des Trinkwassers vor Verschmutzung ausgerichtet sind, z.B. durch

– die Förderung extensiver bzw. ökologischer Produktionsverfahren zur Verringerung des Betriebsmitteleinsatzes (flächendeckend) und

– die Verbesserung und Erweiterung von Abwasserbeseitigungsanlagen im ländlichen Raum.

Wesentliche Maßnahmen sind hier die Agrarumweltmaßnahmen, die einer Fläche von rund 26.500 ha zum Schutz des Grundwassers beitragen (siehe MB-X-Tabelle 7.5). Indirekt trägt hierzu auch die Einzelbetriebliche Investitionsförderung von Ökobetrieben und die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung von Ökoprodukten bei. Deren Wirkungen sind jedoch nicht zu quantifizieren (siehe auch Querschnittskriterium 5-2.) und werden bereits indirekt durch die Ökolandbaufläche erfasst. Im Prinzip ist auch die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen geeignet, die Verschmutzung des Grundwassers, durch Eintrag von Düngemitteln und Pflanzenschutzmittel, zu reduzieren. Mit einem Umfang von nur 479 ha, mit einem Realisierungsschwerpunkt auf Grenzertragsstandorten und Grünland, ist dieser Beitrag jedoch als vernachlässigbar einzustufen.

Durch die Förderung von zentralen öffentlichen Abwasseranlagen in ländlichen Gemeinden Schleswig-Holsteins konnten rund 30.000 Einwohnerwerte von den insgesamt in ZAL angestrebten 40.000 angeschlossen werden. Dadurch wurde der Schadstoffindex erheblich verbessert (siehe Kapitel 9). Maßnahmen t und k können auch zum qualitativen Schutz der Oberflächengewässer beitragen, indem Gewässerrandstreifen ausgewiesen oder Fließgewässer renaturiert werden. Ob sich die Qualität des Oberflächenwassers tatsächlich verbessert, ist allerdings vom Zusammenspiel vielfältiger Faktoren abhängig (Koehler, 1998).

Eine Bezugsgröße zu den hierdurch geschützten oder verbesserten Wasserressourcen (Grundwasserkörper oder Fließgewässer), wie von der EU-Kommission vorgeschlagen, besteht weder bei den flächenbezogenen Maßnahmen noch bei den technischen Maßnahmen zur Abwasserreinigung.

Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf ZAL zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3.): MB-X-Text 7.1 beschreibt die Rolle der Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich der Emission klimarelevanter Gase, sowie Hauptursachen und Handlungsansätze zur Reduktion ausführlich. Für die Bewertung sind von Bedeutung:

- Emissionen und Energieeinsatz im Rahmen der landwirtschaftlichen Produktion,
- Energieeinsatz im Verarbeitungs- und Vermarktungssektor,
- Verbesserung und zugleich Schwächung der CO_2-Senkenfunktion im Rahmen forstwirtschaftlicher Maßnahmen,
- Substitution fossiler Energieträger durch Ausbau alternativer Energiequellen,
- Energieeinsparungen im Hausbrandsektor.

MB-X-Tabelle 7.12 gibt einen Überblick über die Gase, die bei der landwirtschaftlichen Nutzung eine Rolle spielen. MB-X-Tabelle 7.13 zeigt die Handlungsfelder eines EPLR und ordnet diesen einzelnen Maßnahmen und die zu erwartenden Effekte auf Treibhausgasemissionen. Die Handlungsfelder decken weitgehend die im Klimaschutzbericht der Landesregierung genannten Maßnahmen im Bereich der Land und Forstwirtschaft sowie Landschaftspflege ab (MUNF, 1999).

Eine Schwerpunkt der Wirkungen liegt auf der Reduzierung des CO_2-Ausstoßes, der durch Maßnahmen der Haushaltslinien a, f, g, h, n, o und t erfolgt. Quantifizierbar sind diese nur für Agrarumweltmaßnahmen sowie für die Förderung von Biomasseanlagen. Insgesamt werden 42.420 t CO_2–Äquivalente eingespart, dies entspricht 0,21 %[17] der Gesamt-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch des Jahres 2000 in Schleswig-Holstein (lak-Energiebilanzen, 2003). Bedingt durch die Förderung der extensiven landwirtschaftlichen Nutzung (f1) werden 217 t/a Ammoniak weniger emittiert.

Kriterium 5-4. - Erhalt oder Verbesserung der Landschaften des ländlichen Raums

Die Beantwortung dieses Kriteriums ist nur bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild unmittelbar vom Ort des Geschehens abhängig sind. Darüber hinaus ist eine Angabe, so wie von der EU-Kommission vorgesehen, von Flächen, auf denen im Rahmen von ZAL eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeigeführt wird, wenig aussagekräftig. Viele Maßnahmen, wie z.B. Anpflanzungen, Flussrenaturierungen etc., entfalten mit zunehmender Reifung eine großräumige Wirkung, so dass die Fläche der Durchführung und die visuelle Wirkfläche der

[17] Absolut waren dies 20.398.000 t (lak-Energiebilanzen, 2003).

Maßnahme weit auseinanderfallen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der Fläche selber, z.B. Erhalt von artenreichem Grünland.

So steht bei der Diskussion dieses Kriteriums im Vordergrund, die von der EU-Kommission vorgegebenen Begriffe zur Beschreibung der Charakteristik von Landschaften, Kohärenz, Vielfalt und kulturelle Eigenart, mit Bedeutungen zu füllen und die einzelnen Maßnahmen zuzuordnen. Der Indikator wurde um den Aspekt der Steigerung des Erlebniswertes von Landschaften durch eine verbesserte Zugänglichkeit ergänzt (siehe auch Frage 1, Kriterium 1-4.: Verbesserung der Erholungsfunktion ländlicher Räume).

MB-X-Tabelle 7.8 gibt die Logik wieder, mit der die Wirkungen der Maßnahmen den verschiedenen Landschaftskriterien zugeordnet werden. Die Wertschätzung der Landschaft und des Landschaftserlebens wurden in der Stärken- und Schwächenanalyse als eine deutliche Stärke des ländlichen Raumes in Schleswig-Holstein hervorgehoben. Die Verbesserung sowohl des Erscheinungsbildes als auch der Zugänglichkeit der Landschaft ist bei zahlreichen Maßnahmen ein Hauptziel. In Kapitel 6 wird ausführlich auf die Landschaftsindikatoren eingegangen (vgl. hierzu auch SHHB (1999), da v.a. Agrarumweltmaßnahmen, aber auch forstliche Maßnahmen und investive t-Maßnahmen im Bereich der Landschaftspflege zum Erhalt der Kulturlandschaft in Schleswig-Holstein beitragen. Effekte der Flurbereinigung und Dorferneuerungsmaßnahmen auf das Landschaftsbild lassen sich nicht quantifizieren. MB-X-Tabelle 7.7 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs im Bezug auf den Landschaftserhalt zusammen.

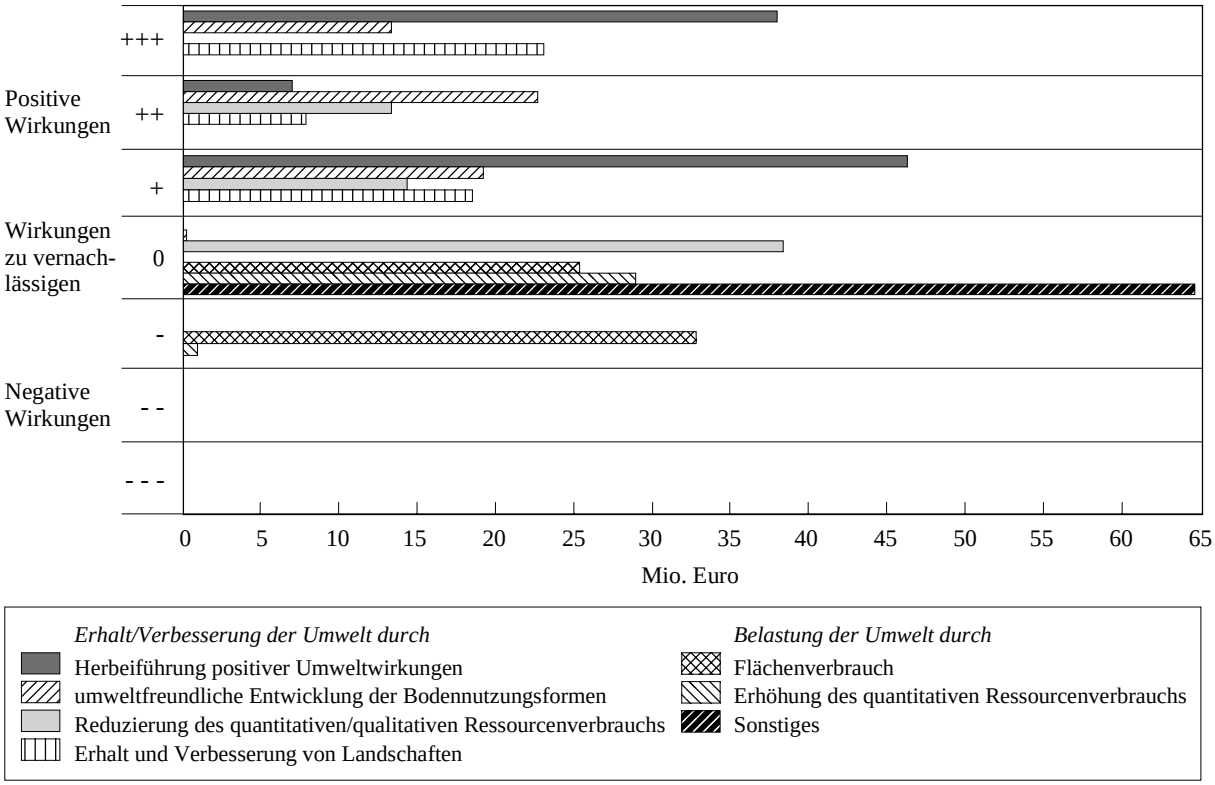
Für die quantifizierbaren Maßnahmen wurden insgesamt eine Fläche von 44.304 ha, die zu einer Verbesserung oder dem Erhalt von Landschaften beitragen können, ermittelt. Dies entspricht 3,4 % der Wald-, landwirtschaftlichen Nutz- und Erholungsflächen[18]. Die Fläche umfasst teilweise auch den Wirkraum der Maßnahme und nicht nur die Fläche der Durchführung. Der überwiegende Teil der Maßnahmen dient der Einführung oder Sicherung angepasster Flächennutzungen und der Verbesserung der natürlichen Wirkung von Landschaften (Kohärenz). In wieweit diese Flächen in für den Landschaftsschutz bedeutsamen Bereichen liegen, kann nicht für alle Flächen ermittelt werden, sondern nur für die Teilflächen der Agrarumweltmaßnahmen, denen eine Gebietskulisse zugrunde liegt. Für diese Gebiete liegen i.d.R. Fachplanungen vor, die auch die Aspekte Landschaft umfassen, so dass im Rahmen der Ex-post-Bewertung auf dieser Grundlage Fallstudien durchgeführt werden könnten.

[18] Diese umfassen laut www.statistik-sh.de 1.298.191 ha.

10.3.5.3 Fazit

Gewichtet man die in Tabelle 10.16 dargestellten Wirkungsrichtungen mit den in den jeweiligen Maßnahmen eingesetzten öffentlichen Mitteln, so wird die Bedeutung der Umwelt im Gesamtkontext von ZAL deutlich. Rund 50 % der öffentlichen Mittel sind mit allgemeinen positiven Umweltwirkungen verbunden. Maßnahmen, die rund 18 % der Programmmittel umfassen, können zu einem stärkeren Flächenverbrauch beitragen und damit zu geringen negativen Umweltwirkungen. Die Ergebnisse aus den relevanten Förderkapiteln geben hier erste Hinweise.

Abbildung 10.10: Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Schutz und zur Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.6 Zusatzfrage: Chancengleichheit

Im Rahmen der Strukturfondsverordnung (EG) Nr. 1260/1999 ist in Artikel 1 die Förderung der Chancengleichheit als Querschnittsziel europäischer Fördermaßnahmen verankert.

Das sogenannte Gender-Mainstreaming umfasst hierbei zwei Komponenten:

1. die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Politik, in der Ausgestaltung von (Förder-)Maßnahmen, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen und der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung geschlechtsspezifischer Ausgangssituation),
2. Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument bei festgestellten Benachteiligungen zur Behebung von Ungleichheiten.

Bei der Halbzeitbewertung geht es auf Programmebene nicht um die Anwendung der Gender-Mainstreaming-Strategie bei der Erstellung oder Umsetzung, sondern um spezielle frauenpolitische Zielsetzungen und Wirkungen. Da der Aspekt der Chancengleichheit eng mit Beschäftigung verknüpft (EU-KOM, 1999b) und seit 1999 in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU verankert ist (BMFSFJ, 2002), wird vor allem hierauf abgehoben. Nach der EU-KOM (1999b) wird hierbei vor allen Dingen unterschieden nach

– Maßnahmen, die der **Entwicklung des Humankapitals** und damit zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen beitragen,
– direkten Investitionsförderungen, die die Beschäftigungssituation von Frauen verbessern und
– Infrastrukturmaßnahmen, die indirekt einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen.

ZAL bescheinigt der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in den ländlichen Regionen eine besonders hohe Dringlichkeit (MLR, 1999, S. 103) (siehe auch MB-X-Text 8.1 und MB-X-Karte 8.1).

Tabelle 10.17: Chancengleichheit - Zielanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft							
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
Verbesserung der Chancengleichheit durch	Verbesserung des Lebensumfeldes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf					❍															
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs sowie der Beschäftigungssituation		❍			❍		❍		●			❍								

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.17 zeigt die Zielsetzungen, die ZAL vor allem im Rahmen der Ausführungen zur Berücksichtigung der Chancengleichheit (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 103 ff.) aufstellt. Nur mit der Maßnahme p wird mit den Modellvorhaben zur Schaffung von Arbeitsplätzen von Frauen ein ausdrückliches frauenpolitisches Beschäftigungsziel verfolgt. Tabelle 10.18 stellt die Wirkungsrichtungen von ZAL-Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit dar.

Tabelle 10.18: Chancengleichheit - Wirkungsanalyse

	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
Verbesserung der Chancengleichheit durch	Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld					+															
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Frauen		**0**			++		++													
	Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen/Familien																				
	Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen																				
Wirkungsrichtungen:	positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++ Wirkungen zu vernachlässigen : 0 negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = --- in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?																				

Quelle: Eigene Darstellung.

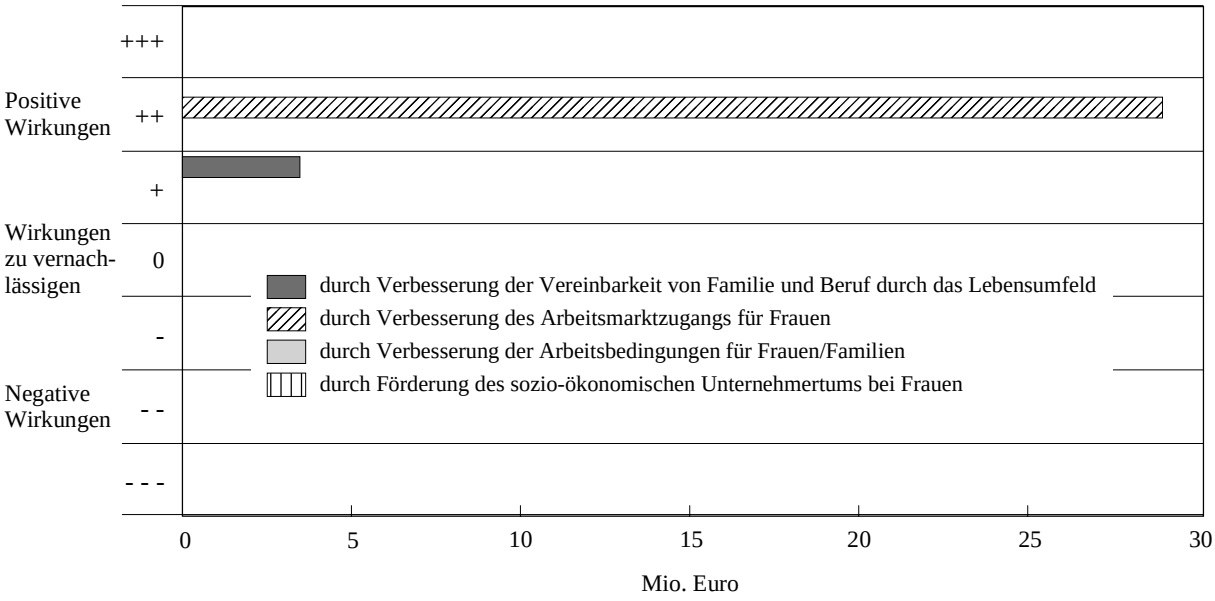
Bei der Maßnahme n1 profitieren Frauen zu 62 % und bei der Dorferneuerung (o) zu 53 % von den durch die ZAL-Förderung gesicherten und geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten. Im Rahmen von p und s wurden bislang keine Projekte mit Beschäftigungswirkungen realisiert.

Bei der Maßnahme c ist das geschlechterspezifische Verhältnis Frauen zu Männer von 27:73 eher als gering zu bewerten. Dies liegt auch an einem geringen Förderangebot für mithelfende Familienangehörige. Hier ist zu erwähnen, dass das Land außerhalb von ZAL die Bildungsarbeit des Landfrauenverbandes zur beruflichen Qualifikation von Frauen fördert.

Die durch ZAL geförderten Markttreffs (Maßnahme n) tragen durch die Sicherung einer ortsnahen Grundversorgung und verkürzten Wegen im Alltag zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Beschäftigung und Familie bei.

Bezogen auf die eingesetzten Programmmittel kommt der Förderung der Chancengleichheit eine ähnlich geringe Bedeutung wie der Beschäftigungsförderung zu (siehe Abbildung 10.13).

Abbildung 10.11: Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen

In der Abfrage des Beitrags von ZAL-Maßnahmen zu den KüF konnten zusätzliche über die Querschnittsfragen der EU-KOM hinausgehende programmspezifische Ziele genannt werden (siehe MB-X-Text 1.3).

Tabelle 10.19 fasst diese zusätzlichen Ziele, die aus Sicht der Förderkapitelbewerter von Relevanz sind, zusammen. Von den genannten programmspezifischen Zielen kommt in erster Linie dem Schutz ländlicher Räume vor Überflutung aus Programmsicht eine wichtige Bedeutung zu.

Tabelle 10.19: Sonstige programmspezifische Ziele

	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
Sonstiges	Sonstige Ziele	●*									●**					●***			●****	●*****	
	Schutz ländlicher Räume vor Überflutung													●		❍		●			

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3).
** Aktivierung endogener Ressourcen/Entwicklungspotentiale (siehe Kapitel 9 und 10.4.5).
*** Schaffung einer standortgerechten Agrarstruktur (siehe Kapitel 5).
**** Erhöhung des Waldanteils.
***** Ausgleich der über die Sozialbindung hinausgehenden Leistungen der Waldbesitzer - Vertragsnaturschutz.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bislang realisierten Wirkungen sind in Tabelle 10.20 dargestellt.

Tabelle 10.20: Sonstige Programmspezifische Wirkungen

	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft						
	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII		IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
Sonstiges	Sonstige Wirkungen	**(+)***									+++**					**(+)*****			+****	++*****	
	Schutz ländlicher Räume vor Überflutung													+++		+		+			

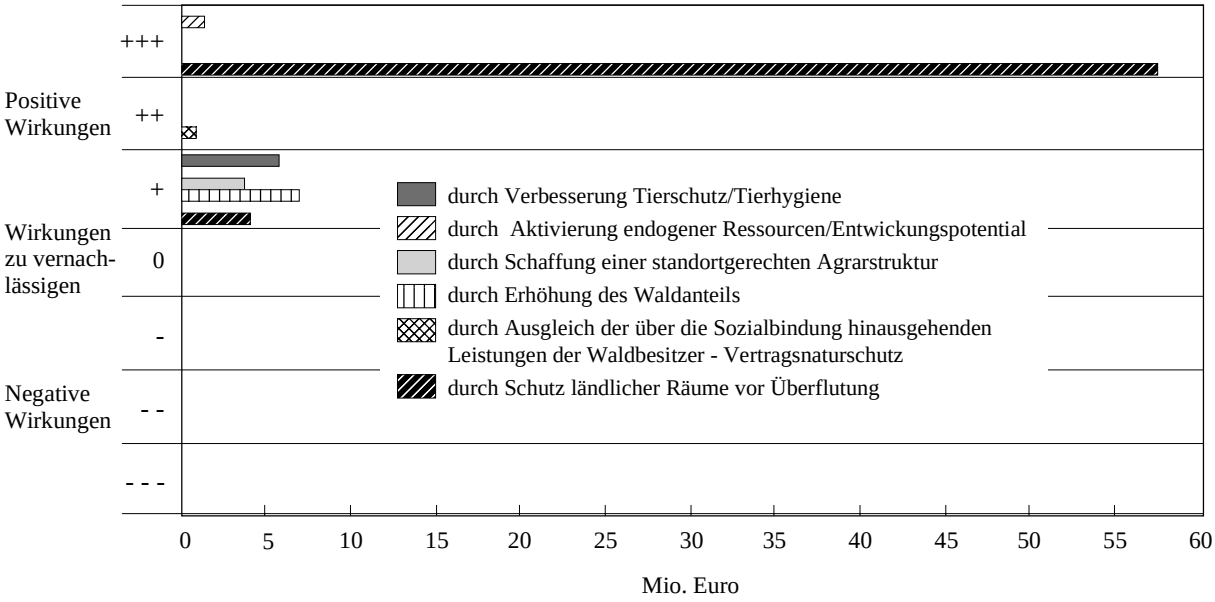
Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3).
** Aktivierung endogener Ressourcen/Entwicklungspotentiale (siehe Kapitel 9 und 10.4.5).
*** Schaffung einer standortgerechten Agrarstruktur (siehe Kapitel 5).
**** Erhöhung des Waldanteils.
***** Ausgleich der über die Sozialbindung hinausgehenden Leistungen der Waldbesitzer - Vertragsnaturschutz.

Quelle: Eigene Darstellung.

Gewichtet man die bislang feststellbaren Wirkungen mit den eingesetzten Programmmitteln, so ist es v.a. der Schutz vor Überflutungen, der mit über 30 % der Programmmittel zu Buche schlägt.

Abbildung 10.12: Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen bezüglich sonstiger programmspezifischer Ziele, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002



Quelle: Eigene Darstellung.

10.3.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen

Die Darstellung der thematischen Querschnittsfragen beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Die zugrundegelegte Methodik wurde mit ihren Stärken und Schwächen im Vorspann zu Kapitel 10.3 beschrieben. Zum jetzigen Zeitpunkt, in dem Ergebnisse und Wirkungen z.T. immer noch Ex-ante-Charakter (z.B. im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung) haben, ist diese Form der Darstellung angemessen. Gewichtet man die Wirkungsrichtungen mit den jeweils eingesetzten Programmmitteln, so wird die große Bedeutung des Umweltaspekts von ZAL deutlich. Da die Querschnittsfragen nur unzureichend in das Zielsystem auf Programmebene integriert und operationalisiert sind, können aus der qualitativen Analyse keine Schlussfolgerung für gegebenenfalls erforderliche Änderungen der programmatischen Ausrichtung abgeleitet werden. Dieses gilt nicht für das Beschäftigungsziel, weil diesem durch die Einbindung von ZAL in „ziel“ eine herausragende Bedeutung zukommt. Zukünftig sollte diesem Ziel ein (noch) stärkeres Gewicht bei der Projektauswahl der Maßnahmen gegeben werden, die die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigungssituation als Hauptziel verfolgen. Da das zusätzliche Beschäftigungspotenzial in der Land- und Forstwirtschaft begrenzt ist, sollte aus Sicht der Evaluatoren v.a. die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten im außerlandwirtschaftlichen Bereich im ländlichen Raum unterstützt werden.

10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen von ZAL beigetragen?

Die Frage zielt gemäß des Leitfadens der EU-KOM darauf ab, den Einfluss der Durchführungsbestimmungen des Programms auf seine Durchschlagskraft und Wirksamkeit zu untersuchen. Die zugehörigen Kriterien gibt Tabelle 10.21 wieder.

Tabelle 10.21: Kriterien der Querschnittsfrage 6

Querschnittskriterium 6-1.	Synergieeffekte	Fördermaßnahmen sind aufeinander abgestimmt und ergänzen einander, so dass Synergieeffekte entstehen.
Querschnittskriterium 6-2.	Treffsicherheit des Programms	Programm wurde v.a. von denjenigen in Anspruch genommen, die den größten Bedarf an der Entwicklung des ländlichen Raums im Programmgebiet haben, und/oder hierfür das größte Potenzial mitbringen.
Querschnittskriteriums 6-3.	Hebelwirkung (Leverage-Effekt)	Die öffentliche Förderung hat private Ausgaben der Begünstigten ausgelöst.
Querschnittskriterium 6-4.	Dead-Weight-Effekte (Mitnahmeeffekte)	Vermeidung von nicht erwünschten Mitnahmeeffekten, z.B. durch Projektauswahlverfahren, Kriterien der Zuschussfähigkeit
Querschnittskriterium 6-5.	Vorteilhafte indirekte Auswirkungen	z.B. Vorleistungseffekte, Multiplikatorwirkungen

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM, 2000.

Änderungen der Bearbeitungsebene

Im Gegensatz zur Konzeption der EU-KOM sind wir der Meinung, dass - mit Ausnahme der Synergieeffekte - alle anderen Kriterien im Wesentlichen in den Förderkapiteln zu bearbeiten und auch dort darzustellen sind. Aus diesem Grund haben wir die Bearbeitung weiter Teile dieser Frage an die Förderkapitelebene „zurückverwiesen“ (siehe Abbildung 10.2). Dort erfolgen die Darstellungen zur administrativen Umsetzung und zur Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2.). Ebenso wurden mögliche Mitnahmeeffekte, Hebelwirkungen und indirekte Auswirkungen (z.B. konjunkturelle Beschäftigungseffekte) durch die Kapitelbewerter abgeschätzt. Daher findet an dieser Stelle für die Kriterien 6-2. bis 6-5. eine thematische Verdichtung der Aussagen der Förderkapitel statt.

Ergänzung des Fragenkomplexes

Da u.E. die Querschnittsfrage 6 wesentliche (mögliche) Problembereiche der Programmadministration und –umsetzung nicht berücksichtigt, haben wir diese in Kapitel 2.3 beschrieben und in den Förderkapiteln näher untersucht. Die Ergebnisse werden im An-

schluss an die Beantwortung der Querschnittsfrage 6 auf Programmebene zusammengefasst und gewertet (siehe Kapitel 10.5 und 10.6).

Dies betrifft folgende Aspekte:

- Institutionelle Rahmenbedingungen (Programmgenese, Organisation der Durchführung, GAK);
- rechtliche Rahmenbedingungen (finanztechnische Regelungen, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, Programmänderungsmodalitäten);
- gesellschaftliche Rahmenbedingungen (Publizität, vertikale und horizontale Partnerschaft);
- Begleitsystem.

10.4.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie

Das Kriterium 6-1. nimmt im Konzept der EU-KOM ausschließlich Bezug auf interne Synergiewirkungen und bewegt sich auf der Ebene der konkreten Maßnahmen/Projekte. Gerade zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sollte aus Sicht der EvaluatorInnen die Analyse einen Schritt früher ansetzen und fragen, ob die notwendigen Voraussetzungen geschaffen wurden, damit überhaupt Synergieeffekte zum Tragen kommen können. Des Weiteren sind mögliche externe Synergien mit anderen Programmen herauszuarbeiten.

Die Voraussetzungen für das Entstehen von Synergiewirkungen ist im MB-X-Text 1.2 beschrieben.

10.4.1.1 Interne Synergien

Voraussetzung für interne Synergien ist eine interne Programmkohärenz, die aus drei Elementen besteht (Toepel, 2000):

(1) gegenseitige Abhängigkeit der Programmziele (die Ziele sind miteinander verbunden);
(2) Komplementarität von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Ziele (verschiedene Maßnahmen haben das gleiche Ziel bzw. mehrere gleiche Ziele);
(3) zeitliche und räumlichen Koordinierung zwischen Maßnahmen
    a) durch administrative Abläufe/Organisation,
    b) durch integrierende Fördermaßnahmen/integrierende Förderinstrumentarien.

Zu (1) und (2): Programm- und maßnahmenbezogene Ziele und die Frage der internen Kohärenz wurden schon in Kapitel 2.2.1 und 2.2.7 diskutiert. Auf Programmebene liegen

ein breit angelegtes Zielsystem und Handlungsfelder vor (siehe Abbildung 2.4), die in dieser Form schlecht als Messlatte fungieren können. Je weiter man das Programm in seine einzelnen Bestandteile zerlegt, desto konkreter werden die Ziele. Zumindest auf der operationellen Ebene liegen für die ZAL-Maßnahmen Ziele vor. Durch die Integration der verschiedenen Maßnahmen in ein Programm sollen Synergien bzw. mögliche negative Einflüsse einzelner Maßnahmen leichter erkennbar gemacht und Möglichkeiten einer effizienteren Umsetzung eröffnet werden (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000).

Aus Sicht der Programmkoordination in Schleswig-Holstein kann ein Programmplanungsprozess die Möglichkeit eröffnen, ein in sich rundes, bestimmten Oberzielen verpflichtetes Programm zu schaffen. Erste Schritte wurden hierzu in der Anfangsphase der Programmerstellung unternommen. Angedacht war ein Qualitätswettbewerb anhand der landespolitischen Leitziele. Für ein entsprechendes Ranking wurde ein Bewertungsbogen erstellt. Dieser Weg wurde dann nicht weiterverfolgt, sondern zugunsten einer an der bestehenden Mittelausstattung und den bestehenden Maßnahmen orientierten Programmerstellung aufgegeben. Damit handelt es sich eher um ein Programm „von unten“, das verschiedene Bausteine zusammenfasst, ohne dass diese zwingend ein Ganzes ergeben müssen. An die Stelle einer strategischen Ausrichtung nach Zielbeiträgen zu bestimmten Oberzielen ist die Strategie des Einwerbens von EU-Mitteln zur haushaltsrechtlichen Absicherung der eigenen Maßnahmen getreten. Jedes Referat wollte seine Maßnahme einbringen, um gegen Kürzungen gefeit zu sein (MLR, 2003). Eine aktive Erzielung von Synergiewirkungen wird auf diese Weise nicht erreicht.

Zu (3a): Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Die Frage ist, welchen Beitrag der Programmplanungsansatz hier leisten kann. An verschiedenen Maßnahmen teilzunehmen, war auch schon vor 2000 möglich und stellt zunächst kein Spezifikum eines Programmplanungsansatzes dar. Ein Programmplanungsansatz kann nur dann zu verstärkten Synergieeffekten gegenüber maßnahmebezogenen Ansätzen führen, wenn über die o.g. Zielkohärenz hinausgehend auch Veränderungen in der Umsetzungspraxis stattfinden.

Eine umfassende Diskussion über die strategische Ausrichtung der Förderpolitik in der Landwirtschaft und für den ländlichen Raum in Schleswig-Holstein wird durch die Auflösung des MLR nicht erleichtert. Die Programmkoordination ist nunmehr als Referat dem Innenministerium zugeordnet, die Zuständigkeiten für die Maßnahmen sind auf drei Ministerien verteilt. Die Zahlstellenleitung liegt im Umweltministerium. Die Koordination beschränkt sich vorwiegend auf finanzielle und administrative Angelegenheiten. Diese standen zu Beginn des Programmplanungszeitraum im Vordergrund. Zukünftig werden aufgrund der Ergebnisse der Halbzeitbewertung, der Mid-term-Review und der Überlegungen zu dem Programm nach 2006 inhaltlich-strategische Diskussionsprozesse an Bedeutung zunehmen. Letztlich müsste der Anstoß für solche Diskussionen von der Leitung

der Ministerien kommen. Nach Ansicht der Programmevaluatoren wäre das Programmkoordinierungsreferat die richtige Stelle, die aufgrund ihrer Zuständigkeit für das Programm der „Zweiten Säule“ maßnahmenübergreifende Diskussionsprozesse begleiten müsste.

Trotz des bisherigen Fehlens intensiver inhaltlich-strategischer Diskussionsprozesse auf Programmebene hat der Programmplanungsansatz zumindest dazu geführt, dass es einen stärkeren fachbezogenen Austausch zwischen den Abteilungen und den Ministerien gibt. Maßnahmen werden insgesamt besser abgestimmt, weil Fachreferenten durch die Einbindung in ZAL sich auch mit anderen Maßnahmen stärker auseinandersetzen müssen. Auch zur Außendarstellung ist ein gemeinsames Programm sinnvoll; bislang wird es aber zu stark auf die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung und LSE reduziert.

Zu (3b): Mit der LSE und der Dorfentwicklungsplanung sowie diversen anderen Fachplanungen, die z.T. auch einen integrierende Ansatz beinhalten, gibt es geeignete Rahmenbedingungen, um Synergieeffekte zu realisieren.

Synergieeffekte auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen/Projekte (Indikator 6-1.1.)

Im Materialband werden in einer Matrix die Synergien dargestellt (MB-X-Tabelle 1.1), die im Rahmen der Ex-ante-Bewertung von ZAL als möglich gekennzeichnet wurden. Diese potenziellen Effekte werden einer Matrix (MB-X-Tabelle 1.2) gegenübergestellt, die die tatsächliche Maßnahmenumsetzung berücksichtigt.

Bei der Darstellung erwarteter Synergien wird die starke Verbindung zwischen den Maßnahmen der einzelnen Förderschwerpunkte deutlich, gleichzeitig aber auch die geringen förderschwerpunktübergreifende Beziehungen.

Im Programmplanungsdokument wird die wichtige Rolle der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse (LSE) zur Umsetzung von integrierten Ansätzen hervorgehoben (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 100). Diese sollen die Grundlage für die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung bilden und damit zu einer Bündelung des Einsatzes von Fördermitteln führen.

Weitere Synergieeffekte sind in den Küstengebieten möglich. In diesem Gebiet werden verschiedene Maßnahmen angeboten, die direkt oder indirekt auf die Sicherung der Küste bzw. deren Eigenart und Vielfalt abzielen (Küstenschutz, Halligprogramm, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete).

Die bislang feststellbaren Synergiewirkungen beschränken sich v.a. auf die Wechselwirkungen innerhalb der Förderschwerpunkte und der sich inhaltlich nahestehenden Maßnahmen. Dies liegt daran, dass der Fokus der Untersuchung bislang auf den Förderkapiteln lag, die sich teilweise mit den Förderschwerpunkten decken. So konnten punktuell

Synergiewirkungen herausgearbeitet werden (v.a. für Förderschwerpunkt B). Allerdings wurden für Teilbereiche (z.B. Verarbeitung und Vermarktung) nur Ex-ante-Ergebnisse und -Wirkungen herausgearbeitet. Solange sich die förderkapitelspezifische Darstellung auf dieser Ebene bewegt, können auch keine Synergiewirkungen zwischen den Maßnahmen herausgestellt werden.

10.4.1.2 Externe Synergien

Nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 flankieren die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die Ziel-2-Maßnahmen. Das Land Schleswig-Holstein hat auf der programmatischen Ebene diese Beziehung deutlich gemacht, indem alle EU-Förderprogramme unter dem Dach von „ziel: Zukunft im eigenen Land“ zusammengefasst sind.

Es gibt aber keine organisatorische Struktur, z.B. in Form einer IMAG „ziel“, die sich mit dem Zusammenspiel der drei Säulen von „ziel“ für den ländlichen Raum in Schleswig-Hostein beschäftigt.

In der IMAG „Regionalprogramm“, die für die Projektauswahl im Rahmen des Qualitätswettbewerbs zuständig ist, ist ein Vertreter des Innenministeriums mit Stimmrecht vertreten. Gegenstand der Auswahl sind die Ziel-2-Fördermaßnahmen und die in den Bereich des Regionalprogramms fallenden LSE-Leitprojekte.

Aufgrund der Abgrenzung des Ziel-2-Programms (siehe MB-Einl-Karte 1) und der Schwerpunktsetzung von ZAL in den nördlichen Landesteilen Schleswig-Holsteins (siehe Kapitel 10.2) ist zumindest von einer Mittelkongruenz auszugehen. Dies betrifft v.a. den Einsatz von Mitteln des Förderschwerpunktes B.

Inhaltlich entstehen v.a. Synergieeffekte mit dem Maßnahmenbereich 5: Förderung des Tourismus. Hier gibt es Projektbeispiele aus dem Förderschwerpunkt B von ZAL, die in Kombination und Ergänzung zu Projekten des Regionalprogramms umgesetzt werden (siehe auch Kapitel 9).

Folgendes Beispiel soll Synergiewirkungen verdeutlichen:

– Durch die integrierte Entwicklungsplanung im Rahmen der LSEn entstehen zwischen den Artikel-33-Maßnahmen, auch in Verbindung zu anderen Programmen, Synergien. Ein Beispiel hierfür ist der Nord-Ostsee-Kanal-Radweg. In mehreren LSEn entlang des NOK wurde diese Idee entwickelt. Die Umsetzung erfolgt mit Förderung durch ZAL und das Regionalprogramm. Über das Regionalprogramm wurde beispielsweise der Bau des Radwegs finanziert, über Artikel-33-Maßnahmen z.B. Bänke entlang der Strecke.

In den anderen Maßnahmenbereichen des EFRE gibt es auf Projektebene nur wenige Anknüpfungspunkte.

Synergien zu einem anderen EU-Programm, der Gemeinschaftsinitiative LEADER +, können noch nicht herausgearbeitet werden, da die Programmgenehmigung erst spät erfolgte und bislang noch keine Projekte abgeschlossen sind. Die ausgewählten lokalen Aktionsgruppen sind MB-Einl-Karte 1 zu entnehmen.

10.4.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen

Indikator 6-2.1.: Wichtige Arten der direkt Begünstigten und Marktteilnehmer

Hinsichtlich der Zielgruppen von ZAL profitieren zum überwiegenden Teil landwirtschaftliche Betriebe und kommunale Gebietskörperschaften von der Förderung.

Im sektoral ausgerichteten Förderschwerpunkt A sind es landwirtschaftliche Betriebe (Schwerpunkt Rindviehhaltung), Arbeitnehmer v.a. aus landwirtschaftlichen und Gartenbaubetrieben sowie Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen u.a. aus den Sektoren Obst und Gemüse, Milch sowie Vieh und Fleisch.

Im Förderschwerpunkt B stehen kommunale Gebietskörperschaften im Vordergrund. Nur bei k1 können auch Privatpersonen Zuwendungen erhalten ebenso wie bei Maßnahme n2. In k1 werden indirekt die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen begünstigt, die Mitglied einer Teilnehmergemeinschaft sind.

Im Förderschwerpunkt C richten sich die Haushaltslinien e und f ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe. Im Bereich der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten handelt es sich schwerpunktmäßig um Futterbaubetriebe. Für die Maßnahme Grünlandextensivierung ergab die Befragung, dass zwei Drittel der befragten Teilnehmer Mutterkuh- bzw. Rindermastbetriebe sind, wohingegen Milchviehbetriebe aufgrund ihrer intensiven Produktionsweise und damit verbundenen hohen Anpassungskosten kaum teilnehmen. Für den ökologischen Landbau in Schleswig-Holstein ist der mit über 50 % hohe Anteil des Marktfruchtbaus hervorzuheben, während der Anteil des Futterbaus (Rinder, Schafe) mit ca. 23 % eher gering ausfällt – ein Verhältnis, das im ökologischen Landbau ungewöhnlich ist. Bei der Erstaufforstungsförderung handelt es sich überwiegend um Landwirte, die Zuwendungen erhalten. Im Bereich der sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen erhalten überwiegend Privatpersonen Zuwendungen, darunter auch Landwirte. Die t-Maßnahmen finden ausschließlich in öffentlicher Trägerschaft statt.

Indikator 6-2.2.: Hinweis auf die Minimierung von Verzögerungen und Kosten bei den Begünstigten/Marktteilnehmern

Dieser Aspekt wurde förderkapitelbezogen im Rahmen der Primärerhebungen der Zuwendungsempfänger oder im Rahmen von Workshops abgefragt und ist den Darstellungen in den Förderkapiteln zu entnehmen.

Indikator 6-2.3. (neu): Treffsicherheit von Maßnahmen

Die Treffsicherheit von Maßnahmen kann durch verschiedene Verfahren erhöht werden, beispielsweise:

- Bildung von Gebietskulissen,
- Differenzierung von Prämien,
- gezielte Projektauswahl anhand von inhaltlichen Auswahl- und Ausschlusskriterien,
- Zugrundelegen fachlicher Planungen und Konzeptionen.

Dabei ist zu beachten, dass der Versuch, die Treffsicherheit zu steigern, bei den erst genannten Möglichkeiten mit einem Anstieg des administrativen Aufwand korreliert ist und somit ein Abwägung zwischen Fördermittel- und Verwaltungseffizienz vorgenommen werden muss.

Die Frage der Treffsicherheit wurde maßnahmenbezogen untersucht. Entsprechende Aussagen finden sich in den einzelnen Förderkapitelbewertungen. Beispielhaft seien hier einige Förderstrategien von ZAL benannt:

- Eine **Kulissenbildung** erfolgt bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen und dem Halligprogramm sowie der Ausgleichszahlung und der Ausgleichszulage.
- Die Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes (f2) unterliegen einem unterschiedlichen Niveau der **Prämiendifferenzierung** (Einkommensverluste gemessen an der Reduktion der Energieleistungen der Grünlandflächen); im Halligprogramm (f3) kann die Prämie nach der Betriebsgröße der Zuwendungsempfänger differenziert werden. Bei Maßnahme o kann auf die Zuwendung von 40 % ein Aufschlag von 10 % für besonders innovative Projekt vergeben werden.
- **Projektauswahlkriterien** spielen v.a. bei einem Überhang von grundsätzlich förderfähigen Projekten und knappen Mitteln eine Rolle. Allerdings versuchen die Verwaltungen zumeist schon im Vorfeld über die Bekanntmachung von Fördermöglichkeiten die Nachfrage so zu steuern, dass es zu keinem Projektüberhang kommt. Weiterhin wird versucht, schon im Vorfeld der Antragsstellung abzuklären, ob überhaupt eine Möglichkeit zur Förderung besteht. Eine Qualitätswettbewerb, den es beispielsweise im Regionalprogramm gibt, gibt es im Bereich von ZAL nicht.

– Maßnahmenbezogen können die vorliegenden **Fachplanungen** als eine Grundlage für einen Qualitätswettbewerb angesehen werden. Fachplanungen sind für viele der geförderten Maßnahmenbereiche vorhanden. Beispielhaft ist hier der Generalplan Küstenschutz für die Maßnahme u1, die LSE für verschiedene Artikel-33-Maßnahmen, diverse Fachplanungen bzw. Kartierungen für den Vertragsnaturschutz und das Halligprogramm, mit denen die Kulissen fachlich begründet werden.

10.4.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten durch die Fördermaßnahmen zur Kofinanzierung der öffentlichen Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen, was förderfähig ist, ab[19].

Unseres Erachtens greift der Indikator zu kurz, da er die Anstoßwirkung durch private und öffentliche Investitionen auf die weitere private Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt.

Die bisherige Schwerpunktsetzung von ZAL liegt auf Projekten in öffentlicher Trägerschaft (siehe auch Abbildung 2.5). Damit ist die Hebelwirkung, wie sie die EU-KOM definiert, insgesamt gering.

Ob von den öffentlichen Projekten ein Anstoßeffekt für private Investitionen ausgeht, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu beantworten. Private Investitionen werden durch eine Reihe von Faktoren determiniert; die ZAL-Maßnahmen der öffentlichen Träger sind nur ein Faktor unter mehreren (siehe DIW, 1998). Interessant sind v.a. die Effekte, die von einer Verbesserung der lokalen Standortbedingungen ausgehen können. Gelingt es beispielsweise durch die Dorfentwicklung, die lokalen Standortbedingungen aufzuwerten, so wird sich vor Ort die private Investitionstätigkeit in den Bereichen Gewerbe und Gebäude langfristig auf einem höheren Entwicklungspfad bewegen. Hierzu gibt es erste Hinweise (siehe Kapitel 9). Da die Effekte aber eher langfristiger Natur sind, lassen sie sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren. Allerdings, dies zeigt auch die Fallstudie „Nachbetrachtung“ (siehe Kapitel 9), gibt es grundsätzliche methodische Probleme in der Erfas-

[19] Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung lag die durchschnittliche Investitionshöhe bei 672.000 Euro, die durchschnittliche förderfähige Investitionshöhe bei 441.000 Euro und der durchschnittliche Zuschuss bei 124.000 Euro, was einem Beihilfesatz von 28 % entspricht. Hier ist von einer ausgeprägten Hebelwirkung auszugehen (siehe Kapitel 7).

sung von solchen Anstoßeffekten, da sich viele Determinanten privater Investitionstätigkeit überlagern.

10.4.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte

Um von den Brutto- zu den Nettowirkungen zu gelangen, müssen Mitnahmeeffekte wie auch unerwünschte Verlagerungs- und Verdrängungseffekte in Abzug gebracht werden. Diesen Effekten ist gemeinsam, dass für ihre Quantifizierung kein geeignetes Instrumentarium vorliegt und daher nur mit Hinweisen gearbeitet werden kann. Die EU-KOM berücksichtigt bei dem Kriterium 6-4. nur die Mitnahmeeffekte. Ausführungen zu den Verlagerungs- und Verdrängungseffekten werden von uns ergänzt.

Mitnahmeeffekte

Es gibt keine allgemeingültige Definition von Mitnahmeeffekten[20] sowie Methode zur Ermittlung derselbigen. Mitnahmeeffekte entstehen, wenn Maßnahmen gefördert werden, die ohnehin zustande gekommen wären, also durch den Einsatz öffentlicher Mittel keine Verhaltensänderung induziert wurde. Ein häufig genanntes Beispiel ist ein landwirtschaftlicher Betrieb, der auch ohne öffentliche Förderung die getätigte Investition durchführt hätte. Die Abschätzung solcher „Mitnahmen“ ist methodisch schwierig. Qualitative Hinweise lassen sich vereinzelt den Förderkapiteln entnehmen.

Verlagerungs- und Verdrängungseffekte

Bei **Verlagerungseffekten** handelt es sich um Wirkungen, die in einem bestimmten Gebiet zum Nachteil eines anderen Gebiets erzielt werden (regionale Betrachtungsweise). Ein Beispiel ist, wenn in einem geförderten Gebiet ein Arbeitsplatz geschaffen wird, dafür jedoch ein anderer Arbeitsplatz außerhalb dieses Gebietes verloren geht. Dieser Effekt spielt vor allem bei investiven und beschäftigungsfördernden Maßnahmen eine Rolle (EU-KOM, 1999c).

Ein Verlagerungseffekt wäre in diesem Fall die Neuschaffung von Arbeitsplätzen in einem geförderten schleswig-holsteinischen Verarbeitungsunternehmen, das dafür seine Produktion in einem anderen Betriebsstandort verringert (siehe Kapitel 7).

Verdrängungseffekte beziehen sich auf Wirkungen, die zugunsten eines Begünstigten erzielt werden, aber zum Nachteil anderer nicht geförderter Personen oder Marktsegmente

[20] Grundsätzliche Ausführungen zur Frage der Mitnahme sind MB-X-Text 1.4 zu entnehmen.

(sektorale Betrachtungsweise). Ein Verdrängungseffekt liegt z.B. dann vor, wenn eine Person dank des Programms einen Arbeitsplatz findet, eine andere jedoch gleichzeitig ihren Arbeitsplatz verliert (EU-KOM, 1999c).

Ein Verdrängungseffekt in ZAL könnte beispielsweise darin bestehen, dass Verarbeitungsunternehmen gefördert werden und dadurch andere in Schleswig-Holstein bestehende Unternehmen Marktanteile verlieren. Solche Effekte sind durch stringente Projektauswahlkriterien zu minimieren, können aber nie ganz ausgeschlossen werden.

Zur Erfassung der Nettowirkungen, d.h. den Bruttowirkungen abzüglich nicht erwünschter Mitnahme-, Verlagerungs- oder Verdrängungseffekten, schlägt die EU-KOM Vorher-Nachher-, Mit-Ohne- und normative Vergleiche vor. Bereits Vorher-Nachher-Vergleiche sind z.T. schwierig zu konstruieren, da beispielsweise in Schleswig-Holstein Maßnahmen wie die Ausgleichszulage oder verschiedene Agrarumweltmaßnahmen schon im vorangegangenen Programmplanungszeitraum angeboten wurde. Noch anspruchsvoller ist der Mit-Ohne-Vergleich. So lassen sich bei vielen Maßnahmen keine Vergleichsgruppen konstruieren, um den Fördereffekt isolieren zu können. Für die Abschätzung von möglichen Verlagerungs- oder Verdrängungseffekten fehlen weitgehend die Informationen über nicht geförderte Sektoren bzw. Regionen, die gegebenenfalls von der Förderung aus ZAL betroffen sein könnten. Die jeweiligen Probleme wurden förderkapitelbezogen dargestellt und diskutiert.

10.4.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen

Unter diesem Kriterium werden in Anlehnung an die Erläuterung der EU-KOM (2000) im Wesentlichen drei Aspekte erfasst:

(1) Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister. Dieser Effekt wird hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen errechnet. Die Darstellung dieses Effekts erfolgt in Kapitel 10.2.2.3.

(2) Verbesserung der Absatzwege landwirtschaftlicher (regionaler oder ökologischer) Grunderzeugnisse durch die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinvestitionen und umgekehrt. Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurden bislang drei Projekte bewilligt, die auf ökologisch erzeugte Produkte abzielen. Wie sich diese Förderung auf die landwirtschaftlichen Betriebe auswirken wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden (siehe Kapitel 6 und 7).

(3) Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale über die Förderung partizipativer Planungsinstrumente. Zum einen sollen diese der Analyse der regionalen Stärken und Schwächen dienen und zum anderen auf die regionalen Potenziale abgestimmte

Förderinstrumente und Projekte verwirklichen. Tabelle 10.20 stellt die Maßnahmen heraus, die dies ausdrücklich zum Ziel haben und durch die bereits Wirkungen erzielt werden konnten (siehe Kapitel 10.3.7). Besonders hervorzuheben sind die LSEn und die Dorfentwicklungsplanungen im Artikel-33-Bereich (siehe auch Kapitel 9). Zu erwähnen ist auch die generelle Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume, die indirekt dazu beitragen kann, dass endogene Potenziale erkannt oder besser genutzt werden können (siehe Kapitel 9).

10.4.6 Fazit

Aus inhaltlich/methodischer Sicht hat es sich als sinnvoll erwiesen, die Beantwortung der Querschnittskriterien 6-2. bis 6-5. an die Förderkapitel zurückzuverweisen und auch dort beantworten zu lassen. Die Programmebene ist hier nicht die relevante Ebene, da die Entscheidung über die Auswahl und Zuschussfähigkeit von Projekten auf Maßnahmenebene getroffen wird und die hierfür herangezogenen Kriterien sehr stark von der Art der Maßnahmen abhängen. Generelle Aussagen hierzu sind auf Programmebene nicht möglich. Dies gilt auch für das Querschnittskriterium 6-5., mit Ausnahme der Aspekte, die sich mit der Frage nach den Synergiewirkungen beschäftigen.

Die Erfassung der Synergiewirkungen konnte bislang noch nicht umfassend erfolgen. Dies hat verschiedene Ursachen, die schon in Kapitel 10.1.2 genannt wurden. Die systematische Erfassung der Wechselwirkungen, sowohl intern wie auch extern, bleibt daher der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

10.5 Weitere Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf Programmmanagement und -umsetzung

In Kapitel 2 wurden die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von ZAL beschrieben. Diese Rahmenbedingungen werden im Folgenden aufgegriffen und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung einer Wertung unterzogen.

Die Datengrundlage für die folgenden Ausführungen bilden u.a. Expertengespräche auf der Ebene der Programmkoordination, mit Vertretern der zuständigen Abteilung innerhalb der EU-Kommission, die Auswertung und Zusammenfassung der Förderkapitelbewertungen sowie von Rechtstexten und Literatur (siehe Tabelle 10.1). Die Ebene der Einzelprogrammbewertung wird hier teilweise verlassen. Der Überblick über die Einschätzung aller sechs untersuchten Bundesländer hinsichtlich des Einflusses verschiedener Rahmenbe-

dingungen auf Programmmanagement und -umsetzung ermöglicht eine bessere Ausarbeitung der strukturellen Problemlagen.

10.5.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

10.5.1.1 Programmgenese

Die Maßnahmenstruktur von ZAL ist sehr breit angelegt. Nahezu alle Maßnahmen der GAK wurden in die Kofinanzierung genommen, zusätzlich ergänzt um landesspezifische Maßnahmen. Aus Sicht der einzelnen Referate ist dies verständlich, weil sie dadurch erreichen wollten, dass möglichst alle potenziellen Förderbereiche abgedeckt und alle Kofinanzierungsmöglichkeiten akquiriert werden. Für uns stellt sich die Frage, ob nicht ein schlankeres Programm und die Konzentration auf einige wesentliche Maßnahmen das Management und die Umsetzung vereinfacht hätten. Allerdings ist für eine effiziente Verwaltungsumsetzung nicht die Zahl der Maßnahmen entscheidend, sondern die Bündelung von Zuständigkeiten und die weitgehende Harmonisierung der Verwaltungsabläufe. Hier sind in Teilbereichen noch Verbesserungsmöglichkeiten vorhanden, die förderkapitelbezogenen diskutiert werden.

Die Programmumsetzung wird zusätzlich durch finanztechnische Aspekte, die das Ergebnis interner Vorgaben des Landes oder des Konsultationsverfahrens mit der EU-KOM waren, erschwert. Dazu gehören beispielsweise

- die 40-prozentige EU-Kofinanzierung bei allen Maßnahmen (außer AUM) vor dem Hintergrund der knappen Landesmittel;
- die 40-prozentige Kofinanzierung auch bei der Maßnahme g, obwohl die EU-KOM in anderen Bundesländern wesentlich höhere Kofinanzierungssätze bezogen auf die öffentlichen Aufwendungen (über 80 %) genehmigt hat;
- die starke Aufsplitterung der Artikel-33-Maßnahmen, v.a. zurückzuführen auf die Zuordnung der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung zu unterschiedlichen Haushaltslinien.

Aufgrund der zunehmenden Probleme der Bereitstellung der nationalen Kofinanzierung erschwert die 40-prozentige Kofinanzierung das Finanzmanagement. Die starke Aufsplitterung der Artikel-33-Maßnahmen ist eher ein technisches Problem, weil sie die Haushaltsüberwachung zusätzlich erschwert. Sofern von der Möglichkeit der Zusammenfassung der Artikel-33-Maßnahmen in eine Haushaltslinie Gebrauch gemacht wird, ist dieses Problem aber beseitigt.

10.5.1.2 Organisation der Durchführung

Interne Organisation - horizontal

Die internen Organisationsstrukturen wurden sowohl auf der Ebene der Maßnahmen wie auch auf der Programmebene einer Wertung unterzogen. Auf der Grundlage der uns vorliegenden Befragungsergebnisse entsprechen die horizontalen Organisationsstrukturen den Anforderungen eines komplexen Programms, wobei in einzelnen Aspekten noch Verbesserungen möglich sind.

Die Umsetzung von ZAL auf der Programmkoordinierungsebene erfolgt innerhalb der Linienorganisation. Damit sind keine Weisungsbefugnisse gegenüber Dritten verbunden. Aus Sicht der Programmkoordination könnte eine andere organisatorische Aufhängung durchaus von Vorteil sein, z.B. auf Staatssekretärsebene oder innerhalb einer Grundsatzabteilung (außerhalb von Fachabteilungen) in dem fondsverwaltenden Ressort (MLR, 2003). Mit der Auflösung des MLR wird die Programmkoordination vor neue Herausforderungen gestellt, da der größte Teil der Maßnahmen nicht mehr innerhalb des eigenen Hauses umgesetzt wird. Auf dem Programmworkshop wurde übereinstimmend festgestellt, dass die Einbindung in die Linienorganisation in der jetzigen Form, auch angesichts der Aufteilung der MLR-Zuständigkeiten auf verschiedene Häuser, sachgerecht ist. Begründet wurde dies damit, dass Stabsstellen dazu neigen, den fachlichen Bezug zu verlieren und ein Eigenleben zu führen (IM et al., 2003).

In der bisherigen Struktur traten Kommunikationsdefizite zwischen Fachreferaten, Programmkoordination und Zahlstellenleitung in vielen Maßnahmenbereichen auf werden, obgleich die Zuständigkeiten eigentlich klar geregelt sind. Die Fachreferate sind für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich. Die Zahlstellenleitung und die Fachreferate sind gemeinsam für die Implementation der Garantieregelungen und der entsprechenden Verwaltungsverfahren verantwortlich. Der Programmkoordination obliegt die administrativ-finanztechnische Umsetzung des Programms und die Verhandlung mit der EU-Kommission über programmbezogene Fragestellungen.

U.E. gibt es Defizite bei dem reibungslosen Ineinandergreifen der verschiedenen Strukturen. Die zentrale Koordinierungsfunktion von Zahlstellenleitung und des Programmkoordinierungsreferats sollte zukünftig stärker wahrgenommen werden, um sowohl administrativ wie auch inhaltlich-strategisch den Austausch zu intensivieren.

Ein Beispiel aus dem Bereich der Agrarumweltmaßnahmen mag dies verdeutlichen: Der horizontale Informationstransfer zwischen den Ministerien könnte verbessert werden (siehe Kapitel 6). Erste Schritte sind hierzu bereits eingeleitet worden. Eine Ursache für die gegenwärtige Situation wird von den Evaluatoren darin gesehen, dass die Funktion der inhaltlichen Abstimmung zwischen (allen) Agrarumweltmaßnahmen nicht eindeutig

zugeordnet ist. Demnach ist der interministerielle Austausch vom Engagement der einzelnen Personen abhängig. Eventuell ermöglicht die Integration in ein Ministerium hier weitere Verbesserungen.

Interne Organisation - vertikal

Die Funktionsfähigkeit der vertikalen Organisationsstrukturen ist in erster Linie abhängig von den Fachreferaten. Deren Aufgabe ist es, den mit der Umsetzung der Maßnahmen betrauten Behörden entsprechende vereinheitlichende Vorgaben zu machen und deren Einhaltung im Rahmen von fachaufsichtlichen Prüfungen auch zu kontrollieren. Ein weiteres Glied sind die Bewilligungsstellen, die diese Vorgaben in ihrem Verwaltungshandeln zu beachten haben.

Zu Beginn des Programmplanungszeitraums existierten in vielen Förderbereichen Unklarheiten bezüglich einzelner Regelungen. Soweit die EU-KOM hier inzwischen eine verbindliche Position eingenommen hat, sind diese Unklarheiten beseitigt. Auf der Ebene der Bewilligungsstellen reiben sich die Vorgaben der EU-KOM (z.B. die klare Pflicht zur Dokumentation allen Verwaltungshandelns) z.T. mit der bisherigen Praxis des Verwaltungshandelns in bislang nicht aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierten Bereichen. Hier ist es Aufgabe der Fachreferate, durch entsprechende Vorgaben und Formulare sowie fachaufsichtliche Prüfungen zahlstellenkonformes Verwaltungshandeln sicherzustellen. Nicht unberücksichtigt bleiben darf der Zeitbedarf solcher Prozesse und deren Umsetzung an der Basis.

In Schleswig-Holstein existiert bis dato, anders als in anderen Bundesländern, keine Allgemeine Zahlstellendienstanweisung, die in **einem** Dokument mit entsprechenden Anhängen allgemeingültige Regelungen für das Zahlstellenverfahren festlegt. Geregelt ist das Zahlstellenverfahren in zahlreichen Einzelerlassen. Entsprechend arbeiten auch die Fachreferate nicht mit einer umfassenden Besonderen Dienstanweisung, die jeweils an Neuerungen angepasst wird. Jedes Fachreferat hat in zahlreichen Einzelerlassen geregelt, wie das Zahlstellenverfahren organisatorisch und inhaltlich abzulaufen hat. Treten Änderungen im Verfahrensablauf auf, so werden entsprechend neue Erlasse an die umsetzenden Stellen herausgegeben.

Dass mit diesem Vorgehen eine zahlstellenkonforme Abwicklung gewährleistet werden kann, steht außer Frage. Nach Auffassung der EvaluatorInnen sollte aber überlegt werden, ob das „zentralistische“ Vorgehen anderer Bundesländer nicht vorteilhafter ist. Zum einen werden die Fachreferate hinsichtlich der zu treffenden Regelungen entlastet, weil wesentliche Bereiche in detaillierter Form schon geregelt sind. Zum anderen ist für die Zuständigen vor Ort die Arbeit mit einem **einzigen** Dokument, das alle Regelungen umfasst, „bedienungsfreundlicher“ als die Arbeit mit mehreren Einzelerlassen.

Externe Organisationsstrukturen - Programmkoordination

Es existieren vielfältige Kooperationsstrukturen zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Ländern. Für die Programmkoordination am nützlichsten wurde die Bund-Länder-Koordinierungsreferentengruppe eingeschätzt. Diese trifft sich nach Bedarf mehrmals im Jahr und bespricht alle wesentlichen umsetzungsrelevanten Fragestellungen (siehe auch Tabelle 10.25). Den Vorsitz hat das zuständige Referat im BMVEL, das sowohl die Sitzung leitet wie auch Vorlagen einbringt, um Entscheidungsfindungsprozesse entsprechend zu beschleunigen. Bezüglich dieses Gremiums wurde von der Programmkoordination in Schleswig-Holstein eine straffere Diskussionsführung, eine Konzentration auf das Wesentliche und eine bessere Vorbereitung der zur Entscheidung anstehenden Beschlüsse angeregt (MLR, 2003). Sinnvoll könnte es u.E. auch sein, stärker in Unterarbeitsgruppen zu arbeiten, um die Verwaltungspraxis der Bundesländer schon im Vorfeld der Entscheidungen stärker zu berücksichtigen.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit dem BMVEL wurde von der Programmkoordinierungsebene sehr unterschiedlich bewertet. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern (siehe auch Kapitel 10.5.3.2.1) ist ambivalent. Es gibt die Erwartungshaltung der Bundesländer, dass der Bund eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Ansprüchen der EU-KOM einnehmen soll. Dies soll aber möglichst ohne eine Einmischung seitens des BMVEL in Länderangelegenheiten geschehen. Ein häufiger Kritikpunkt der Programmkoordinierungsebene liegt darin, dass der Bund seine Vorschläge zu wenig an der Verwaltungspraxis der Länder ausrichtet.

Zusätzlich zu den formellen Strukturen gibt es vielfältige informelle Kontakte auf allen Arbeitsebenen. Für die Umsetzung der Programme wird diesen Strukturen eine zentrale Bedeutung zugemessen. V.a. die informellen Kontakte zwischen den Bundesländern auf der Programmkoordinierungsebene sollen in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Diese dienen dem Informationsaustausch und der Absprache von gemeinsamen Positionen gegenüber den zahlreichen Anliegen, die von außen an die Programmkoordinierungsebene herangetragen werden (MLR, 2003).

Externe Organisationsstrukturen mit Umsetzungsrelevanz für ZAL

Neben den Abstimmungs- und Zusammenarbeitsstrukturen auf Programmkoordinierungsebene gibt es vielfältige maßnahmenbezogene Strukturen (GAK-orientiert), die Haushalts- und Koordinierungsreferenten (GAK-Rahmenplan), die Zahlstellenreferenten sowie die InVeKoS-Referenten. Die Konzentration auf die GAK ist aus Sicht des Bundes verständlich, da hier ein konkreter Abstimmungsbedarf besteht. Die Länderprogramme beinhalten aber auch Maßnahmen, die ohne finanzielle Beteiligung des Bundes durchgeführt werden. Hier fehlen entsprechende Gremien auf Bundesebene, in denen die mit der Umsetzung verbundenen Probleme (z.B. im Bereich Vertragsnaturschutz) diskutiert werden könnten. Bislang sind solche Diskussionsprozesse eher nach dem Zufallsprozess organi-

siert. Wir regen an, sie zu verstetigen, indem in regelmäßigen Abständen Treffen - eventuell in enger Abstimmung mit den Extensivierungsreferenten - organisiert werden. Im Programmworkshop wurde darauf verwiesen, dass es hinsichtlich der Naturschutzmaßnahmen eine Zuständigkeit im Bundesumweltministeriums gibt (IM et al., 2003). Daher sollte das BMU auch aktiv werden und solche Diskussionsprozesse organisieren.

Die Entscheidungen der HuK-Referenten haben wesentliche Auswirkungen auf die Umsetzung der EPLR, da in allen untersuchten Bundesländern die GAK eine wesentliche Fördergrundlage darstellt. Die Abstimmung zwischen HuK-Referenten und Programmkoordination war bislang problematisch, da beide verschiedenen Abteilungen zugeordnet waren. Nach der Auflösung des MLR sind beide Funktionen in einer Abteilung angesiedelt, so dass die Bedingungen für eine enge Abstimmung einfacher sind.

Die Zahlstellenreferenten der Bundesländer halten ebenfalls regelmäßige Treffen unter Beteiligung des BMVEL ab. Hier bestehen enge Anknüpfungspunkte zur Programmkoordination, weil in diesem Gremium die wesentlichen Festlegungen zu den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen getroffen werden, wobei es durchaus zu unterschiedlichen Einschätzungen einzelner Sachverhalte (z.B. bezogen auf Sanktionen) zwischen diesen beiden Gremien kommen kann. Hier ist auf eine enge Abstimmung mit Programmkoordinierungsfragen schon auf der Ebene des BMVEL hinzuwirken.

Grundsätzlich wird eingeschätzt, dass die verschiedenen Kommunikationsstränge (HuK-Referenten, Fachreferenten Bundes- und Landesebene und Programmkoordinatoren) sehr aufwändig und anfällig gegenüber Informationsverlusten und Weitergabeversäumnissen sind (MLR, 2003).

10.5.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

Mit Ausnahme weniger Maßnahmen (z.B. Vertragsnaturschutz, Landesmaßnahme Dorfentwicklung, Biomasse und Energie) werden alle Maßnahmen auf der Rechtsgrundlage der GAK durchgeführt. Gerade für ein finanzschwaches Bundesland wie Schleswig-Holstein dient die GAK nicht nur als Rechtsgrundlage zur Förderung, sondern ist auch eine wichtige Kofinanzierungsquelle. Damit nimmt die GAK sowohl hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung Einfluss auf das Fördergeschehen wie auch hinsichtlich der inhaltlichen Vorgaben.

Die Höhe der GAK-Mittel ist v.a. abhängig von den zur Verfügung stehenden Landesmitteln. Da die Landesmittel rückläufig sind, können auch die GAK-Bundesmittel, die dem Land Schleswig-Holstein aufgrund des Verteilungsschlüssels eigentlich zukommen

würden, nicht vollständig abgerufen werden. Die tatsächlich vom Land angemeldeten Mittel konnten jedoch bislang abfließen. Die schwierige Haushaltssituation des Landes ist im betrachteten Programmplanungszeitraum ohne gravierende Auswirkungen auf die ZAL-Abwicklung geblieben, da die zur Verfügung stehenden EAGFL-Mittel zunehmend mit kommunalen Mitteln kofinanziert werden. So wird die Maßnahme Wegebau in Gänze ohne GAK-Mittel kofinanziert (MLR, 2003).

Die inhaltliche Ausgestaltung der GAK mit einem starken Fokus auf Einzelbetriebliche und überbetriebliche sektorale Maßnahmen wirkt in Teilbereichen restriktiver als die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999. So können verschiedene Handlungsfelder außerhalb des Landwirtschaftssektors, z.B. touristische Infrastruktur und Einrichtungen, Versorgungseinrichtungen, Umnutzung nicht landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz, nicht durch GAK-Maßnahmen bedient werden. Abgesehen von diesen Restriktionen bieten die Fördergrundsätze der GAK Interpretationsspielraum, so dass insgesamt ein breites Spektrum an Projekten über die GAK gefördert wird. Des Weiteren hat das Land Schleswig-Holstein schon seit längerem die GAK-Fördergrundsätze durch eigene Landesrichtlinien ergänzt, um auch außerhalb des engen landwirtschaftlichen Bereichs fördern zu können. Im landwirtschaftlichen Bereich und auch in der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung hat aufgrund der Änderungen in der VO (EG) Nr. 1257/1999 eine deutliche Vereinfachung der Fördervoraussetzungen und ein teilweiser Wegfall der sektoralen Beschränkungen stattgefunden. Diese Änderungen wurden auch in der GAK nachvollzogen (siehe Kapitel 3 und 7).

Im Verlauf des Programmplanungszeitraums 2000 bis 2003 kam es zu jährlichen Anpassungen der Fördergrundsätze der GAK, v.a. hinsichtlich einer stärkeren Berücksichtigung von Umwelt- und Tierschutz sowie Diversifizierungsanliegen. GAK-Änderungen ziehen entsprechend Änderungen der EPLR und die Anpassung von Landesrichtlinien nach sich. Programmänderungsanträge können von den Bundesländern erst dann gestellt werden, wenn der PLANAK seine Beschlüsse gefasst hat und die finanziellen Eckdaten bekannt sind. Dadurch können Anträge erst vergleichsweise spät, bezogen auf das EU-Haushaltsjahr, nach Brüssel gesandt werden. Abgesehen von den Problemen einer zeitlichen Taktung ist es aus Sicht der EvaluatorInnen auch nicht erforderlich, die Fördergrundsätze ständig zu ändern. So mussten beispielsweise im Bereich des AFP schon mehrfach die Richtlinien angepasst werden. Hier wird vorgeschlagen (siehe Kapitel 3), durch weniger Änderungen mehr Ruhe und Beständigkeit in das Fördergeschäft zu bringen.

10.5.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen

Unter Kapitel 2.3.3 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen ZAL abzuwickeln ist, vorgestellt und analyseleitende Fragestellungen für unterschiedlich von den

Regelungen betroffenen Maßnahmenkategorien entwickelt (siehe Tabelle 2.3). An dieser Stelle werden die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und daraus abzuleitende Schlussfolgerungen zusammengefasst. Eine detaillierte Übersicht ist MB-X-Tabelle 9.2 zu entnehmen.

10.5.2.1 Finanztechnische Regelungen

Bei der Analyse der finanztechnischen Regelungen standen folgende Aspekte im Vordergrund:

– Jährlichkeitsprinzip,

– Unterschiedlichkeit der nationalen und EU-Haushaltsjahre,

– Mittelumschichtungen,

– Erstattungsprinzip.

Bei den finanztechnischen Regelungen sind es die disharmonischen Abläufe der Haushaltsjahre, die späte Genehmigung der GAK-Änderungen und der ZAL-Programmänderungen sowie die späte Freigabe der GAK- und Landesmittel, die die Umsetzung erschweren. Hinzu kommt die Finanzknappheit des Landes Schleswig-Holstein, die den Spielraum für ein dem restriktiven Vorgaben der EU-KOM angepasstes Finanzmanagement verringert. Bislang mussten aber nach Einschätzung der Programmkoordination noch keine EU-Mittel zurückgegeben werden, weil sie landeseitig nicht kofinanziert werden konnten. Die bisherigen Minderbedarfe waren auf andere Ursachen zurückzuführen, v.a. die Schwierigkeiten im ersten Programmjahr und die nicht rechtzeitigen Abschlüsse großer Projekte (IM et al., 2003).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die **flächenbezogenen Maßnahmen**, unabhängig von ihrer Laufzeit, gut mit den finanztechnischen Regelungen der EU zu vereinbaren sind. Bei diesen Maßnahmen stellt einzig der knappe Landeshaushalt ein Problem dar, aufgrund dessen über das Jahr 2006 hinausgehend für einzelne Maßnahmen die Prämiengewährung (EU-Anteil) unter Vorbehalt gestellt wurde.

Für die **investiven Maßnahmen** werden größere Probleme mit den finanztechnischen Regelungen angemerkt, die sich v.a. auf das Jährlichkeitsprinzip gepaart mit der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre und der Frage der Verfügbarkeit von ausreichenden Kofinanzierungsmitteln zurückführen lassen. Gerade für größere investive Maßnahmen und Maßnahmen mit einem umfangreicheren Planungsvorlauf ist die Steuerung des Mittelabflusses schwierig. Unvorhergesehene Einflüsse können bei manchen Bauvorhaben zu erheblichen Verzögerungen führen. Da häufig erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahr verlässliche Angaben über den Mittelabfluss vorliegen, ist es dann schwierig, noch ent-

sprechend gegenzusteuern und bei einem geringen Mittelabfluss Alternativprojekte zu finden. Zum Teil wird hier versucht gegenzusteuern, indem verbindliche Vorgaben über Abrechnungszeiträume gesetzt werden (siehe Kapitel 3).

Gerade bei einem Programm mit einem verhältnismäßig kleinen Mittelvolumen führt beispielsweise die nicht termingerechte Abrechnung großer Investitionen dazu, dass Mittel zurückgegeben werden müssen, weil nicht entsprechend umgeschichtet werden kann.

Das Jährlichkeitsprinzip gepaart mit den disharmonischen Haushaltsjahren führt tendenziell dazu, dass einfacher zu steuernde Maßnahmen bevorzugt umgesetzt werden.. Dies gilt beispielsweise für kommunale Maßnahmen und schnell umzusetzende Maßnahmen[21], z.B. den Wegebau. Dabei spielt auch die Frage der Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln eine Rolle. Gerade im Artikel-33-Bereich wird ein Großteil der Projekte ausschließlich oder überwiegend aus kommunalen Haushalten kofinanziert.

So sind es auch die Artikel-33-Maßnahmen, die von programminternen Umschichtungen am meisten profitieren. Maßnahmen, die einen festen Antragstermin haben, und dazu gehören in der Regel die flächenbezogenen Maßnahmen, können von Umschichtungsmitteln gar nicht profitieren.

Hier spielt auch eine Rolle, dass Schleswig-Holstein im Artikel-33-Bereich über umfangreiche Artikel-52-Maßnahmen verfügt, die nach Bedarf in die EU-Kofinanzierung überführt werden können, soweit sie nach den EAGFL-Garantie-Bestimmungen umgesetzt wurden. Im Bereich des Wegebaus wurde diese Möglichkeit bereits genutzt. In diesem Sinne sollte das Land Schleswig-Holstein überlegen, ob es die Möglichkeit, die Artikel-52-Maßnahmen finanzstrategisch zu nutzen, nicht ausweiten sollte. Eine Möglichkeit besteht beispielsweise darin, zukünftig die privaten Dorfentwicklungsmaßnahmen[22] in die EU-Kofinanzierung zu überführen. Dafür wäre allerdings ein geeignetes EDV-System erforderlich, da die Masse an Anträgen ansonsten nicht unter den bestehenden EU-Regularien abzuwickeln wäre.

Eine generelle Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips halten die EvaluatorInnen aus Gründen der Haushaltsdisziplin nicht für sinnvoll. Die Möglichkeiten der Mittelumschichtungen sind sowohl horizontal wie auch vertikal ausreichend. Mit einem straffen Finanzma-

---

[21] Hier spielt allerdings auch die Frage der zahlstellenkonformen Abwicklung eine Rolle. Kommunale Projekte haben in der Regel ein höheres Finanzvolumen als die Vielzahl kleiner privater Projekte, die einen ungleich höheren Verwaltungsaufwand je eingesetztem öffentlichen Euro erfordern.

[22] Die privaten Dorferneuerungsmaßnahmen in der Flurneuordnung werden bereits EU-kofinanziert.

nagement und einer flexiblen internen Finanzplanung könnten die jährlich geplanten Finanzmittel auch verausgabt werden.

Im Programmworkshop wurde diese Empfehlung intensiv diskutiert. Das Jährlichkeitsprinzip wurde bislang nicht als Umsetzungshemmnis betrachtet. Allerdings wird aufgrund des schwachen Landeshaushaltes der Spielraum geringer, um ein an das Jährlichkeitsprinzip angepasstes Finanzmanagement betreiben zu können. Dies gilt v.a. vor dem Hintergrund der abnehmenden Artikel-52-Mittel und im Hinblick auf die letzten Programmjahre (IM et al., 2003). Aus dieser Diskussion kann die generelle Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Einschätzung der Umsetzungsrelevanz des Jährlichkeitsprinzips in starkem Maß von der Haushaltssituation des Bundeslandes abhängig ist. Nur wenn außerhalb des Programms noch Mittel zur Verfügung stehen, kann ein Programm unter der Restriktion Jährlichkeit so gesteuert werden, dass die Planzahlen den Ist-Zahlen entsprechen.

Des Weiteren sollte darüber nachgedacht werden, ob das EU-Haushaltsjahr nicht an das Kalenderjahr angepasst wird, weil dies einen größeren zeitlichen Spielraum bei der Umsetzung von investiven Maßnahmen eröffnen und die Abrechnung vereinfachen würde.

Das BMVEL nennt in diesem Zusammenhang noch zwei weitere Aspekte, die sowohl dem Fördercharakter investiver Maßnahmen als auch einer zeitnahen Abwicklung der Förderung entgegen kommen könnten (BMVEL, 2002):

– Der Entwurf der neuen EU-Haushaltsverordnung sieht vor, der EU-KOM im Bedarfsfall die Möglichkeit einzuräumen, bis zu 3 % der jährlich für die ländliche Entwicklung im EAGFL, Abteilung Garantie zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen;
– Modulationsmittel können nach den derzeit geltenden Regeln über einen Zeitraum von drei Jahren ausgegeben werden.

Des Weiteren hat, dies wurde in Kapitel 2.2.3 dargestellt, das Land Schleswig-Holstein für seine Maßnahmen unterschiedliche Kofinanzierungssätze (40 bzw. 50 %) festgelegt. Dies erscheint uns nicht nachvollziehbar. Eine Umschichtung zwischen den Haushaltslinien ist einfacher möglich, wenn ein einheitlicher Kofinanzierungssatz existiert. Im Sinne der Flexibilität würden wir eine Anhebung des Kofinanzierungssatzes auf generell 50 % empfehlen. Bei der Programmerstellung wurde die Haushaltssituation des Landes Schleswig-Holstein noch positiver eingeschätzt, als sie sich jetzt aufgrund der Konjunkturschwäche und grundsätzlicher struktureller Probleme erweist.

Die Umstellung auf das Erstattungsverfahren ist kein generelles Problem, sondern trifft nur kleinere, finanzschwache Träger (z.B. Umweltverbände), deren Möglichkeiten der Vorfinanzierung des Zuschusses begrenzt sind. Im Gegensatz zu den EAGFL-Mitteln können nationale Mittel grundsätzlich gezahlt werden, sofern die innerhalb von zwei Mo-

naten nach Auszahlung für fällige Rechnungen benötigt werden[23]. Es besteht aber auch die grundsätzliche Möglichkeit, abgeschlossene Bauabschnitte zur Auszahlung zu bringen.

Da Schleswig-Holstein seine eingeplanten EU-Mittel nicht vollständig auszahlt, gehört es zu den abgebenden Bundesländern. Gemäß des von den Bundesländern vereinbarten „Umschichtungsmodells“ kann Schleswig-Holstein durch frühzeitige Meldungen der freiwerdenden Finanzmittel Bonuspunkte erlangen und damit zumindest eine Option für mögliche spätere Mittelzuteilungen erwerben. Ob Schleswig-Holstein diese zusätzlichen Mittel verausgaben kann, ist angesichts der bisherigen Programmumsetzung und der Kürzungen im Landeshaushalt allerdings fraglich.

Die EU-KOM prüft erneut das Verfahren der internen Umschichtung zwischen den Bundesländern. Die Frage ist, ob jede Mittelumschichtung zwischen den Bundesländern durch eine Ex-ante-Entscheidung der EU-KOM genehmigt werden muss. Sofern sich diese Rechtsauslegung durchsetzt, könnte letztlich keine Umschichtung mehr zwischen den Bundesländern stattfinden, da die Informationen über Mehr- und Minderbedarfe erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres und nicht zu dessen Beginn vorliegen. Zu diesem späten Zeitpunkt kann kein Änderungsantrag mehr gestellt werden.

Problematisch ist u.E. weniger der strittige Gegenstand, sicher auch eine Konsequenz des bundesdeutschen Föderalismus, sondern die Schwierigkeit der EU-KOM, eine eindeutige und über den Förderzeitraum Bestand habende Regelung von Anbeginn zu implementieren.

10.5.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Die Diskussion der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften beinhaltet die generelle Frage nach dem Rechnungsabschlussverfahren sowie die Auswirkung der Kontroll- und Dokumentationspflichten. Die Frage der Programmänderungsmodalitäten wird in Kapitel 10.5.2.3 diskutiert.

[23] Nach Nr. 5 der Anlage 5 der VV zu § 44 der LHO wird im Rahmen der Erleichterungen die Zuwendung sogar zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgezahlt, ohne dass bei nicht fristgerechter Verwendung ein Zinsanspruch entsteht.

Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben

Das Rechnungsabschlussverfahren (siehe MB-Einl-Text 7) birgt die Gefahr der Anlastung von Ausgaben. Bezüglich des generellen Zuschnitts des Programms hatte das Rechnungsabschlussverfahren keine Auswirkungen, da letztlich alle kofinanzierungsfähigen Maßnahmen auch Bestandteil von ZAL geworden sind. Das Rechnungsabschlussverfahren beeinflusst die rechtmäßige Durchführung von Maßnahmen, nicht aber deren inhaltliche Ausgestaltung. Der Frage der Kontrollierbarkeit der Maßnahmen bzw. ihrer Auflagen kommt daher eine große Bedeutung zu. Bei der Neukonzeptionierung von Maßnahmen, z.B. im Rahmen der nationalen Modulation, hat dies eine wichtige Rolle gespielt.

Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen

Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften bringt aus Programmsicht, unter Beachtung der Vorschriften der LHO und des Landesverwaltungsgesetzes als Messlatte, nur einen geringfügigen Mehraufwand mit sich. Mehraufwand besteht v.a. in den Dokumentationspflichten über die Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollvorgänge (Fachaufsichten, Systemprüfung), die zu einem systematischen und checklistengestützten Vorgehen verpflichten. Damit schafft das EU-System auch eine gewisse Sicherheit angesichts der Anlastungsproblematik.

Eine Ausnahme hinsichtlich des Mehraufwandes bildet die Vor-Ort-Kontrolle, die in erheblichem Umfang Personal bindet. Im investiven Bereich erfordert die Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle zwei Personen für einen Tag (IM et al., 2003). Dieser personelle Mehraufwand wird nicht durch eine Erhöhung des Personals in den umsetzenden Verwaltungen ausgeglichen, so dass es zu erheblichen Mehrbelastungen und einer Reduktion anderer Aufgaben kommt (siehe beispielsweise Kapitel 9).

Des Weiteren gibt es in Folge der Kontrollregelungen der EU-Kommission mehr Kontrollebenen (Bescheinigende Stelle, Interner Revisionsdienst, EU-Kommission, Europäischer Rechnungshof), die ihr jeweiliges Kontrollrecht auch entsprechend ausüben. Dies kann zu erheblichen Belastungen der Zuwendungsempfänger führen, wenn diese zufällig für mehrere Kontrollen ausgewählt werden, da die einzelnen Kontrollorgane ihre Prüfagenda nicht zwingend aufeinander abstimmen (IM et al., 2003).

Zu Beginn des Programmplanungszeitraums bestanden Unsicherheiten bei den Maßnahmen, die neu dem EAGFL-Garantieverfahren unterliegen (v.a. investive Maßnahmen). Hier wurden teilweise erst sehr spät entsprechende Regelungen getroffen, was auch damit zusammenhängt, dass die EU-KOM ihre Interpretation der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen häufig nachbessert und verfeinert.

Bei der Evaluation der einzelnen Maßnahmen wurde herausgearbeitet, dass die detaillierten Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen in der konkreten Verwaltungspraxis

keine generellen Probleme aufweisen. In diesem Zusammenhang wirkt sich eine Bündelung von Zuständigkeiten, z.B. bei den ÄLR, wie auch die Verbindung mit dem Antragsverfahren für die Flächenförderung günstig aus. Des Weiteren sollte, v.a. bei Behörden und Maßnahmen mit einer Vielzahl von Projekten, auf EDV-gestützte Verfahren umgestellt werden.

Bei welchen Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen besteht Veränderungsbedarf?

Kritikpunkte beziehen sich im Wesentlichen auf Detailregelungen und auf die Frage, ob die hohen Standards der EU-KOM bei allen Maßnahmen gleichermaßen, unabhängig von der Zuwendungshöhe und dem Finanzierungsanteil der EU, anzuwenden sind.

Beispiele für in der Kritik stehende Detailregelungen sind

– die Prüfung der Guten fachlichen Praxis bei den Agrarumweltmaßnahmen oder
– die Frage der Sanktionsregelungen.

Die Probleme mit der Prüfung der Guten fachlichen Praxis sind in Kapitel 6 ausführlich beschrieben.

Die Übernahme der strengen Sanktionsbestimmungen des InVeKoS-Verfahrens für alle Maßnahmen führt z.B. beim Vertragsnaturschutz zu überzogenen „Härten“, da hier das Verstoßrisiko aufgrund der vielfältigen Auflagen und des fünfjährigen Verpflichtungszeitraums wesentlich höher ist als bei jährlichen Flächenbeihilfen. Auch im investiven Bereich wird eine InVeKoS-Regelungsübertragung für nicht sachgerecht gehalten, da hier die Bestimmungen des Landesverwaltungsgesetzes und des Strafgesetzbuches (Subventionsbetrug) als ausreichend angesehen werden. In der Frage der Sanktionierung gemäß InVeKoS sieht die EU-KOM in der laufenden Programmplanungsperiode wenig Änderungsmöglichkeiten, sondern verweist auf erforderliche politische Änderungen (EU-KOM, 2002a).

Die **EU-Regularien** werden **auf alle Förderfälle ohne Ausnahme angewendet**. Auf dem Programmworkshop wurde daher von Seiten der Evaluatoren der Vorschlag zur Diskussion gestellt, entsprechend der Vorgaben der LHO bei bestimmten Zuwendungshöhen ein vereinfachtes Abwicklungsverfahren auch für EU-kofinanzierte Maßnahmen einzuführen. Dies trifft zum einen die Auszahlungen der Zuwendungen (s.o.) und zum anderen die Prüfung des Verwendungsnachweises. Nach LHO ist bei Zuwendungen unter 50.000 Euro ein vereinfachter Verwendungsnachweis, bestehend aus Sachbericht und zahlenmäßigem Nachweis ohne Belege, vorzulegen. Eine Staffelung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsanforderungen je nach Zuwendungshöhe könnte bei einzelnen Maßnahmen zu einer Vereinfachung der Umsetzung führen. Dies gilt besonders bei den Maßnahmen, die

je Zuwendungsempfänger nur geringe Zuwendungsbeträge auszahlen. Die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel wäre dadurch nicht gefährdet.

Im Rahmen des Programmworkshops wurde dieser Vorschlag der Evaluatoren kritisch gewertet. Zum einen wurde angemerkt, dass die Einführung vereinfachter Verfahren zu unterschiedlichen Verfahrensabläufen führen würde und damit zu weniger Transparenz. Zum anderen erfolgt eine Kofinanzierung mit EU-Mitteln tendenziell eher für große Vorhaben (zumindest im investiven Bereich), so dass vereinfachte Verfahren keine Erleichterung in der Abwicklung zur Folge hätten (IM et al., 2003).

Von der Programmkoordinierungsebene wurde problematisiert, dass die **Interpretation der genauen Ausgestaltung des Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsverfahrens** durch die EU-KOM kontinuierlichen Veränderungen unterliegt und daher schwer einzuschätzen sei. Die in den Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen festgelegten Grundsätze und Beispiele sind nicht als offizielle Auslegung der Gesetzgebung zu betrachten (EU-KOM, 2002b). Gleichwohl werden sie bei Prüfungen vor Ort durch EU-KOM-Dienststellen durchaus als Messlatte zur Beurteilung der Qualität der vorgefundenen Systeme genutzt. Sinnvoll wäre u.E. eine klare Definition von Regelungskriterien zu Beginn des Programmplanungszeitraums, um den Verwaltungen einen gewissen Vorlauf zur Umsetzung der Regelungen zu ermöglichen. Ständige Anpassungen sind v.a. mit einem deutlichen Aufwand verbunden.

Es stellt sich die Frage, ob die EU-KOM eigene Standards für Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsverfahren definieren muss, oder ob bestehende nationale Vorschriften, wie sie in der LHO und dem Landesverwaltungsgesetz niedergelegt sind, nicht ausreichen. Den nationalen Prüforganen (Landesrechungshof) könnte eine Kompatibilität mit den EU-Regelungen bescheinigt werden, so dass nur deren ordnungsgemäßes Wirken zu prüfen ist (siehe z.B. Kapitel 9). Auch auf dem Programmworkshop wurde angeregt, dass angesichts der hohen Standards in der schleswig-holsteinischen Verwaltung die EU-Standards zugunsten einer stärkeren Eigenständigkeit der nationalen Kontrollsysteme zurückgenommen werden könnten (IM et al., 2003).

Die stärkere Mitwirkung der EU-KOM bei der Definition von Anforderungen und Kontrolle der Systeme in den Mitgliedstaaten, mit der sie am Ende ihrer Verantwortung für eine wirtschaftliche Haushaltsführung nachkommen möchte, ist allerdings Ergebnis der politischen Vereinbarung von Berlin und demnach im laufenden Programmplanungszeitraum nicht veränderbar (EU-KOM, 2002c).

10.5.2.3 Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten

Die Umsetzung eines Programms mit einer siebenjährigen Laufzeit erfordert die Möglichkeit zu Programmänderungen, sowohl finanzieller wie auch inhaltlicher Art. Diese sind flexibel und verwaltungsökonomisch umzusetzen. In Bezug auf die Vorgaben für die Programmänderungen hat die EU-KOM inzwischen schon mehrfach die zugrundeliegende Durchführungsverordnung angepasst (in MB-X-Tabelle 9.1 sind die wesentlichen Änderungen dargestellt). Damit ist ein Teil der seitens der Experten der Bundesländer aufgeführten Probleme beseitigt (siehe Tabelle 10.22).

Das grundsätzliche Problem der Programmänderungen besteht allerdings in der Detailliertheit der Programmplanungen, so dass auch vergleichsweise geringfügige inhaltliche und finanzielle Änderungen formale Entscheidungen der EU-KOM erforderlich machen. Dies erzeugt einen erheblichen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Bundesländer und innerhalb der EU-KOM. Für die Periode nach 2006 sollte daher ein Programmierungsverfahren gewählt werden, dass die bestehende Steuerung über detaillierte Programmplanungen durch einen Zielsteuerungsprozess (auf der Ebene von Förderschwerpunkten) ablöst. Für ein solches Verfahren ist aber ein längerer Vorlauf für das Abfassen der Programme erforderlich.

Tabelle 10.22: Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen

Probleme der Bundesländer	Bereits vorgesehene Änderungen	Wertung durch die EvaluatorInnen	Verbesserungsvorschläge
Zu lange Genehmigungsprozedur mit doppeltem Konsultationsverfahren	Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM	Dauer z.T. erheblich, Änderungen benötigen zwei Jahr Vorlauf, es fehlt weiterhin ein klarer Zeitplan für die Änderungsprozedur	Sachgerechterer, reduzierter Verteiler, Einhalten der Fristen (15 Tage), verbindlicher Zeitplan für beide Seiten, stärkere bilaterale Vorabklärung, stärkere Bündelungs- und Filterfunktion der zuständigen Unité in der DG-Agri
Verzögerungen in der Bearbeitung der Programmänderungsanträge führt zu einem enormen Zeitdruck, den die EU-KOM als Druckmittel einsetzt.	Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM	Schafft keine Grundlage für ein partnerschaftliches Verhältnis	Klare Zeitvorgaben und Einhaltung der Fristen durch die EU-KOM-Dienststellen, Vorabklärung der zur Genehmigung eingereichten Änderungen
Taktung mit anderen Bundesländern und dem vorgegebenen Termin der EU-Kommission nach der VO (EG) Nr. 445/2002		Hausgemachtes föderales Problem	PLANAK Sitzungen flexibler takten
Zu detaillierte Aufsplitterung der Haushaltslinien im Bereich der Artikel 33 Maßnahmen ziehen einen ständigen Anpassungsbedarf nach sich.	VO (EG) Nr. 963/2003 sieht vor, dass die Maßnahmen j) bis v) als eine einzige Maßnahme unter der Bezeichnung j) Förderung der Anpassung und der Entwicklung von ländlichen Gebieten zusammengefasst werden können.	Für Finanzplanung durchaus sinnvoll, aber aus Steuerungsgründen und zur Evaluierung dieses sehr heterogenen Maßnahmenbereichs ist unbedingt eine sinnvolle feingliedrige interne Planung und Datenhaltung erforderlich.	Verbindlicher Finanzplan nur noch auf Ebene der Schwerpunkte, darunter liegende Detailplanung und Änderungen im Begleitausschuss
Grenzen der genehmigungsfreien vertikalen Mittelumschichtung durch die vorgegebenen Schwellenwerte des Artikel 44 der VO (EG) Nr. 445/2002	Durch die Änderung der VO (EG) Nr. 445/2002 wurden die Schwellenwerte für die Erforderlichkeit einer Genehmigung geänderter Planansätze auf 15 % bzw. 20 % nach oben gesetzt.	Bleibt abzuwarten, wie sich diese Veränderungen auswirken. Problematisch aus Sicht der Evaluierer wird die schleichende Änderung in der Planausrichtung gesehen, die durch die jährliche Erhöhung um 14,9 % der Mittelausstattung bestimmter Maßnahmen erfolgen kann.	

Probleme der Bundesländer	Bereits vorgesehene Änderungen	Wertung durch die EvaluatorInnen	Verbesserungsvorschläge
Subjektives Gefühl, dass Wertung von Änderungen und Zeitdauer bis zur Entscheidung von zuständigem Bearbeiter der EU-KOM und Zufällen abhängig, also unkalkulierbar ist	Viele Tatbestände unterliegen nur noch der Anzeige- oder Notifizierungspflicht, dadurch unterliegen zukünftig viele Änderungen nicht mehr dem aufwendigen Konsultationsverfahren (Entschlackung des Verfahrens)	Der subjektive Eindruck der Bundesländer kann nachvollzogen werden; das Problem ist nur, dass eine 100-prozentige Vereinheitlichung einen solchen Abstimmungsaufwand erfordern würde, dass Änderungen gar nicht mehr innerhalb bestimmter Fristen umzusetzen wären, ein gewisses subjektives Element ist also systemimmanent. Neuer A-Punkt: Ziel einer Maßnahme wenig konkret gefasst, zu allgemein	Klare Vorgaben sowohl zeitlicher, prozeduraler Art und enge inhaltliche Abstimmung zwischen den Bearbeitern in EU-KOM, Wahrnehmung einer Filter- und Bündelungsfunktion der zuständigen Unité der DG-Agri gegenüber anderen Dienststellen; wichtig wäre u.E. auch eine stärkere Rolle des Bundes im Programmänderungsverfahren zur Abstimmung zwischen den Ländern, z.Z. laufen vorwiegend informelle bilaterale Abstimmungen
Aufwändige Unterlagen durch vorgegebene Gliederung	Indirekte Vereinfachung auch hier durch die Neuregelung des Artikel 44, da Genehmigungserfordernisse reduziert wurden, das Standard-Dokument (Anhang 5 der Arbeitsunterlagen) ist gegenüber der früheren Version einfacher und übersichtlicher		

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Land Schleswig-Holstein hat bislang vier Programmänderungen beantragt und genehmigt bekommen. Mehrheitlich handelt es sich um Anpassungen an finanzielle Mehr- und Minderbedarfe. Einzelne inhaltliche Anpassungen wurden vorgenommen; eine Maßnahme neu aufgenommen. Um die in Tabelle 10.22 problematisierten zeitlichen Verzögerungen zu minimieren, werden schon im Vorfeld Änderungswünsche von Fachreferaten, denen vermeintlich wenig Erfolgschancen zugemessen werden, ausgesondert, um nicht die Genehmigungsprozedur insgesamt zu belasten.

Aus Sicht der Programmkoordination ist das derzeitige Verfahren sachgerecht, sowohl bezogen auf die inhaltlichen wie auch finanziellen Änderungen. Ein Problem ergibt sich aus dem Umstand, dass erst die Entscheidungen zum laufenden Bundes- und Landeshaushalt abgewartet werden müssen, um die Anträge fertig stellen zu können. Damit ist der Januar der frühestmögliche Termin für die Einreichung der Änderungsanträge. Verbunden mit einer Bearbeitungsdauer der Anträge von bis zu sechs Monaten bleibt dadurch wenig Zeit für die Umsetzung der genehmigten Planänderungen im laufenden Programmjahr.

Hier taucht also wiederum das EU-Haushaltsjahr als Umsetzungsproblem auf. Detailprobleme bestehen weiterhin in der Definition der anzeige- und genehmigungspflichtigen Tatbestände (IM et al., 2003).

Insgesamt sollte u.E. die Änderungspraxis der Bundesländer überdacht werden. Die langfristige strategische Ausrichtung sollte im Vordergrund stehen und weniger kontinuierliche Feinjustierungen und Änderungen im Sinne von Testballons. Diese sollten eher durch Landesmaßnahmen verwirklicht werden. Der Satz der EU-Kommissionsvertreter, dass das Recht zur jährlichen Änderung keine Pflicht zur Änderung bedeutet (EU-KOM, 2003), macht auch aus Evaluationsgründen Sinn. Bei ständigen Neuausrichtungen von Maßnahmen, ist es noch schwieriger, Wirkungen auf bestimmte Maßnahmenmerkmale zurückzuführen. Eine ruhigere Hand bei der Programmierung, eine deutlichere Strategie und weniger Detailregelungen wären anzuraten.

Das bedeutet aber nicht, dass Maßnahmen für den gesamten Zeitraum festgeschrieben werden müssen. Änderungen, auch aufgrund der Ergebnisse der Halbzeitbewertung, müssen möglich sein und sollten in einer verfahrensmäßig effizienten Form umgesetzt werden.

10.5.2.4 Fazit

Die mit der generellen Anwendung der EAGFL-Garantieregelungen auf alle Maßnahmen der ländlichen Entwicklung verbundenen Probleme wurden anhand von drei Feldern diskutiert:

– den finanztechnischen Regelungen,
– den Verwaltungs- und Kontrollvorschriften einschließlich der Sanktionen sowie
– den Modalitäten für Programmänderungen.

Die EU-Kommission verweist in ihrem Papier zur Vereinfachung darauf, dass „die Komplexität bei der Durchführung der Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene [...] aber auch im Zusammenhang mit der bereits vorhandenen komplexen Struktur der nationalen Vorschriften, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu sehen [ist], die je nach Mitgliedstaat in Aufbau und Ablauf sehr unterschiedlich sein können“ (EU-KOM, 2002d).

In Schleswig-Holstein sind es v.a. die finanztechnischen Regelungen, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung bereiten. Jährlichkeitsprinzip, Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre und Finanzknappheit des Landes stoßen aufeinander und verstärken sich gegenseitig in ihren nachteiligen Wirkungen auf die Programmumsetzung.

Bei den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen sind es v.a. Detailregelungen, die kritisch zu werten sind und einer Überarbeitung bedürfen. Im Großen und Ganzen sind es Regelungen, mit denen sich die umsetzenden Verwaltungen nach Anfangsschwierigkeiten arrangiert haben, die aber eine höhere Arbeitsbelastung bei gleichbleibendem oder zurückgehenden Personal nach sich ziehen.

Bezogen auf die analyseleitenden Fragenstellung lässt sich vor allem der Unterschied zwischen investiven und flächenbezogenen Maßnahmen herausstellen. Erstere haben besonders Probleme bei der finanztechnischen Abwicklung, letztere eher bei bestimmten Detailregelungen im Rahmen der Kontrolle (z.B. der Prüfung der GfP). Spezifische Auswirkungen von EAGFL-Garantieregelungen auf die Inanspruchnahme neuer Maßnahmen konnten aber nicht herausgearbeitet werden.

Die Erfahrungen von Verwaltungen im EU-Fördergeschäft hat weniger Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von Maßnahmen, als auf die Umsetzung der zahlstellenkonformen Vorgaben, wobei bestehende Probleme nach anfänglichen Schwierigkeiten weitgehend geklärt sein dürften.

Die Regelungen zu den Programmänderungen haben sich sukzessive konkretisiert. Mit Ausnahme des nach wie vor aufwändigen Konsultationsverfahrens innerhalb der EU-KOM und den daraus resultierenden Zeitverzögerungen handelt es sich, zumindest aus formaler Sicht, um ein weitgehend akzeptables Verfahren. Das grundsätzliche Problem der zeitlichen Taktung mit nationalen Entscheidungsprozessen zur GAK bleibt allerdings weiterhin bestehen.

10.5.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

In Kapitel 2 wurden unter den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die Aspekte Publizität und Partnerschaft gefasst. Die Frage der Publizität wurde bereits in den Förderkapiteln beschrieben und wird an dieser Stelle nicht mehr aufgegriffen.

Schwerpunktmäßig erfolgt in diesem Kapitel, wie schon in Kapitel 2 ausgeführt, eine Darstellung der vertikalen Partnerschaft, und zwar in den Phasen Programmerstellung, Programmgenehmigung und Programmumsetzung. Der Fokus liegt dabei auf umsetzungsrelevanten Aspekten, die bereits bei der Diskussion der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen eine Rolle spielten.

Partnerschaft umfasst die Kooperation im Mehrebenensystem der EU-Politik **vertikal** zwischen Gebietseinheiten (Land – Bund – EU) und **horizontal** zwischen den einzelnen Ebenen öffentlicher und privater Akteure (Thielemann, 2002).

10.5.3.1 Aspekte der vertikalen Partnerschaft

Das Partnerschaftsprinzip innerhalb eines Föderalstaates steht prinzipiell für direkte Kontakte zwischen den Länderakteuren und der EU-Kommission und reibt sich mit der Vorstellung, nach der der europäische Politikprozess als ein Zwei-Ebenen-Spiel nationaler und supranationaler Akteure zu begreifen ist (Thielemann, 2002, S. 178). Die Rolle des Bundes als „gatekeeper“ zwischen supranationalen und subnationalen Behörden und die Erwartungshaltung der Bundesländer an den Bund in Konsultationen und Auseinandersetzungen mit der EU-Kommission wird hierdurch unklarer. Einerseits soll der Bund sich nicht in Länderangelegenheiten einmischen, anderseits soll er aber für die Bundesländer eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Anforderungen der EU-Kommission einnehmen.

Ein anderes Problemfeld liegt in den Entscheidungsprozessen innerhalb der Konsultationsverfahren während der Programmerstellung, -änderungsverfahren und Umsetzung. Die Festlegung von Förderpolitiken erfolgte noch in einem multilateralen Prozess. Im Verlauf der Programmerstellung und Umsetzung entwickelte sich eine bilaterale Konstellation zwischen EU-Kommission als Sachverwalter der Ratsmehrheit und der jeweiligen Landesverwaltung. Die erforderliche Zustimmung beider Seiten birgt aus der Sicht der umsetzenden Verwaltungen die Gefahr eines supranationalen Vetos und gibt der EU-Kommission im Vorfeld einer anstehenden Entscheidung ein nicht zu unterschätzendes informelles Einflusspotenzial (Bauer, 2002b, S. 106). Mit den Worten mehrerer Programmkoordinatoren: „Friss oder stirb“. Dieses Gefühl der ungleichgewichtigen Ausgangslage wird dadurch verstärkt, dass die Vorgaben der EU-Kommission im Vorfeld oft nicht bekannt und schwer interpretierbar sind.

Beide Problemfelder der vertikalen Partnerschaft sind mehr oder weniger systembedingt und nicht grundsätzlich zu lösen. Verbesserungen in einzelnen Punkten sind jedoch möglich und erforderlich.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurden die sechs Länder auf Ebene der Programmkoordination zu Aspekten der Zusammenarbeit sowohl innerhalb des Bundeslandes, mit anderen Bundesländern sowie mit Bund und EU-Kommission befragt. Die Zusammenarbeit bezog sich auf unterschiedliche Phasen, u.a. auf die

- Programmerstellung (Einschätzung des Bundes und der EU-Kommission),
- Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife und die
- Programmumsetzung.

Die Beurteilung der Zusammenarbeit (siehe Tabellen 10.23 bis 10.25) gibt ein Bild der Einschätzungen der sechs Bundesländer wieder. In einem Expertengespräch mit VertreterInnen der EU-Kommission[24] wurden diese Aspekte und Einschätzungen diskutiert.

Programmerstellung

Die Erstellung eines komplexen Programms war für alle Beteiligten neu und unter den äußeren Rahmenbedingungen (Zeitrahmen, Konkretisierungsgrad der Vorgaben) nicht günstig. Hierauf wurde schon in Kapitel 2.3.1.1 eingegangen. In einer solchen Phase sind der Informationstransfer und eine Hilfestellung bei der Lösung von Problemen wesentlich. Grundsätzlich wird die Tätigkeit des Bundes positiver bewertet als die der EU-Kommission. Dem Bund kam in der Phase der Programmerstellung v.a. die Aufgabe der Weitergabe von Informationen der EU-KOM an die Länder und der Herstellung eines einheitlichen Informationsstandes zwischen den Ländern zu. Des Weiteren wurden strittige Grundsatzfragen vom Bund mit der EU-KOM geregelt. Ein Beispiel war die Definition der Guten fachlichen Praxis und die Festlegung von Kontroll- und Sanktionsregelungen. Der Bund hat darüber hinaus für einzelne Begrifflichkeiten verbindliche Definitionen vorgegeben.

[24] Vertreter der Direktion E: Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der DG-Agri, geographische Zuständigkeit des Referats: Deutschland, Irland, Luxemburg und die Niederlande.

Tabelle 10.23: Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?

	trifft zu	trifft **vorwiegend** zu	trifft **vorwiegend nicht** zu	trifft **überhaupt nicht** zu
Informationen werden rechtzeitig weitergegeben.	■■■■ ●●	■■ ●●	●●	
Informationen werden eindeutig weitergegeben.	■■	■■■ ●●●	■ ●●●	
Informationen werden lückenlos weitergegeben.	■■ ●	■■■■ ●●●●	●	
Es werden einheitliche Vorgaben gemacht.		■■■■■ ●●	■ ●●●●	
Es erfolgt eine ausreichende Unterstützung bei Problemen.	■■ ●●●	■■■■ ●	●●	
Ausreichend kompetente Ansprechpartner sind vorhanden.	■■ ●	■■■■ ●●●●	●	

■ - bezogen auf den Bund
● - bezogen auf die EU-Kommission
Jedes befragte Programmkoordinierungsreferat konnte jeweils eine Wertung für den Bund und die EU-KOM abgeben.

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der Programmkoordinatoren.

Die Tätigkeit der EU-Kommission wurde tendenziell negativer beurteilt als die des Bundes. Besonders deutlich wird dies bei einem Aspekt, nämlich der Festlegung von einheitlichen Vorgaben. Vier Bundesländer sind der Auffassung, dass die EU-Kommission zu wenig vereinheitlichende Vorgaben macht. Das Problem liegt dabei z.B. in individuellen, persönlichen Aussagen von MitarbeiterInnen der EU-KOM, die sich später als nicht haltbar erwiesen haben. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit zwischen Bundesland und EU-Kommission ist daher, dass abgestimmte Standpunkte zeitnah weitergeben werden.

Die aus Sicht des Bundeslandes Schleswig-Hostein unzureichenden Vorgaben haben letztlich in der Konsultationsphase erheblichen Nacharbeitungsbedarf nach sich gezogen.

Programmgenehmigung

Nach Einreichung der Programmplanungsdokumente im Dezember 1999 benötigte die EU-Kommission sehr viel Zeit für die interne Prüfung der Dokumente, so dass das Konsultationsverfahren unter einem erheblichen Zeitdruck stattfand. Das Konsultationsverfahren zog die Überarbeitung des Programmplanungsdokuments nach sich. Die bundes-

landinterne Zusammenarbeit bei der Überarbeitung wird überwiegend als gut bewertet (siehe Tabelle 10.24). Die Zusammenarbeit innerhalb der Bund-Länder-Referenten-AG und dem Bund wird vorwiegend als befriedigend angesehen, während die Zusammenarbeit mit der EU-KOM am schlechtesten abschneidet.

Nach Auffassung der EvaluatorInnen hatte der Bund in der Konsultationsphase eine schwierige Position. Die Konsultation erfolgte in starkem Maße bilateral zwischen der EU-KOM und dem betreffenden Bundesland unter Umgehung der Bundesebene. Der Bund war zwar noch mit einem Vertreter bei den Vor-Ort-Gesprächen der Länder in Brüssel beteiligt; konnte aber aufgrund der Dynamik des Konsultationsverfahrens den Überblick über die Veränderung aller Länderprogramme nicht wahren.

Die Konsultationen mit der EU-KOM fanden nach überwiegender Meinung der Bundesländer nicht in einer partnerschaftlichen Atmosphäre statt. Sie glichen eher einem Machtspiel. Aus Sicht einiger Bundesländer hat die EU-KOM mit der Drohung, entweder wird ein Sachverhalt in ihrem Sinn geändert oder die Genehmigung des EPLR wird von der Tagesordnung des STAR-Ausschusses gestrichen, ein machtvolles Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen. Aus Sicht der DG-Agri war die Sicherung durchführbarer und regelungskonformer Programme Inhalt der Konsultationen (EU-KOM, 2003).

Das Konsultationsverfahren war eine Gradwanderung zwischen sehr detaillierten Vorgaben aus Brüssel und zu vagen Vorschriften der zugrundeliegenden Verordnungen, die zu Unsicherheiten führten. Insgesamt war das Verfahren sehr zeitaufwändig, weil zunächst alle Dienststellen innerhalb der DG-Agri zu beteiligen waren (15 Werktage) und daraufhin nach einem festgelegten Verteiler die externen DG beteiligt wurden (wiederum 15 Werktage)[25]. Der daraus resultierende Fragenkatalog wurde danach an die Programmverantwortlichen im Bundesland weitergeleitet. Die EU-KOM hatte gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 einen sechsmonatigen Zeitraum zur Prüfung. Dieser Zeitraum wurde bei der Genehmigung von ZAL, die länger als ein halbes Jahr dauerte, überschritten.

[25] Es werden immer die kompletten Unterlagen verschickt. Ebenso sind die Dokumente zu übersetzen.

Tabelle 10.24: Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
bundeslandintern		●●●●				
innerhalb des/der eigenen Hauses/Behörde	●	●●●●	●			
mit anderen beteiligten Häusern/Behörden	●	●●●●				
mit anderen Bundesländern	●●	●●●		●		
in der Bund-Länder-Referenten AG		●●	●●●●			
mit dem BMVEL		●●	●●●●			
mit der EU-KOM			●●●●●	●		

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der sechs Programmkoordinatoren.

Der „Learning-by-doing“-Eindruck, der bei einem Teil der Bundesländer hinsichtlich des Vorgehens der EU-KOM entstand, trifft durchaus auch aus Sicht der EU-KOM auf den Charakter des Konsultationsverfahrens zu. Vereinheitlichende Vorgaben wurden erst zu einem Zeitpunkt gemacht, zu dem die ersten Programme anderer Mitgliedstaaten bereits genehmigt waren. Erst zu diesem Zeitpunkt war der Meinungsbildungsprozess innerhalb der EU-KOM soweit abgeschlossen, dass klarere Positionen vorhanden waren, welche Maßnahmen innerhalb eines EPLR gewollt oder immerhin akzeptabel waren. Dies galt auch für inhaltliche Fragestellungen, beispielsweise in Zusammenhang mit den Artikel-33-Maßnahmen. Die Herstellung von 100 Prozent Kohärenz zwischen den Programmen der einzelnen Länder war unter dem enormen Zeitdruck nicht leistbar (EU-KOM, 2003). V.a. im technischen Bereich, z.B. hinsichtlich der Struktur der indikativen Finanzpläne und der Kofinanzierungssätze, sind zwischen den Bundesländern der 6-Länder-Evaluation große Unterschiede erkennbar.

Die DG-Agri stellt in ihrer rückschauenden Wertung des Konsultationsverfahrens darauf ab, dass ihr Anliegen nicht die Interpretation von Rechtstexten zur Verhinderung oder Verkomplizierung von Maßnahmen war. Vielmehr wollte sie sicherstellen, dass die im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 vorgeschlagenen Maßnahmen auch für die Regelungen anderer Politikbereiche (1. Säule, Wettbewerb, Regionalpolitik) und Generaldirektionen akzeptabel ausgestaltet werden. Damit sieht sich die Direktion E der DG-Agri in der Rolle des Vermittlers zwischen den Bundesländern und anderen EU-Kommissionsdienst-

stellen, deren spezifische Interessenlagen nicht von vorne herein klar definiert sind. Des Weiteren unterliegt die DG-Agri auch der Kontrolle des EU-Rechnungshofes, der die Genehmigungspraxis von Programmen prüft[26]. Im Zusammenhang mit der Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen vertritt die EU-KOM die Auffassung, dass ihr, und nicht den Mitgliedstaaten, als Initiator der Rechtssetzung und der Hüterin des europäischen Regelwerks auch die Auslegung dieser Rechtsquellen abschließend obliegt. Eine andere Auffassung bezüglich der Rolle der EU-KOM und ihrer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wäre ein falsches Verständnis von Partnerschaft.

Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Programmerstellungen und Programmgenehmigungsverfahren

In den Gesprächen mit der Programmkoordinierungsebene haben wir nach Verbesserungsvorschlägen für die zukünftige Programmerstellung gefragt. Diese sind in MB-X-Text 9.3 synoptisch zusammengefasst. In diesem Zusammenhang wurden Aspekte genannt, die auch Lang et al. (1998) im Rahmen einer Untersuchung über das Management in der EU-Strukturpolitik herausgearbeitet haben.

– Dezentralisierung der Programmplanung
  Zukünftig sollte die Allokation von Fördermitteln nur noch bis auf die Ebene der Förderschwerpunkte in Partnerschaft vorgenommen werden. Eine weitere Zuordnung der Fondsmittel auf Maßnahmenebene sollte den Mitgliedstaaten in Kooperation mit den Begleitausschüssen überlassen werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass der größte Teil der Änderungsanträge bislang finanzielle Mittelumschichtungen zum Inhalt hatte, wäre dies eine deutlich Flexibilisierung und Arbeitserleichterung für die Bundesländer und die EU-KOM.

– Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von Prioritäten der EU-KOM
  Sowohl die EAGFL-Verordnung wie auch die Durchführungsvorschriften müssen rechtzeitig bekannt gegeben werden. Dabei sollten auch die inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der EU-Kommission schon zu Beginn einer Programmplanung auf der Grundlage einer abgestimmten Position aller beteiligten Generaldirektionen festgelegt werden.

– Verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung
  Der Fortgang der Programmplanung wird häufig durch interne Abstimmungen der EU-Kommission verzögert. Der dadurch entstehende Zeitdruck wird zu einer Machtressource der EU-Kommission, da die Mitgliedstaaten stärker als die EU-Kommis-

[26] Mitte 2003 hat der EU-Rechnungshof einen Sonderbericht über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 veröffentlicht.

sion auf eine rechtzeitige Verabschiedung der Programme angewiesen sind. Lang et al. (1998) bezeichnen dies als „Power by delaying“. Um solche Verzögerungen zu begrenzen, sollte zu Beginn der Programmplanung ein für beide Seiten verbindlicher Zeitplan vereinbart werden. Die in der VO (EG) Nr. 1750/1999 kodifizierten Fristen reichen hierzu nicht aus. Lang et al. (1998) schlagen darüber hinaus vor, dass Entwürfe und Vorschläge einer Seite von der anderen Seite als akzeptiert gelten, wenn von der anderen Seite innerhalb der Frist kein substantieller Gegenvorschlag vorgelegt wird.

Programmumsetzung

Im Bereich der Programmumsetzung möchten wir unter dem Aspekt Partnerschaft auf den Begleitausschuss und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM näher eingehen. Die anderen Zusammenarbeitsstrukturen im bundesdeutschen föderalen System wurden bereits im Kapitel 10.5.1.2 beschrieben.

In den Gesprächen mit der Programmkoordinierungsebene sollte der Nutzen verschiedener Gremien einer Bewertung unterzogen werden (siehe Tabelle 10.25).

Tabelle 10.25: Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)

	1	2	3	4	5	6
Begleitausschuss				●●	●●	●●
Bund-Länder-Arbeitsgruppe		●●●●	●	●		
Bund	●	●	●●	●●		
EU-Kommission		●●	●●●●			
informelle Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern	●●●●	●●				

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragung der sechs Programmkoordinatoren.

Rolle des Begleitausschusses

Der Begleitausschuss wird im Vergleich zu den anderen an der Umsetzung beteiligten Gremien/Institutionen deutlich schlechter beurteilt (siehe auch MB-Text-9.1). Nach den in den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnissen ist diese schlechte Beurteilung auf folgende Gründe zurückzuführen:

– die EU-KOM ist nur noch mit beratender Position im Begleitausschuss vertreten und kommentiert daher nur verhalten die Vorschläge und kann keine endgültigen Entscheidungen treffen;

– der Begleitausschuss unterscheidet sich hinsichtlich seiner Inhalte nur unwesentlich von den Bund-Länder-Koordinierungsreferenten-Treffen (PKR). Aufgrund seiner Geschäftsordnung besitzt er ein formaleres „Korsett“.

Im Unterschied zu den PKR erfolgt im Vorfeld der Begleitausschusssitzungen allerdings die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner auf Bundesebene.

Insgesamt sollte die Managementfunktion des Begleitausschusses gestärkt werden. Lang et al. (1998) schlagen vor, „die Entscheidung über Implementationsschritte und Reprogrammierungen [...] in der Hand der Begleitausschüsse [zu belassen]. Die EU-Kommission soll in den Begleitausschüssen vertreten bleiben, da sie hier überregionale Informationen in die Implementations- und Reprogrammierungsprozesse einfüttern kann und gleichzeitig einen Einblick in die Stärken und Schwächen der Programmimplementation erhält.“ Gleichzeitig ist aber u.E. die Funktion des Begleitausschusses aufzuwerten, indem formale Aufgaben entweder entfallen (siehe Diskussion Programmänderungen) oder delegiert werden. Damit bliebe mehr Raum für die strategische Funktion dieses Gremiums.

In seiner jetzigen Ausgestaltung besteht aus unserer Sicht kein Grund, den Begleitausschuss fortzuführen. Im PKR werden inhaltlich vergleichbare Themen diskutiert. Zu einzelnen Tagesordnungspunkten können auch Vertreter der EU-KOM beratend eingeladen werden, die allerdings nicht zwingend anwesend sein müssen. Die Beschlussfassung über Programmänderungsanträge, bislang wesentlicher Inhalt der Begleitausschusssitzungen, kann u.E. auch im Umlaufverfahren geregelt werden.

Zusammenarbeit mit der EU-KOM im Rahmen der Umsetzung

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird von den Programmkoordinatoren auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich auf strukturelle Defizite, die schon bei der Diskussion des Programmerstellungs- und Programmgenehmigungsprozesses problematisiert wurden.

Dazu gehört eine unkontrollierbare Zeitdynamik, die für die betroffenen Länderverwaltungen beträchtliche Konsequenzen nach sich zieht. Die Länderverwaltungen sind bis zum Vorliegen einer formalen EU-Kommissionsentscheidung aus rechtlichen Gründen nicht handlungsfähig, selbst wenn die Entscheidung informell bereits abgestimmt ist. Formale Entscheidungen sollten daher innerhalb der EU-KOM zügiger getroffen werden.

Eine weitere wesentliche Erleichterung bei der Programmabwicklung könnte erreicht werden, wenn die EU-KOM Papiere schneller vorlegen und auf Auskunftsersuchen der Länderverwaltungen schnell - mit innerhalb der EU-KOM abgestimmten Antworten - rea-

gieren würde. Wir regen auch an, die in bilateralen Abstimmungsprozessen zwischen EU-KOM und Mitgliedstaaten bzw. Regionen getroffenen Festlegungen allen anderen Beteiligten zur Kenntnis zu geben.

Einzelheiten der Durchführungsbestimmungen werden häufig durch die EU-KOM verändert und verfeinert. Dabei geht eine Vereinfachung und Flexibilisierung in den Durchführungsbestimmungen (z.B. bei der Frage von Programmänderungen) parallel zu einer sehr feinen Detailregulierung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen, wie sie in diversen Dokumenten der EU-KOM niedergelegt sind (EU-KOM, 2002b). Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass die EU-KOM in Übereinstimmung mit Artikel 274 EG-Vertrag die Verwaltung durch die Mitgliedstaaten vor dem Rechnungshof und dem Europäischen Parlament vertritt. Sie trägt damit die alleinige Verantwortung für eine Verwaltung, die ihr in der Praxis per definitionem entzogen ist (EU-KOM, 2002c). Die untersuchten Bundesländer kritisieren in diesem Zusammenhang v.a. das iterative Vorgehen der EU-KOM, die mit jedem Kontrollbesuch die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen stärker präzisiert, so dass ständig nachgebessert werden muss. In den Gesprächen konnten auch z.T. unterschiedliche Einschätzungen zwischen Programmkoordination und Zahlstelle wie auch der Bundes- und Landesebene festgestellt werden. Aktuelles Beispiel ist die Frage der Ausgestaltung von Sanktionsregelungen.

Aus Sicht der EU-Kommission sind die o.g. Unzufriedenheiten mit den Regularien, auch denen zur Programmänderung (siehe Kapitel 10.5.2.3) nicht mit der für die EPLR-Umsetzung zuständigen Abteilung der DG-Agri, sondern im STAR-Ausschuss zu thematisieren. Die zuständige Abteilung hat aufgrund der politischen Rahmensetzung auch nur einen begrenzten Gestaltungsspielraum. Damit fordert die EU-Kommission ein größeres Verständnis der Rollen untereinander ein (EU-KOM, 2003). Dies ist u.E. auch ein Problem des föderalen Systems der Bundesrepublik. Bei EU-Angelegenheiten im untersuchten Politikfeld sind zumindest auf der administrativen Ebene hauptsächlich die Bundesländer betroffen. Ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand ist notwendig, damit im STAR-Ausschuss auch tatsächlich die aus Bundesländersicht relevanten Themen diskutiert und problematisiert werden.

10.5.3.2 Aspekte der horizontalen Partnerschaft

Die Intensität der Einbindung (sub)regionaler Akteure und Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Erstellung und Umsetzung der EPLR ist aufgrund der Verordnungstexte in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt. Gewollt durch die EU-Kommission ist aber zunehmend eine substantielle Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner: Dies wird nicht zuletzt durch das Vorantreiben der Institutionalisierung des Partnerschaftsprinzips in den Begleitausschüssen dokumentiert.

In Deutschland ist die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Gestaltung der Politik für den ländlichen Raum generell auf eine informelle, konsultative Rolle beschränkt. Auf nationaler Ebene werden sie im Vorfeld der Sitzungen des Begleitausschusses informiert (siehe Kapitel 2.1.2). Es gibt Vorstöße der Bundesverbände, bei Änderungen konsultiert zu werden, die Änderungsanträge komplett zu erhalten und als stimmberechtigte Mitglieder an den Sitzungen des Begleitausschusses teilnehmen zu können. Bislang wurde diesem Ansinnen keine Rechnung getragen. Unseres Erachtens ist der Begleitausschuss, zumindest in seiner derzeitigen Ausgestaltung auch kein Gremium, in dem sich Wirtschafts- und Sozialpartner sinnvoll einbringen könnten. Hier geht es derzeit stärker um finanztechnische und administrative denn um strategische Fragestellungen. Zudem werden Entscheidungen über die programmatische Ausrichtung (mit Ausnahme der GAK) im Vorfeld auf Bundesländerebene beschlossen, so dass auf der Ebene des Bundeslandes ein Engagement der WiSo-Partner sinnvoller sein kann. Allerdings besteht ein grundsätzliches Problem darin, dass nur wenige WiSo-Partner sich mit allen Facetten der vielgestaltigen EPLR auskennen.

In Schleswig-Holstein ist die Beteiligung zur Erstellung von ZAL als sachgerecht zu bewerten, da unter anderem ein Einfluss der Beteiligung auf die Programmgestaltung zu erkennen (siehe Kapitel 2.3.3) ist. Im Rahmen der Umsetzung auf Programmebene sind zwar weitere Aktivitäten hierzu vorhanden, die aber insgesamt auf wenig Resonanz stoßen. Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen inhaltlichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Betroffenheit und damit Wille zur Beteiligung entsteht eher auf Maßnahmenebene, auf der durchaus spezifische Beteiligungsverfahren installiert sind, die auf größeres Interesse stoßen und kontinuierlich stattfinden. Aus Sicht der Programmkoordination sollte hierauf ein Fokus gelegt werden.

Eine Beteiligung auf Programmebene wäre aus unserer Sicht auch notwendig, um insgesamt die strategische Diskussion einer Politik für ländliche Räume weiterzubringen, da

- formalisierte und öffentliche Beteiligungsverfahren für die Transparenz von Entscheidungen erforderlich sind;
- zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung eine Beteiligung ratsam ist, um gemeinsam Konsequenzen zu ziehen und Kenntnisse über den Stand der Programmumsetzung zu vermitteln;
- ein Vorteil gemeinsamer Veranstaltungen für die Programmkoordinatoren in der Auseinandersetzung der Verbände und Vertreter untereinander, in einer größeren Einsicht in die Interessen anderer Gruppen und dem Wegfall bilateraler „sternförmiger“ Diskussionsprozesse liegen kann.

Zukünftige Möglichkeiten und Verbesserungen sind aus unserer Sicht:

- Nutzen bestehender Foren und Aktivitäten, z.B. der Einbindung der Akademie für Ländliche Räume;
- Abfrage von Interessen, Einbringen von Tagesordnungsvorschlägen durch die WiSo;
- die gemeinsame Bearbeitung bestimmter Fragestellungen, wie z.B. „Welche Entwicklungschancen haben kleine ländliche Gemeinden?“, „Wie könnten Agrarumweltmaßnahmen zukünftig ausgestaltet werden?“, „Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem Mid-Term Review für die Förderung aus der 2. Säule?“, „Wie kann der Konflikt LaWi-Erholung-Naturschutz-Küstenschutz aufgelöst werden?“ Im Zusammenhang mit ZAL kann dies zur Aufhebung des rein maßnahmenbezogenen Blickwinkels führen. Eine Zusammenschau von Maßnahmen wird möglich, ohne die Teilnehmer zu überfordern.

10.5.4 Fazit

Unter dem Stichwort „vertikale Partnerschaft“ wurde v.a. die Funktion des Begleitausschusses und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM thematisiert. In seiner derzeitigen Ausgestaltung steht der Begleitausschuss unter starker Kritik sowohl der Bundesländer wie auch der EU-KOM. Dieser Kritik können sich die BewerterInnen anschließen. Entweder schafft man es, den Begleitausschuss von formalen Inhalten zu „entrümpeln“ und damit strategisch-inhaltlichen Diskussionen mehr Platz einzuräumen, oder man verzichtet auf dieses Gremium.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich eher auf strukturelle Defizite, die sowohl während der Programmerstellung, der -genehmigung und der -umsetzung problematisiert wurden. Dazu gehören eine unkontrollierbare Zeitdynamik, bis formale Entscheidungen getroffen werden, und die Schwerfälligkeit der internen Abstimmungsprozesse innerhalb der EU-KOM. Teilweise dauert es sehr lang, bis die EU-KOM auf Auskunftsersuchen der Länderverwaltungen mit Antworten reagiert.

Die horizontale Partnerschaft auf Programmebene ist in der Umsetzungsphase nicht intensiv vorangetrieben worden. Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Schwerpunkt sollte auf maßnahmenbezogene Diskussionen gelegt werden. Bei Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollte ein inhaltlicher Aufhänger im Vordergrund stehen.

10.6 Begleitsysteme

Das Begleitsystem setzt sich aus verschiedenen Modulen zusammen. Diese wurden für die Programmebene in Kapitel 2.5 beschrieben. Daneben wurden die spezifischen maßnahmenbezogenen Systeme in den Förderkapiteln dargestellt.

Im Folgenden wird die Eignung dieser verschiedenen Begleitsysteme

- zur Berichterstattung,
- zur Programmsteuerung und
- als Evaluationsgrundlage

diskutiert.

Der Schwerpunkt liegt auf den beiden EU-relevanten Erfassungs- und Begleitsystemen: dem EU-Monitoring und der Kreuzchenliste bzw. der daraus abgeleiteten Tabelle 104.

10.6.1 Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung

Die Berichterstattung über den Einsatz öffentlicher Fördermittel ist ein wesentlicher Zweck der Begleitsysteme. Dazu müssen diese Systeme Auskunft über finanzielle Aspekte, aber auch einen Überblick über die Förderinhalte geben. Die Systeme sollten miteinander kompatibel sein und möglichst flexible Auswertungsmöglichkeiten beinhalten.

In Schleswig-Holstein gibt es kein einheitliches Erfassungssystem, obwohl alle Fördermaßnahmen mehr oder weniger eng zusammenhängen und letztlich fast alle in die bestehenden Mischfinanzierungssysteme EU-Bund-Land eingebunden sind.

Die verschiedenen, z.T. nebeneinander laufenden Erfassungs- und Begleitsysteme verursachen einen enormen Aufwand bei den Bewilligungsstellen. In Schleswig-Holstein ist zwar der Versuch unternommen worden, mit ZALIS ein Datenbanksystem zumindest für das EU-Monitoring zu installieren, das auch gleichzeitig das GAK-Monitoring mit abdecken sollte. Es waren aber von Beginn an nicht alle Maßnahmen integriert. Zudem erfordert ein Datenbanksystem eine aufwendige Systembetreuung. Die zu Beginn unklaren und in Folge ständigen Änderungen unterworfenen Vorgaben der EU-KOM zum EU-Monitoring waren sehr hinderlich für den Aufbau eines Datenbanksystems und haben dazu beigetragen, dass die Datenerfassung über ZALIS aufgegeben wurde.

Die Defizite beim **EU-Monitoring** haben zu nicht unbeträchtlicher Mehrarbeit bei den betroffenen Verwaltungen geführt. So mussten beispielsweise die Daten des Jahres 2000 neu erhoben werden, weil sich die zu erfassenden Variablen und Projekte grundlegend

geändert haben. Die Behandlung der sogenannten Artikel-52-Maßnahmen ist immer noch unklar (siehe MB-X-Text 9.2). Dabei soll allerdings nicht verkannt werden, dass es im Einzelnen auch Defizite bei den Bewilligungsstellen in der Erfassung der Daten gibt, die selbst nach Erstellung eines deutschen Monitoring-Handbuchs mit Ausfüllhinweisen noch weiterbestehen.

Selbst auf EU-Ebene wird die jetzige Form des Monitorings kritisch gesehen. Ein Bericht des EU-Rechnungshofes führt folgendes aus:

„a) Die an die Kommission weiterzuleitenden jährlichen Lageberichte sind auf der Grundlage des Kalenderjahres zu erstellen; dieser Bezugszeitraum deckt sich nicht mit dem EAGFL-Wirtschaftsjahr. Dies macht eine Überwachung der Ausgaben zur Förderung der benachteiligten Gebiete schwieriger und weniger transparent.

b) Die in den jährlichen Lageberichten enthaltenen Finanzdaten beziehen sich im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 auf die getätigten Mittelbindungen und nicht auf die Zahlungen. Es erscheint uns jedoch sinnvoller, Daten zu den Zahlungen und damit zu den tatsächlich entstandenen Ausgaben vorzulegen“ (Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften, 2003).

Die EU-Kommission hat aus Gründen der Harmonisierung und Vereinfachung ihre EU-Monitoring-Tabellen stark gekürzt, mit dem Ziel, die für alle Entwicklungsprogramme gelieferten Tabellen auch zusammenfassen zu können. Darunter leidet die Aussagefähigkeit der aggregierten Tabellen. In der aggregierten Form sind die EU-Monitoringdaten für die Berichterstattung auf Ebene des Bundeslandes wenig aussagekräftig. Gründe hierfür sind u.a.

- eine ausschließliche Erfassung von Bewilligungsdaten ohne Aktualisierung;
- eine zu geringe Differenzierung der Indikatoren und Variablen und
- die trotz Ausfüllhinweisen der EU-KOM und eines deutschen Monitoring-Handbuchs uneinheitliche Zuordnung der Projekte und unterschiedliche Interpretation der Zelleninhalte. Darunter leidet die Vergleichbarkeit mit anderen Bundesländern und auch Mitgliedstaaten.

Im Rahmen der **GAK-Berichterstattung** werden ähnliche Variablen wie beim EU-Monitoring erfasst. Allerdings werden die Fördertatbestände in einer größeren Differenziertheit abgefragt. Zudem werden im Gegensatz zum EU-Monitoring Bewilligungs- und Auszahlungsstände ausgewiesen, so dass ein Überblick über den Vollzug in Form des Mittelabflusses gegeben werden kann.

Der **Jahresbericht gemäß Nr. 23.2** des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor hat sich nach Einschätzung des zuständigen Bearbeiters im Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein deutlich vereinfacht. Aus unserer Sicht besteht aber das Problem, dass die Angaben aus dem Jahresbericht für staatliche Beihilfen weder mit denen des EU-Monitorings, des Rechnungsabschlusses noch des indikativen Finanzplans kompatibel sind. Dies betrifft die Inhalte (Bewilligungs- oder Auszahlungsdaten) und den Berichtszeitraum (Kalenderjahr bzw. EU-Haushaltsjahr). Hier sollte die EU-KOM ihre Vorgaben harmonisieren. Des Weiteren liefert der Jahresbericht ausschließlich finanzielle Daten ohne eine Angabe über die dahinterstehenden Projekte oder physischen Einheiten, so dass der Informationsgehalt insgesamt begrenzt ist.

Die **Daten der Zahlstelle** sind generell geeignet, einen detaillierten Überblick über den Vollzug von ZAL zu geben. Dafür müsste die Pflege der Datenbank aber deutlich verbessert werden. Anzuraten ist auch, die Möglichkeit der BuchführungsVO zu nutzen, möglichst aufgefächerte Produktcodes zu vergeben und die Felder, in denen physische Einheiten optional anzugeben sind, auch zu füllen. Die im Rahmen der Evaluation feststellbaren Inkonsistenzen zwischen der Maßnahmenumsetzung und den aggregierten Angaben auf Programmebene (Zahlstelle und indikativer Finanzplan) sollten behoben werden.

Aus Sicht der Arbeitseffizienz wäre eine weitgehende Harmonisierung der verschiedenen Begleitsysteme sachgerecht. Da nicht nur von Seiten der EU und des Bundes sondern auch vom Land vielfältige Anforderungen an Förderstatistiken gestellt werden, sollte überlegt werden, ob nicht das Zahlstellensystem um einige Module erweitert werden könnte. Zumindest sollten auf Ebene aller Maßnahmen EDV-gestützte Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren installiert werden, die in einer Datenbank alle benötigen Informationen zusammenfassen.

10.6.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung

Die Überprüfung des Mitteleinsatzes wie auch des Programmfortschrittes erfordert gerade unter der Restriktion „Jährlichkeit“ sinnvolle Unterstützungsstrukturen. Zum einen müssen aussagekräftige Indikatoren erhoben werden, zum anderen müssen diese Indikatoren auch in geeigneten Datenbanksystemen gespeichert werden. Wie Abbildung 2.10 zeigt, gibt es verschiedene Monitoring-Systeme. Nutzbar für die Programmsteuerung ist das Zahlstellensystem, weil es zeitnah Informationen über die Auszahlungsstände in den verschiedenen EU-Haushaltslinien liefert. Die Programmkoordination fragt im Rahmen der Vorausschätzung (CIRCA-Tabelle) bei den Fachreferaten die für das kommende EU-Haushaltsjahr geplanten Auszahlungen ab. In der Diskussion um die Programmänderungen werden die Schätzungen noch einmal konkretisiert. Spätestens ab Juni/Juli wird monatlich der Auszahlungsstand bei der Zahlstelle abgerufen, um durch rechtzeitige interne Mittelumschichtungen den Mittelabfluss sicherzustellen.

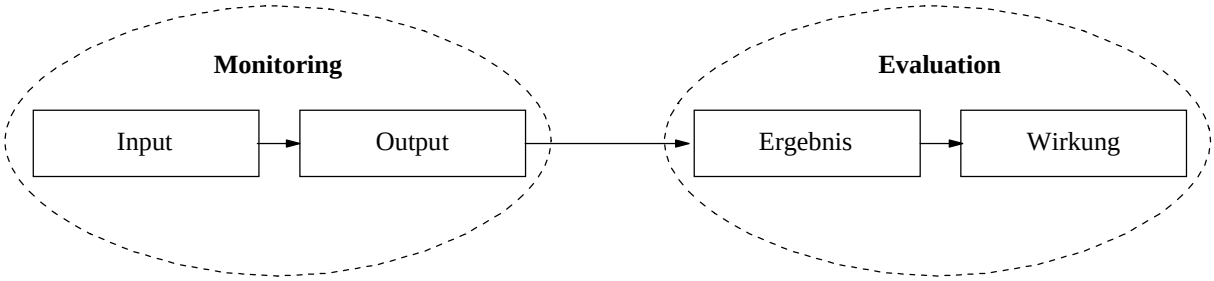
Die Zahlstellendaten können allerdings erst zu einem späten Zeitpunkt zur Programmsteuerung verwendet werden, da ZAL viele investive Maßnahmen umfasst. Aussagekräftige Daten liegen daher erst zu einem sehr späten Zeitpunkt des Programmjahres (August/September) vor, da in diesem Zeitraum viele investive Maßnahmen unter dem Zeitdruck des ablaufenden Haushaltsjahres abgerechnet werden. Eine Programmsteuerung auf der Grundlage der Zahlstellendaten z.B. im März/April ist nicht möglich. Hier ist der laufende Kontakt zu den Fachreferaten nicht zu ersetzen (MLR, 2003), die ihrerseits den jeweiligen Umsetzungsstand bei den Bewilligungsstellen abfragen, so dass deren dezentralen Erfassungssystemen eine wesentliche Rolle bei der Programmsteuerung zukommt.

Das EU-Monitoring selbst ist für Zwecke der Programmsteuerung wenig geeignet, da es nur einmal jährlich kalenderjahrbezogen erhoben wird und zudem ausschließlich auf die Bewilligungen abstellt (siehe hierzu auch Grajewski et al., 2002). Allerdings zwingt es die Bewilligungsstellen dazu, die auf der Grundlage der VO (EG) Nr. 1257/1999 geförderten Projekte zu erfassen, so dass, wenn dies kontinuierlich geschieht, immer ein aktueller Überblick über den Bewilligungsstand vorhanden sein ist, der zumindest Hinweise auf Mehr- und Minderbedarfe zulässt.

10.6.3 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation

Die im Rahmen des Monitorings gesammelten Informationen stellen eine wesentliche Basis für eine Evaluation dar (gemäß Art. 42 (3) der VO (EG) Nr. 1750/1999). „Die Zusammenhänge zwischen einem Programm und seiner Wirkung lassen sich nur herstellen, wenn einschlägige Daten zur Verfügung stehen. Daten können als bekannte Tatsachen definiert werden, anhand derer sich Schlüsse ziehen lassen. Die naheliegendste Quelle für Daten über ein Programm sollte in der Regel das Monitoring-System sein“ (Nagarajan et al., ohne Jahr). Die Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation stellt Abbildung 10.13 dar.

Abbildung 10.13: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation



Quelle: EU-KOM, 2002e.

Als Basis für die Evaluation dienen Input- und Outputindikatoren, die kontinuierlich gesammelt und aufbereitet werden. Aus diesen Indikatoren können über entsprechende Koeffizienten Ergebnis- und auch Wirkungsindikatoren abgeleitet werden. Sie stellen die Grundgesamtheit aller Förderfälle dar, aus der Stichproben für eigene Erhebungen gezogen werden können. Dafür muss die Erreichbarkeit der Adressaten zur Durchführung vertiefender Erhebungen gewährleistet sein. Da es sich um personenbezogene Daten handelt, war die Frage des Datenschutzes in der ersten Phase der Halbzeitbewertung zu klären. Dies hat zur Verzögerung in der Bereitstellung der erforderlichen Daten geführt (siehe MB-Einl-Text 12).

Ein grundsätzliches Problem bei der Programmierung von ZAL bestand darin, dass die EU-KOM sowohl die Leitfäden für das Monitoring wie auch für die Evaluation erst vorgelegt hat, als die Programmierung schon weitgehend abgeschlossen war (siehe Abbildung 2.8). Die von der EU-KOM vorgesehenen Indikatoren konnten demnach nicht mehr in vollem Umfang im Programmplanungsdokument berücksichtigt werden. Dies hatte zur Folge, dass erst relativ spät die zu erfassenden Daten festgelegt wurden bzw. erst im Laufe der Evaluation mit der Erfassung der erforderlichen Daten begonnen werden konnte (siehe beispielsweise Kapitel 3).

Zahlstellendaten

Die in der Zahlstelle vorhandenen Daten liefern überwiegend finanzielle Indikatoren, um den Programmvollzug abbilden zu können[27]. Für eine weitergehende Evaluation sind die Daten nur von eingeschränktem Nutzen, da je Projekt nur festgelegte Ausprägungen (Kreuzchenliste) erfasst werden und die Klassifikation von Projekten eine zu geringe Differenzierung aufweist (Codenummern). Ein wesentlicher Vorteil der Zahlstellendaten ist aber, dass sie zentral erfasst und gehalten und jederzeit abgerufen werden können. Ihr Einsatz war für Teilbereiche der Halbzeitbewertung möglich (z.B. Vollzugskontrolle, Kap. VIII, kapitelübergreifende Fragen). Bei der Weiterverarbeitung der gelieferten Daten wurde allerdings deutlich, dass auch die sog. Kreuzchenliste, obwohl die Verordnung (EG) Nr. 1884/2002 detaillierte Vorgaben macht, Inkonsistenzen aufweist (s.o.).

[27] Auszahlungsstände spiegeln für einige Maßnahmen nur unzureichend den Umsetzungsstand wider. So wird bei der Förderung von Investitionen häufig mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet. Ein geringer Auszahlungsstand bezogen auf eine Haushaltslinie bedeutet also nicht zwingend, dass die Inanspruchnahme nicht wie geplant läuft, sondern kann darauf zurückzuführen sein, dass es sich um mehrjährige Projekte handelt. Agrarumweltmaßnahmen werden teilweise erst mit einiger Verzögerung nach dem Eingehen der Verpflichtung ausbezahlt.

EU-Monitoring

In SH bestand mit dem ZALIS der Vorteil, dass eine Datenbank mit Monitoring-Daten aufgebaut wurde. Trotz der Erfassung von Monitoring-Daten im ZALIS konnte diese zentrale Datenbank nicht für Evaluationszwecke nutzbar gemacht werden. Zunächst lag dies daran, dass keine Selektion der Förderfälle durch die Bewilligungsstellen vorgenommen werden konnte. Des weiteren werden nur die Indikatoren des EU-Monitorings erfasst, die als Grundlage für eine Evaluation zu wenig differenziert sind. Außerdem war die Bereitschaft der Bewilligungsstellen, das ZALIS mit Daten zu füllen, verhalten. Daher musste auf die dezentral vorhandenen Excellisten zurückgegriffen werden, oder es wurden eigens mit uns abgestimmte Listen gefüllt.

GAK-Monitoring

Das GAK-Monitoring wurde zur Darstellung des finanziellen und physischen Vollzugs für die zentral evaluierten Maßnahmen (AFP, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Verarbeitung und Vermarktung) genutzt. In der aggregierten Form sind die Daten nicht nutzbar, so dass auf die zur Erstellung des GAK-Monitorings erforderlichen Projektdaten zurückgegriffen wurde, um beispielsweise eine Regionalisierung vornehmen zu können. Teilweise liefern die internen Projektlisten auch noch weitere Informationen (siehe unten).

Interne Erfassungssysteme

Erfassungssysteme auf Ebene der Bewilligungsstellen liegen in den unterschiedlichsten Formen vor (siehe Abbildung 2.10). Sie stellten die zentrale Quelle für die Evaluation dar. Die Abfrage der Daten, die Aufbereitung und Plausibilitätsprüfung hat in allen Unterarbeitsgruppen wesentlich mehr Zeit und Personalkapazitäten beansprucht als im ursprünglichen Zeit- und Arbeitsplan vorgesehen war. Welche Sekundärdaten letztlich nutzbar gemacht werden konnten, wurde in den einzelnen Förderkapitel beschrieben. Letztlich können zwei verschiedene Wege der Bereitstellung von Sekundärdaten aufgezeigt werden:

– Selektion der Indikatoren aus landesweit einheitlichen, teilweise zentral organisierten Datenbanken,

– Ausfüllen von mit den Evaluatoren abgestimmten Projekterfassungslisten durch Bewilligungsstellen oder Zuwendungsempfänger.

Mit Ausnahme der Agrarumweltmaßnahmen, für die in Teilen auf die InVeKoS-Datenbank zurückgegriffen werden konnte, und der forstlichen Förderung (siehe Kapitel 7) dominierten die in Absprache mit den Bewilligungsstellen eigens für die Evaluation erstellten Excel-Listen.

Beide Wege sind mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden, die auf unterschiedlichem zeitlichen und personellen Aufwand und Gestaltungsspielräumen basieren (Grajewski et al., 2002).

Gegenüber den Feststellungen der Ziel-5b-Bewertung (Eberhardt et al., 2003) waren Fortschritte im Begleitsystem zu erkennen, v.a. hinsichtlich der Erreichbarkeit von Adressaten für eigene Primärerhebungen. Das Problem, dass auf Projektebene viele Daten bei den Bewilligungsstellen vorhanden sind, diese aber nicht systematisch erfasst werden und somit einer Evaluation nicht zur Verfügung stehen, besteht aber fort.

10.6.4 Fazit

Die verschiedenen Begleitsysteme wurden hinsichtlich ihrer Eignung für die Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Grundsätzlich kann angemerkt werden, dass ein in sich abgestimmtes und verschiedenen Ansprüchen genügendes einheitliches Begleitsystem in Schleswig-Holstein nicht (mehr) existiert und auch in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht neu implementiert wird.

Für die Programmsteuerung sind v.a. die Daten der Zahlstelle in Kombination mit Bewilligungszahlen der Fachreferate relevant.

Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene (z.B. EU-Monitoring, GAK-Berichterstattung, Bericht über staatliche Beihilfen, Kreuzchenliste) sollten hinsichtlich Erfassungszeitraum und Erfassungstiefe besser aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt in besonderem Maße für die drei betrachteten EU-definierten Systeme. Hier sollte die EU-KOM auf eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen achten.

10.7 Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post Bewertung

In der Ex-post-Bewertung sollte es aus Sicht der Programmbewertung schwerpunktmäßig darum gehen, v.a. das Zusammenwirken der verschiedenen Maßnahmen in ihrem lokalen Kontext zu untersuchen.

Die Matrix der Synergiewirkungen (siehe MB-X-Tabellen 1.1 und 1.2) bietet die geeignete Grundlage für weitere empirische Untersuchungen. Ein Kriterium zur Auswahl der Fallstudienregion ist ein möglichst vielfältiges Maßnahmenspektrum, welches in der betreffenden Region zum Einsatz kommt. Aus unserer Sicht bietet sich als Untersu-

chungseinheit ein Kreis an, weil diese administrative Ebene für wesentliche Maßnahmebereiche auch die Entscheidungsebene darstellt. In einer Fallstudienregion kann ein Mix verschiedener Untersuchungsinstrumente zum Einsatz kommen. Vorrangig sollen vertiefende Interviews mit Verwaltungsvertretern, Vertretern der Zielgruppen und anderen Betroffenen durchgeführt werden, um die Annahmen, die der Matrix zugrunde liegen, empirisch zu bestätigen oder zu widerlegen. Die zugrundeliegenden Annahmen und die Ergebnisse dieser qualitativen Einschätzungen sollen im Rahmen von Workshops mit Vertretern der Fallstudienregion wie auch der Ministeriumsebene rückgekoppelt werden. Eine solchermaßen durchgeführte Fallstudie liefert Informationen über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge sowohl auf Maßnahmen- als auch Programmebene.

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.

Bauer, S. (2002a): Gesellschaftliche Funktionen ländlicher Räume. In: ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. S. 26-44.

Bauer, M. W. (2002b): Evaluierung der Strukturfondsprogramme: Implementationssteuerung zwischen Partnerschaft und Subsidiaritätsgrundsatz. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 104-122.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. CD-Rom. Bonn.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR Pro, Raumordnungsprognose Bevölkerung. Bonn. CD-ROM.

Becker, H. (1997): Dörfer heute - Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972 und 1993/95. Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., H. 307. Bonn.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.

BML, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Arbeitsmarktpolitische Initiative des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum. Bonn.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft Referat 522 (2002): Vorschläge der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinfachung der Abwicklung von Programmen zur ländlichen Entwicklung. Bonn.

Brocksieper, R. (1987): "Der ländliche Raum - Ein ökologischer Ausgleichsraum?". Beiträge der ARL, H. 101. Hannover.

Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein (1998): Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein 1998. Kiel.

DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.

Eberhardt, W.; Grajewski, R.; Grenzebach, M.; Koch, B. (2003): Ex-Post Bewertung des schleswig-holsteinischen Ziel 5b-Programms 1994-1999 (nicht veröffentlicht).

ECOTEC (1998): The ex-ante stage: Guidance for those compiling new regional development programmes.

EU-KOM, Europäische Kommission (1993): Strukturfonds der Gemeinschaft 1994 - 1999, Verordnungstexte und Erläuterungen. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. MEANS Collection, H. 2. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999c): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999d): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000): 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, Abteilung F. 3., Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002a): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Diskussionspapier für der STAR-Ausschuss, Abschnitt B: Überblick über die Einzelbestimmungen der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten die Verfahren komplizieren und deshalb vereinfacht werden sollten. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission (2002b): 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 - DE Rev. 7. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, GD Regio (2002c): Ministertreffen am 7. Oktober 2002, Vermerk über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000-2006 [online]. zu finden in

<http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/document/simpl_de.pdf>. [zitiert am 15.5.2003].

EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3., Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002d): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums - Diskussionspapier für den STAR-Ausschuss, Abschnitt A: Hintergrund und Umfang der Diskussion über die Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3., Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002e): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agriculture, Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, am 10.4.2003.

Frankenfeld, P. (2002): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten [online]. DeGeEval, zu finden in <http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge>. [zitiert am 15.5.2003].

Grajewski, R.; Koch, B. (2002): Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren? [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, zu finden in <http://www.bal.fal.de/download/graj_Vortrag.pdf>. [zitiert am 15.4.2003].

IfS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000): Ex-ante Evaluierung zu Teil 2 des Gemeinschaftsinitiativprogramms Interreg III A Sachsen. Berlin.

IM, Innenministerium Schleswig-Holstein; MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein, Programmworkshop ZAL, mündlich am 26.9.2003.

Kleemann, M; Kuckshinrichs, W.; Heckler, R. (1999): Arbeitsplatzwirkungen der KfW-Förderung wohnwirtschaftlicher Investitionen. KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik H. 11, S. 12-16.

Koehler, G. (1998): Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben "Oster", Auswirkungen einer Bachrenaturierung auf Gewässer und Aue, Vortragsband zum Statusseminar vom 21.Oktober 1997 an der Universität Kaiserslautern. Berichte des Fachgebietes Wasserbau und Wasserwirtschaft der Universität Kaiserslautern, H. 7. Kaiserslautern.

lak-Energiebilanzen, Länder Arbeitskreis Energiebilanzen (2003): CO2-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch (Quellenbilanz) in ausgewählten Bundesländern

2000 [online]. zu finden in <www.lak-energiebilanzen.de/co/tab.1htm>. [zitiert am 15.5.2003].

Landesregierung Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Land (ZAL); Eingereichtes Programmplanungsdokument des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.

Lang, J.; Naschold, F.; Reissert, B. (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin.

LDS-NRW, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2002): EASYSTAT, Statistik Regional, Daten der Statistischen Ämter und Landesämter. CD-Rom.

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, Expertengespräch mit Vertretern der Programmkoordination in Schleswig-Holstein, mündlich am 21.1.2003.

MUNF, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Forsten des Landes Schleswig-Holstein (1999): Klimaschutzbericht Schleswig-Holstein 1999.

MUNL; Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003): Agrarreport Schleswig-Holstein 2003. Kiel.

MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11. Trier.

Nagarajan, N.; Vanheukelen, M. (ohne Jahr): Evaluierung der ausgabewirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung [online]. Generaldirektion XIX - Haushalt, zu finden in <http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00_de.htm>. [zitiert am 15.5.2003].

Neander, E. (2002): Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft für die Funktionen ländlicher Räume. In: v.Urff, W.; Ahrens, H.; Neander, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungsberichts- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. Hannover, S. 45-61.

Niebuhr, A; Stiller, S. (2003): Norddeutschland im Standortwettbewerb. HWWA-Report, H. 222. Hamburg.

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften (2003): Sonderbericht Nr. 4/2003 zur ländlichen Entwicklung: Förderung der benachteiligten Gebiete, zusammen mit den Antworten der Kommission (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) (2003/C 151/01). Brüssel.

SHHB, Schleswig-Holsteinischer Heimatbund e. V., Hrsg. (1999): Historische Kulturlandschaften in Schleswig-Holstein - Ein Führer und Leitfaden zum Planen, Gestalten und Entdecken. Kiel.

Stala, Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2000): Voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerung Schleswig-Holsteins bis 2015, Basisbevölkerung 1.1.1999. Kiel.

Stala, Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2003): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Wirtschaftsabschnitten [online]. StaLa,Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein, zu finden in <http://www.statistik-sh.de/>.

Statistisches Bundesamt (2002): Statistik regional 2002 (CD-ROM - Easystat für Windows).

Steinmetz, D. (1996): Erstaufforstungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen in Schleswig-Holstein. Bewertungsansätze für eine standortbezogene Honorierung der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, H. 35. Kiel.

Stoll, R.; Müller, K. (1998): Ländliche Räume und die Entwicklung ihrer Arbeitsmärkte (Themeneinführung). In: IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.): Literaturdokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Sonderheft 18. Nürnberg, S. 7-21.

Thielemann, E. (2002): Nationale Anpassung an Europa: Institutionelle Kompatibilität und Vetopunkte. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 165-190.

Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.

Volk, H. (1985): Wie viel Wald gehört zur Erholungslandschaft? Natur und Landschaft 60, H. 12, S. 500-904.

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

Materialband zu Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski

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

Braunschweig November 2003

Anhangsverzeichnis

Anhangsverzeichnis **I**
Abbildungsverzeichnis **III**
Kartenverzeichnis **III**
Tabellenverzeichnis **V**

Anhang 1	**Methodisches zur Programmbewertung**	**1**
MB-X-Text 1.1 -	Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung	1
MB-X-Text 1.2 -	Synergieeffekte	5
MB-X-Text 1.3 -	Strukturierung der Bewertung auf Programmebene (Arbeitspapier)	11
MB-X-Text 1.4 -	Mitnahmeeffekte	19
Anhang 2	**Regionaler Vollzug**	**24**
MB-X-Text 2.1 -	Analyse der Zahlstellendaten in Schleswig-Holstein	24
MB-X-Text 2.2 -	Beschreibung und Aufbereitung der Zahlstellendaten	26
MB-X-Text 2.3 -	Das Konzept der „Siedlungsstrukturellen Kreistypen“	29
MB-X-Text 2.4 -	Korrelationsanalyse von Förderhöhe und sektoralen/ regionalen Kennziffern	31
Anhang 3	**Ziele und Wirkungen auf Programmebene**	**34**
Anhang 4	**Querschnittsfrage 1: Beitrag von ZAL zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen**	**36**
MB-X-Text 4.1 -	Zur Relevanz der Querschnittsfrage 1 in Schleswig-Holstein	36
Anhang 5	**Querschnittsfrage 2: Beitrag von ZAL zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben**	**52**
MB-X-Text 5.1 -	Arbeitspapier: Bemessung des Arbeitsplatzzuwachses (kapitelübergreifende Bewertungsfrage 2)	52
MB-X-Text 5.2 -	Ermittlung der vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekte	56
MB-X-Text 5.3 -	Räumliche Aspekte des Arbeitsmarktes in Schleswig-Holstein	61

Anhang 6	**Querschnittsfrage 3: Beitrag von ZAL zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung**	**68**
MB-X-Text 6.1 -	Regionale und sektorale Einkommenssituation in Schleswig-Holstein	68
Anhang 7	**Beitrag von ZAL zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt**	**73**
MB-X-Text 7.1 -	Landwirtschaft und Klimarelevanz	81
Anhang 8	**Zusatzfrage Chancengleichheit**	**89**
MB-X-Text 8.1 -	Frauenerwerbsquote	89
Anhang 9	**Umsetzung**	**91**
MB-X-Text 9.1 -	Ergebnisse der Expertengespräche auf Programmkoordinierungsebene und in der GD-Agri bezüglich der Rolle des Begleitausschusses	91
MB-X-Text 9.2 -	EU-Monitoring - eine Chronologie der Ereignisse am Beispiel der Behandlung der sog. Artikel-52-Maßnahmen	93
MB-X-Text 9.3 -	Verbesserungsvorschläge für künftige Programmerstellungen	96
Anhang 10	**Fragebögen und Interviewleitfäden**	**103**
MB-X-Text 10.1 -	Fragebogen für Zuwendungsempfänger AFP	103
MB-X-Text 10.2 -	Fragebogen für Zuwendungsempfänger Verarbeitung und Vermarktung - SH	104
MB-X-Text 10.3 -	Leitfaden für Gespräch mit EU-Kommission, DG Agri	107
MB-X-Text 10.4 -	Interviewleitfaden für das Gespräch mit Programmkoordinatoren	113
Literaturverzeichnis		**123**

Abbildungsverzeichnis

Anhang 1

MB-X-Abbildung 1.1: Entstehung der verschiedenen Programmebenen und ihre Bedeutung für die Evaluierung 1

MB-X-Abbildung 1.2: Problemlage bei der Verdichtung von Untersuchungsergebnissen der Kapitel auf einen Querschnittsindikator 3

MB-X-Abbildung 1.3: Beschäftigungswirksame Programmmittel (Beispiel) 14

MB-X-Abbildung 1.4: Förderinstrumente und ihre Anfälligkeit gegenüber Mitnahmeeffekten 21

Anhang 2

MB-X-Abbildung 2.1: Förderintensität nach Förderschwerpunkten - Schleswig-Holstein 28

Anhang 4

MB-X-Abbildung 4.1: Altersaufbau der Bevölkerung in Schleswig-Holstein 2000 40

Kartenverzeichnis

Anhang 4

MB-X-Karte 4.1: Einwohner je Quadratkilometer in den Gemeinden Schleswig-Holsteins am 31. Dezember 2000 43

MB-X-Karte 4.2: Bevölkerung am 31. Dezember 2000 in den Gemeinden Schleswig-Holsteins 44

MB-X-Karte 4.3: Jährliche Bevölkerungsveränderung von 1990 zu 2000 in den Gemeinden Schleswig-Holsteins 45

MB-X-Karte 4.4: Bevölkerungsbestandsveränderung (2000 bis 2020) in den Landkreisen Schleswig-Holsteins 46

MB-X-Karte 4.5: Anteil der Bevölkerung 65 Jahre und älter an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Schleswig-Holsteins am 31. Dezember 1999 47

MB-X-Karte 4.6: Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Schleswig-Holsteins am 31. Dezember 1999 48

MB-X-Karte 4.7: Anteil Frauen an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Schleswig-Holsteins am 31. Dezember 1999 49

MB-X-Karte 4.8: Tourismusintensität in den Gemeinden Schleswig-Holsteins, 2001 50

MB-X-Karte 4.9: Anteil der Waldfläche an der Gesamtfläche in den Landkreisen Schleswig-Holsteins, 2000 51

Anhang 5

MB-X-Karte 5.1: Pendlersaldo je 1.000 SV-Beschäftigte in Schleswig-Holstein, 1997 64

MB-X-Karte 5.2: Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft und Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung in den Landkreisen Schleswig-Holsteins, 2000 65

MB-X-Karte 5.3: Arbeitslosenquote in den Landkreisen Schleswig-Holsteins, Januar 2003 66

MB-X-Karte 5.4: Jährliche Veränderungsrate der Arbeitslosenquote (Januar 2000 bis Januar 2003) in den Landkreisen Schleswig-Holsteins 67

Anhang 6

MB-X-Karte 6.1: Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft und je Erwerbstätigem der nicht in der Landwirtschaft tätig ist, 2000 70

MB-X-Karte 6.2: Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Kaufkraftparitäten (2000) und jährliche Veränderungsrate (1996 bis 2000) in den Landkreisen Schleswig-Holsteins 71

MB-X-Karte 6.3: Gestaltungsquote in den Landkreisen Schleswig-Holsteins, 1999 72

Anhang 8

MB-X-Karte 8.1: Frauenerwerbsquote in den Landkreisen Schleswig-Holsteins, 2000 90

Tabellenverzeichnis

Anhang 1

MB-X-Tabelle 1.1: Erwartete Synergiewirkungen innerhalb von ZAL 7

MB-X-Tabelle 1.2: Übersicht über tatsächlich anhand von Projekten „nachweisbare“ Synergien 8

MB-X-Tabelle 1.3: Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung AFP in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2a) 17

MB-X-Tabelle 1.4: Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (AFP) in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2b) 18

MB-X-Tabelle 1.5: Relevanzabfrage 22

Anhang 2

MB-X-Tabelle 2.1: Analyseschritte und Fragestellung 25

MB-X-Tabelle 2.2: Kalkulatorische Anteile öffentlicher Investitionen an den Gesamtinvestitionen 27

MB-X-Tabelle 2.3: Siedlungsstrukturelle Kreistypen 29

MB-X-Tabelle 2.4: Korrelationskoeffizienten - Gesamtinvestitionen SH 32

MB-X-Tabelle 2.5: Korrelationskoeffizienten - Öffentliche Aufwendungen SH 33

Anhang 3

MB-X-Tabelle 3.1: Ziele von ZAL auf Programmebene 34

MB-X-Tabelle 3.2: Wirkungen von ZAL auf Programmebene 35

Anhang 4

MB-X-Tabelle 4.1: Natürliche und räumliche Bevölkerungsbewegung nach Kreisen 1995 bis 2000 38

MB-X-Tabelle 4.2: Bevölkerungsdichte, siedlungsstruktureller Kreistyp und Bevölkerungsveränderung 1991 bis 1999 und Prognose 2000 bis 2020 nach Kreisen 39

Anhang 5

MB-X-Tabelle 5.1: Übersicht über die Schätzergebnisse der befristeten/ vorübergehenden Beschäftigungseffekte in der Phase der Leistungserstellung 60

MB-X-Tabelle 5.2: Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1990 bis 2000 in % 61

MB-X-Tabelle 5.3: Beschäftigtendichte 2000 62

Anhang 7

MB-X-Tabelle 7.1: Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (Indikator 5-1.1) 73

MB-X-Tabelle 7.2: Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte und auf Umweltziele (Haupt- und Nebenziele) (Indikator 5-1.2) 74

MB-X-Tabelle 7.3: Fördermaßnahmen, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen - v.a. Nettoneuversiegelung - verbunden ist 75

MB-X-Tabelle 7.4: Fördermaßnahmen, die positive Änderungen der Bodennutzung herbeigeführt haben (Kriterium 5-2.) 76

MB-X-Tabelle 7.5: Maßnahmen, die einen Beitrag zum qualitativen Wasserschutz leisten (Indikator 5-3.2) 77

MB-X-Tabelle 7.6: Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beitragen (Indikator 5-3.3) 78

MB-X-Tabelle 7.7: Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten (Kriterium 5-4.) 79

MB-X-Tabelle 7.8: Bedeutungsfelder des Erhaltes und der Verbesserung von Landschaften 80

MB-X-Tabelle 7.9: Anteile einzelner Gase an Treibhausgasemissionen und Beitrag der Landwirtschaft 82

MB-X-Tabelle 7.10: Reduktionsziele der Bundesrepublik Deutschland der für die Landwirtschaft relevanten Kyotogase 82

MB-X-Tabelle 7.11: Umrechnungsfaktoren für CO_2–Äquivalente 82

MB-X-Tabelle 7.12: Emissionsmengen klimarelevanter Gase, die bei der landwirtschaftlichen Nutzung eine Rolle spielen 83

MB-X-Tabelle 7.13: Mögliche Ansatzpunkte zum Klimaschutz im Rahmen eines EPLR 87

Anhang 9

MB-X-Tabelle 9.1: Übersicht über die veränderten Regelungen zu Programmänderungen 94

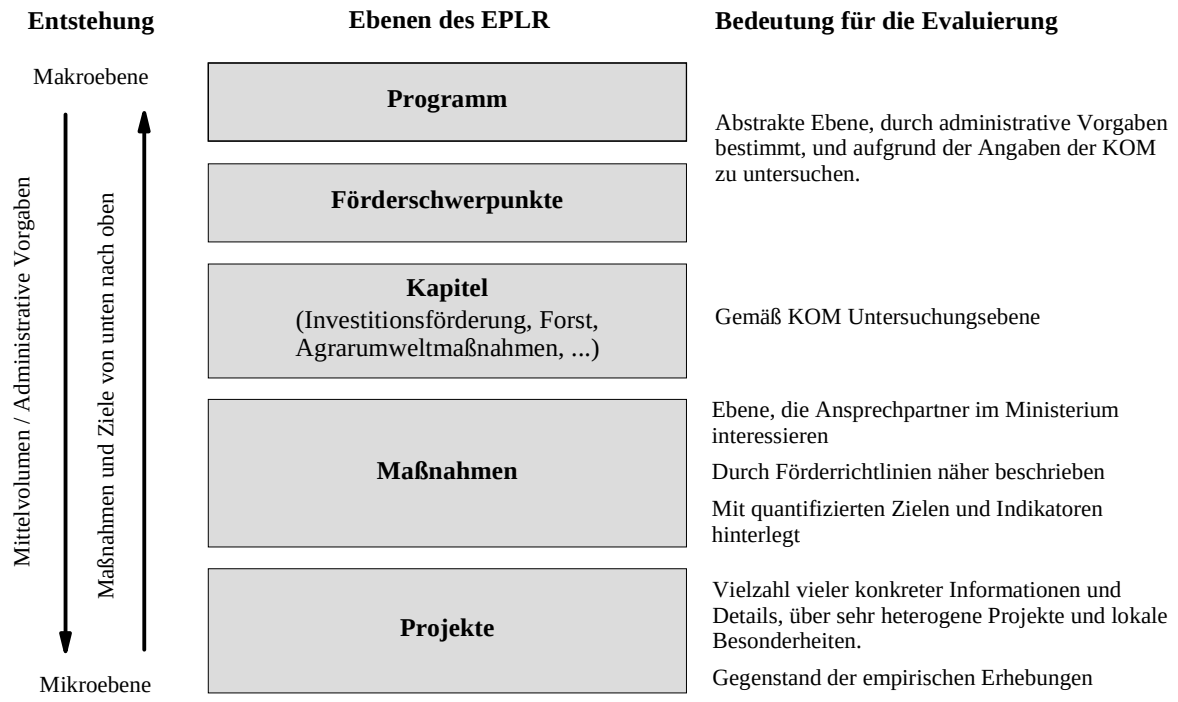
MB-X-Tabelle 9.2: Finanztechnische Regelungen und Verwaltungs- und Kontrollschriften und ihre Auswirkungen auf die Programmumsetzung 98

Anhang 1 - Methodisches zur Programmbewertung

MB-X-Text 1.1 - Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung

Aufgrund der Programmgenese (siehe Kapitel 2.3.1.1), der verschiedenen Ebenen eines EPLR (siehe MB-X-Abbildung 1.1) und des vorgegebenen Bewertungsrasters der Kommission ist eine kapitelübergreifende Bewertung mit grundsätzlichen Problemen verbunden.

MB-X-Abbildung 1.1: Entstehung der verschiedenen Programmebenen und ihre Bedeutung für die Evaluierung



Quelle: Eigene Darstellung.

Bewertung von komplexen Programmplanungsansätzen

Eine der größten Schwierigkeiten besteht bei der Zusammenführung von Zielen der Makro- und der Mikroebene. Nur in idealisierten Betrachtungen stellt eine Landesregierung oder ein Ministerium einen kleinen Katalog von Zielen auf und leitet von diesen eine konsequente Strategie ab. Dies würde voraussetzen, dass die Politiker ein kohärentes Modell der regionalen Entwicklung in allen ihren Facetten haben müssten. Eine Entwicklung von Förderprogrammen verläuft jedoch meist eher in multiplen und parallelen Prozessen. Ausgehend von spezifischen Interessen des Fachreferats (diese liegen auf der Maßnahmenebene), werden Ziele von unten nach oben festgelegt (Schubert, 2002). Dabei sind

Zuständigkeiten und Ressourcen zu beachten, aber auch politische Einflussnahme, die Wahrung von Planungssicherheiten und Zusagen gegenüber den Fördermittelempfängern. Die Programmebene an sich hat keine Lobby und induziert keine unmittelbare Betroffenheit. Diese Ebene ist eher ein „geduldiges“ Artefakt.

Laut KOM liegen die häufigsten Schwächen der EPLR in der fehlenden übergeordneten Strategie und in fehlenden oder unzureichend quantifizierten Programmzielen. Bei der KOM herrscht der Eindruck vor, dass einzelne zumeist bereits praktizierte Maßnahmen gut geplant und mit operationellen Zielen hinterlegt sind. Um ausgewogen zu erscheinen, wurde noch „Beiwerk“ aus anderen Bereichen hinzugefügt und eine breite Strategie, die alle von unten angemeldeten Maßnahmen abdeckt, herumgesponnen. Dieser breite Ansatz tritt an die Stelle einer stimmigen Ausrichtung der Förderung auf eine gemeinsame Zielrichtung: Statt „Was wollen wir im ländlichen Raum?“ ging es den Ländern schwerpunktmäßig um die Förderfähigkeit bestimmter Tatbestände (EU-KOM, 2003).

Das Fehlen von operationellen Zielen auf Programm- und Förderschwerpunktebene macht es schwierig, einen geeigneten Maßstab zu finden, um die Güte des Gesamtprogramms und den Beitrag einzelner Maßnahmen zu beurteilen. Auch die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen der KOM sind hierzu nicht geeignet, da diese nicht oder nur unzureichend in die Zielsysteme auf Maßnahmenebene integriert sind.

Bewertungskonzept der Kommission

Das Bewertungskonzept der EU beinhaltet Querschnittsfragen, die als zusätzliche Zielkategorien bei der Evaluation der Einzelmaßnahmen zu berücksichtigen sind. Mit jeder neuen Zielkategorie müssen neue Wirkungsbeziehungen geprüft werden. Durch die zu erwartenden Interdependenzen – beispielsweise positive Wirkungen bestimmter Investitionsvorhaben auf die wirtschaftliche Entwicklung versus Inanspruchnahme der Umwelt – wird der Analyseaufwand überproportional erhöht. Die Gewichtung der Ergebnisse aus den verschiedenen Zieldimensionen wird komplizierter: Wie viel Umweltbelastung sollte toleriert werden, um eine Maßnahme im Bereich der Produktionsausweitung als erfolgreich zu werten? Solche Fragestellungen wären von den Evaluatoren nur beantwortbar, wenn diese Querschnittszielsetzungen konsequent in das Zielsystem der Interventionen auf allen Ebenen integriert wären und ihre politische Gewichtung von den Trägern der Förderung klargestellt würde (Schwab et al., 2000). Dass dem nicht so ist, wurde in Kap. 2.2 dargelegt.

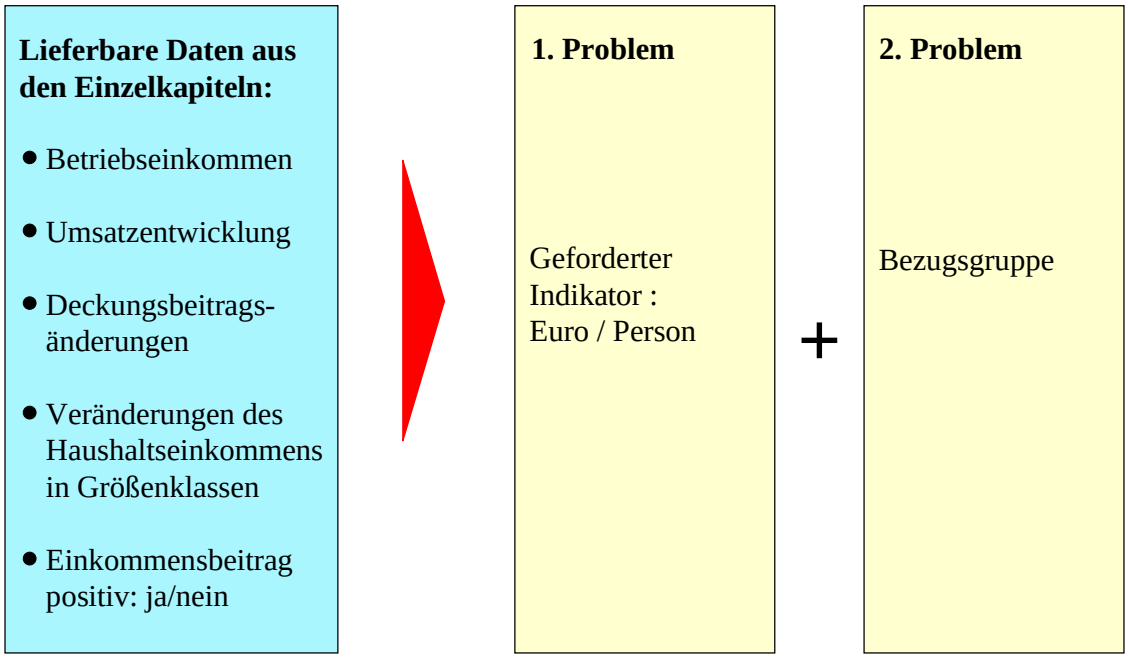
Makro-ökonomische Zielgrößen und Indikatoren (Verringerung der Arbeitslosenquote, Veränderungen des BIP) sind aufgrund der marginalen Einflussgrößen des Programms (siehe allein andere EU Fördermittel, Kapitel 2.2.5, Überlagerung von Einflüssen der gesamtwirtschaftlichen Situation) nicht messbar. Des Weiteren gibt es keine Modelle, mit denen die Wirkungen der doch sehr heterogenen ZAL-Maßnahmen in einer Region oder

in Schleswig-Holstein messbar wären. Methoden, die auf makro-ökonomischen Modellen basieren, sind somit nicht anwendbar. Für die Bewertung der Programmwirkungen bleibt allein der Rückschluss von der Mikro- auf die Makroebene durch Aggregierung der Einzelergebnisse.

Diese Zusammenschau wird durch den unterschiedlichen Vollzug in den einzelnen Förderkapiteln bzw. eine unterschiedliche Datenlage und Bearbeitungsstände erheblich erschwert und verzerrt. Ungenauigkeiten und Annahmen auf dieser Ebene werden hierdurch aufsummiert. Eine zusätzliche Schwierigkeit ergibt sich durch den teilweise subjektiven Charakter von qualitativen Einschätzungen, denen zumeist eine rein ordinale Skalierung ohne äquidistante Intervalle zugrunde liegt.

Abschließend ist die Problematik der einseitig quantitativen Ausrichtung der Evaluierung anhand der vorgegebenen Indikatoren (Schwab et al., 2000) zu nennen. Dieser aus dem Wunsch zur europaweiten Zusammenfassung der Wirkungen geborene Ansatz wird den multiplen Effekten der sehr heterogenen EPLR nicht gerecht, da es viele Effekte gibt, die sich gar nicht quantifizieren lassen (Ausstrahlungseffekte etc.). Aber auch bei scheinbar leicht quantifizierbaren Indikatoren im Zusammenhang mit direkten Wirkungen (Einkommens- oder Beschäftigungseffekte) können die möglichen Erfassungsgrößen, die den einzelnen kapitelspezifischen Evaluierungen zu Grunde liegen, stark variieren. MB-X-Abbildung 1.2 verdeutlicht diese Schwierigkeiten bei der für die Programmbewertung erforderlichen Zusammenfassung der Ergebnisse der Mikro-basierten Evaluation.

MB-X-Abbildung 1.2: Problemlage bei der Verdichtung von Untersuchungsergebnissen der Kapitel auf einen Querschnittsindikator



Quelle: Eigene Darstellung.

Fazit

Vorrangig dient die zum jetzigen Zeitpunkt vorgenommene Bewertung auf Programmebene der Einschätzung der Relevanz der Bewertungsfragen und Kriterien sowie der Entwicklung weiterer Fragen und z.T. von Ersatzindikatoren. In der Regel ist nur eine Beschreibung von Veränderungen und bestimmten Sachverhalten möglich, was für die Programmebene durchaus den Anforderungen der MEANS-Methoden entspricht:

„(1) Simple description of the observable changes,

(2) Comparative study of changes - observation of groups- field studies,

(3) Inductive analysis of causal relations: understanding of the mechanisms of impact production is required and when numerous interdependencies exist with the socio-economic context,

(4) Quantitative estimation of impacts.

For an overall evaluation of a program it is just the first level attainable." (EU-KOM, 1999a).

Darüber hinaus werden Hinweise und Erfordernisse für die Ex-post-Bewertung gegeben.

MB-X-Text 1.2 - Synergieeffekte

Die Erzielung von Synergien ist Sinn und Zweck integrierter Programmansätze (seit 1988). Dabei geht es zum einen um eine größere Komplementarität zwischen den Projekten (Mitteleffizienz) und zum anderen um die Verstärkung gleichgerichteter Maßnahmen (Wirkungsmaximierung).

Folgende Effekte können Synergiewirkungen erzeugen:
(1) Effekt der kritischen Masse: ein Projekt allein würde nicht diese zusätzliche Wirkung erzielen;
(2) Skaleneffekt: sinkende Kosten aufgrund verschiedener Projekte in räumlicher Nähe;
(3) Beispiel und Vorbildwirkung: Duplizierung von Projekten nach einem Vorbild;
(4) Koordinierungseffekt: verbesserte Koordinierung zwischen verschiedenen öffentlichen Akteuren;
(5) Produktivitätseffekt: Lernkurveneffekte innerhalb der öffentlichen Maßnahmen erhöhen die Produktivität des öffentlichen Sektors;
(6) Befreiungseffekt: die Implementation eines Projektes beseitigt Hemmnisse anderer Projekte;
(7) Impulseffekt: Stimulation der Entwicklung anderer Projekte (Toepel, 2000).

Synergien werden erst mittel- bis langfristig sichtbar; zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung können daher nur erste Hinweise gegeben werden. Welche Synergiewirkungen entstehen und ob der Programmplanungsansatz tatsächlich dazu beiträgt, mehr Synergiewirkungen zu erzeugen als in isolierten Teilprogrammen umgesetzte Maßnahmen, bleibt der Ex-post-Bewertung überlassen.

Im Rahmen von Programmplanungsansätzen können Synergieeffekte erreicht werden durch:

– die Bündelung von Mitteln (Kofinanzierung);
– die Entwicklung und Umsetzung sich ergänzender (komplementärer) Projekte und Maßnahmen in einem (begrenzten) Gebiet bzw. für ein gemeinsames Ziel;
– verschiedene Fördermaßnahmen für dieselben Adressaten;
– Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren (Verwaltungen, Projektträgern) (Toepel, 2000).

Zu unterscheiden sind **externe** Synergien (z.B. mit dem Ziel-2-Programm) und **interne** Synergien zwischen den Maßnahmen von ZAL.

Für Synergie ist interne Kohärenz notwendig, die aus drei Elementen besteht:

– gegenseitige Abhängigkeit der Programmziele (die Ziele sind miteinander verbunden);
– Komplementarität von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Ziele (verschiedene Maßnahmen haben das gleiche Ziel bzw. mehrere gleiche Ziele);
– zeitliche und räumliche Koordinierung von Maßnahmen.

Matrix der Synergieeffekte

Synergieeffekte lassen sich mit Hilfe einer Matrix darstellen. Diese Methode ist in den MEANS-Handbüchern beschrieben (EU-KOM, 1999b). Dabei sind drei Schritte erforderlich (siehe auch Toepel, 2000):
(1) Identifikation potentieller Synergieeffekte anhand der Programmdokumente und der Förderrichtlinien;
(2) Analyse und Systematisierung der Synergieeffekte;
(3) Empirische Untersuchung der hauptsächlichen Effekte anhand von Fallstudien.

Die Analyseebene können Projekte, Maßnahmen oder Förderschwerpunkte sein. Für unsere Synergiematrix wurde eine Mischung von Haushaltslinien und Maßnahmen genutzt.

Die Herausarbeitung von potentiellen Synergieeffekten von Maßnahmen erfolgte auf der Grundlage von ZAL und der Förderrichtlinien. Diese erwarteten Synergiewirkungen sind in MB-X-Tabelle 1.1 dargestellt.

MB-X-Tabelle 1.1: Erwartete Synergiewirkungen innerhalb von ZAL

		A: Produktions-struktur			**B: Ländliche Entwicklung**										**C: Agrarumwelt- und Ausgleichs-maßnahmen sowie Forstwirtschaft**						
		a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
A: Produktions-struktur	a1		***0***									***0***									
	c1	**2**					***1***			***1***			***1***				***1***	***1***			
	g1, g2	**1**	**0**										***0***				***2***				
B: Ländliche Entwicklung	k1	**0**	**0**	**0**								***0***									***1***
	n1	**0**	**0**	**0**	**0**							***0***									
	n2	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**															
	o1, o2	**0**	**0**	**0**	**1**	**1**	**0**		***0***			***0***									
	o3	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**					***1***								***1***
	p1, p2	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**	**0**	**1**	**0**			***0***									
	r1	**2**	**0**	**0**	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**		***0***									
	r2	**1**	**0**	**0**	**2**	**1**	**0**	**1**	**0**	**1**	**1**		***1***			***1***		***1***			***1***
	s1, s2	**0**	**0**	**1**	**0**	**2**	**0**	**2**	**0**	**2**	**2**	**0**									***0***
	u1, u2	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**		***0***	***0***					
C: Agrarumwelt- und Ausgleichs-maßnahmen sowie Forstwirtschaft	e1	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**							
	e2	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**2**						
	f1	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**2**					
	f2, f3	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**	**2**	**2**				
	h1, h2	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**			
	i1, i2	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**		
	t1, t2	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**2**	**2**	**1**	**2**	**1***	**0**	

Kursiv: asymmetrische Synergie.

Quelle: Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000; Förderrichtlinien; eigene Darstellung.

Dagegen werden in MB-X-Tabelle 1.2 die bislang aufgrund von Expertengesprächen und den Befragungen ermittelten Synergien dargestellt. Diese können aber zunächst nur als erste Hinweise gewertet werden. Wie schon oben gesagt, bleibt die systematische Untersuchung möglicher Synergieeffekte der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

MB-X-Tabelle 1.2: Übersicht über tatsächlich anhand von Projekten „nachweisbare“ Synergien

		A: Produktions-struktur			**B: Ländliche Entwicklung**										**C: Agrarumwelt- und Ausgleichs-maßnahmen sowie Forstwirtschaft**						
		a1	c1	g1, g2	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h1, h2	i1, i2	t1, t2
A: Produktions-struktur	a1																				
	c1	**0**																			
	g1, g2	**0**	**0**																		
B: Ländliche Entwicklung	k1	**0**	**0**	**0**																	***2***
	n1	**0**	**0**	**0**	**0**						***0***										
	n2	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**				***0***	***0***										
	o1, o2	**0**	**0**	**0**	**1**	**1**	**0**				***0***										
	o3	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**													
	p1, p2	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**	**0**	**0**		***0***										
	r1	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**	**1**	**2**	**0**	**2**											
	r2	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**										
	s1, s2	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**									
	u1, u2	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**								
C: Agrarumwelt- und Ausgleichs-maßnahmen sowie Forstwirtschaft	e1	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**							
	e2	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**						
	f1	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**					
	f2, f3	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**2**	**0**				
	h1, h2	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**			
	i1, i2	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**		
	t1, t2	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**	**0**	**0**	**0**	

Kursiv: asymmetrische Synergie.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bisherige Synergieeffekte werden anhand folgender Skala bewertet:

- 2 große positive Synergieeffekte,
- 1 positive Synergieeffekte vorhanden, aber von geringer Bedeutung,
- 0 keine Synergie,
- -1 negative Synergieeffekte vorhanden, aber von geringer Bedeutung,
- -2 negative Synergieeffekte, die Anlass zur Besorgnis geben.

Die anhand der vorgestellten Skala vorgenommene Bewertung der möglichen Synergieeffekte hat einen qualitativen Charakter und spiegelt auch die subjektive Einschätzung der Evaluatoren wider. In der Matrix (siehe MB-X-Tabellen 1.1 und 1.2) entsprechen sich die Werte auf beiden Seiten der Diagonalen mit Ausnahme von asymmetrischen Synergien. So muss nur die Hälfte der Matrix ausgefüllt werden, da die (grau unterlegte) Hälfte die gleichen Werte liefert. Asymmetrische Synergien werden in der oberen Hälfte der Diagonalen abgebildet (in kursiv). Beispiel für eine asymmetrische Synergie ist der Zusammenhang zwischen der Flurbereinigung und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die Flurbereinigung hat einen positiven Effekt auf die Umsetzung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Auf der anderen Seite haben Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege einen zu vernachlässigenden Einfluss auf die Umsetzung von Flurbereinigungsverfahren.

Synergieeffekte durch einen landschaftsbezogenen Ansatz

Wie Synergieeffekte aussehen könnten, soll im Folgenden am Beispiel eines landschaftsbezogenen Ansatzes beschrieben werden.

Das Beispiel beschreibt die Kombination von naturnahen Flächen mit Maßnahmen des Ökologischen Landbaus (Pfiffner et al., 2002). In einer Untersuchung von Low-Input-Betriebsflächen wurden die Auswirkungen auf Laufkäfer und Spinnenfauna ermittelt. Dabei wurde festgestellt, dass naturnahe Flächen in Kombination mit biologischem Anbau wesentlich zur Erhaltung von artenreichen Laufkäfer- und Spinnengemeinschaften beitragen. Landschaftsmanagement kann demnach zu einer Systemoptimierung führen. Zur Verbesserung der Bioanbausysteme, insbesondere zur Effizienzsteigerung der natürlichen Schädlingskontrolle, muss der Landschaftsausstattung eine höhere Bedeutung zugemessen werden. Neuere Untersuchungen zeigen, dass in Landschaften, die reich an naturnahen Flächen sind, Schlüsselschädlinge durch die natürliche Regulation unter der Schadenschwelle gehalten werden können (Thies und Tscharntke 1999 in Pfiffner et al., 2002, S. 29).

Schwedische Untersuchungen ergaben, dass eine reichhaltige Landschaftsausstattung kombiniert mit Biolandbau die Fruchtbarkeit von Nutzinsekten erhöhen kann. Die in landschaftlich vielfältigen und biologisch bewirtschafteten Gebieten deutliche erhöhte Abundanz der Nützlinge kann zu einer verbesserten Schädlingsregulation führen.

Daher sollten die optimierte Einbindung von naturnahen Flächen auf dem Betrieb, ihre sachgemäße Anlage und Pflege als notwendige Bestandteile des ökologischen Landbaus im Sinne des vorbeugenden Pflanzenschutzes begriffen werden.

Regional ausgerichtete Agrarumweltprogramme müssten zudem so ausgerichtet sein, dass nicht nur punktuell auf Betriebsebene, sondern vermehrt auf der Landschaftsebene unter Berücksichtigung der Anbauintensitäten die Kulturlandschaft aufgewertet wird.

MB-X-Text 1.3 - Strukturierung der Bewertung auf Programmebene (Arbeitspapier)

A Zielanalyse – Tabelle 1 - Methode und Vorgehen

In den Programmen sind Ziele für das Gesamtprogramm zwar genannt, sie stehen aber ungewichtet nebeneinander und werden nicht mit Zielgrößen oder Indikatoren hinterlegt. Quantifizierte Zielvorgaben sind, wenn überhaupt, nur auf der Maßnahmenebene vorgenommen worden. Insofern kann in diesem Zusammenhang nur von der Mikroevaluierung bzw. den spezifischen Zielen auf die Makroebene geschlossen werden (EU-KOM, 1999b).

Zur Strukturierung der Bewertung auf dieser Ebene dienen die Bewertungsfragen der Kommission, die als globale Ziele für Entwicklung des ländlichen Raumes in der EU zu verstehen sind.

Die spezifischen Ziele der Maßnahmen auf der Ebene der Maßnahmengliederung der VO (EG) Nr. 1750/1999 sollen diesen globalen Zielen zugeordnet werden. Ziele der Maßnahmenebene, die nicht von den genannten Zielbereichen der Kommissionsfragen auf Programmebene abgebildet werden, sind zu ergänzen, wenn sie für das jeweilige Bundesland relevant sind.

Ziel ist es, auf Programmebene zu verdeutlichen:
(1) wie relevant sind diese Programmziele der EU für das jeweilige Landesprogramm,
(2) wie relevant sind einige Fragen und Kriterien des Bewertungsrahmens,
(3) um welche programmspezifischen Ziele und somit Bewertungsfragen muss die Evaluierung vor allen Dingen für die Ex-Post-Bewertung ergänzt werden.

Quellen hierfür sollen sein:
(1) Auswertung der Programmplanungsdokumente, Förderrichtlinien, Literatur,
(2) Einschätzungen der Evaluierer,
(3) Abstimmung mit den Landesverwaltungen.

Unterschieden werden soll nach:

Hauptziele: hierbei handelt es sich um Ziele der Maßnahmengruppe, die für die Mehrzahl der durchgeführten Fördermaßnahmen ausschlaggebend sind.

Nebenziele: diese Ziele werden in den verschiedenen Quellen genannt, sind jedoch für die Mehrzahl der Fördermaßnahmen nur ein unter anderem zu erreichendes Nebenprodukt, das für das Angebot der Maßnahmen jedoch nicht ausschlaggebend war. Hiervon zu unterscheiden sind jedoch die reinen Nebenprodukte auf der Wirkungsebene, die zum

Teil nur Mittel zum Zweck sind, um andere Wirkungen im Bereich der Zielsetzungen zu erreichen (z.B. Einkommenswirkungen im Bereich der Agrarumweltprogramme).

Wichtig ist, dass alle Ziele, die mit Fördermaßnahmen verbunden sind, in dieser Tabelle „untergebracht" werden müssen. Dies geschieht, wenn nötig, durch die Spezifizierung der „Ventilrubrik" „Sonstige Ziele".

Ziel ist die Auswertung der Zieltabelle nach Häufigkeiten zur graphischen Darstellung der Zielstruktur des Programms. Eventuell wird eine Wichtung der Ziele mit dem eingesetzten Finanzvolumen für die Maßnahmen vorgenommen.

Diese Zieldarstellung dient auch als Meßlatte oder Maßstab für die Relevanzprüfung der Programmwirkungen.

B Analyse der Wirkungsströme – Tabelle 2 (a und b) - Methode und Vorgehen

Für die Analyse der Wirkungsströme des Programms werden die 5 themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkbereiche aufgefasst. Diesen sollen jeweils die Wirkungen auf Ebene der Maßnahmengruppen (analog zu A) zugeordnet werden.

Die Wirkungseinschätzung erfolgt auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen bis zur Zwischenbewertung. Dargestellt werden sollen die **Nettowirkungen**, die ggf. auch **negativ** sein können!

Wirkungsrichtungen und -stärken:

- positive Wirkungen: geringe (+), mittlere Wirkung (++), starke Wirkung (+++) vor dem Hintergrund der tatsächlich eingetretenen Wirkung durch den Förderbereich
- zu vernachlässigende Wirkungen: 0
- Negative Wirkungen: geringe Wirkung (-), mittlere Wirkung (--) starke Wirkung (---)

Bezugsgröße für die Einschätzung der Nettowirkungen der Haushaltslinie sind

- die Fördergelder, die mit bestimmten Wirkungen verbunden sind im Bezug zum Gesamtmittelvolumen des Maßnahmebereiches (= wirksame Fördersumme), Vorschlag für eine Vereinheitlichung der Einschätzungen: 0 bis 5 % des Mitteleinsatzes vernachlässigbar, 5 bis 30 % gering, 30 bis 60 % mittel, größer 60 % stark wirksamer Mitteleinsatz)
- die Einschätzung des Wirkungsgrades (zugrunde liegen die eigenen Methoden und Parameter der kapitelspezifischen Bewertung, wie z.B. Treffsicherheit der Maßnahme, Zielerreichung, Wirkungsanalysen etc.).

In der folgenden Tabelle sind Verknüpfungsregeln für die beiden Teilaspekte der Wirkungsintensität (in Anlehnung an ökologische Risikoanalyse...) dargestellt. Diese sind auch analog für negative Wirkungen anzuwenden:

Wirksame Förder-summe / Wirkungsgrad	Vernachlässigbar	Gering	Mittel	Stark
Vernachlässigbar	0	0	0	0
Gering	0	+	+	++
Mittel	0	+	++	+++
Stark	0	++	+++	+++

Wirkungseigenschaften:

Unterschieden werden drei Wirkungsfelder:

Ort der Wirkung: direkte Wirkung: Wirkung tritt bei den direkt Begünstigten ein.

indirekte Wirkung: Wirkung tritt jenseits des direkten Adressatenkreises auf.

Beginn der Wirkung: kurzfristige Wirkung: Wirkung stellt sich in einem unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Maßnahme ein (innerhalb von 2 Jahren).

Langfristige Wirkung: die Wirkung stellt sich erst Jahre nach der Maßnahme ein.

Dauer der Wirkung: befristete Wirkung: Wirkung ist nur vorübergehend bzw. tritt nur so lange auf, wie Gelder für eine Maßnahme fließen.

dauerhafte Wirkung: Effekt, der über die Dauer der Maßnahme hinaus wirkt.

(Definitionen in Anlehnung an EU-KOM, 1999c).

Tabelle 2 a

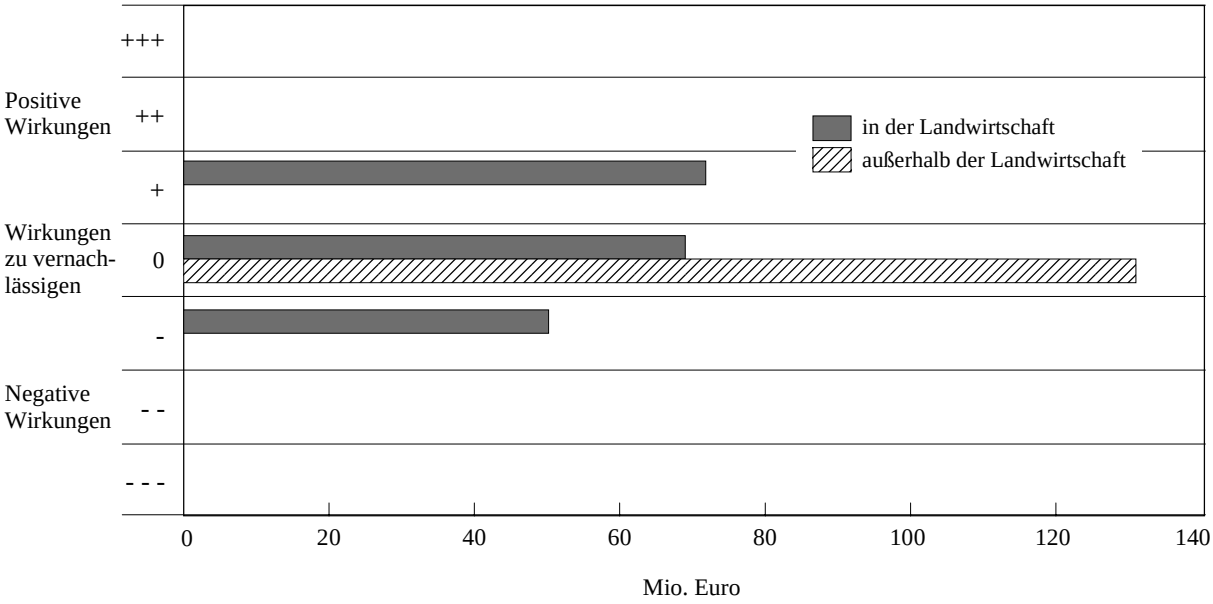
In dieser Tabelle sollen den Maßnahmen die Wirkungsintensitäten aufgeteilt nach den jeweiligen Wirkungseigenschaften zugeordnet werden.

Bei der Wirkungsdarstellung auf Programmebene sollen jedoch nur die **dauerhaften**, strukturwirksamen Effekte dargestellt werden. Befristete Wirkungen, wie z.B. konjunkturelle Beschäftigungseffekte werden gesondert dargestellt.

Tabelle 2b

Hier geht es um die Gesamteinschätzung der überwiegenden, relevanten Wirkung der Maßnahme. Zur (stark vereinfachten) Illustration der Wirkungsschwerpunkte des Programms, soll eine Gewichtung der Wirkungen durch die Verknüpfung mit der finanziellen Ausstattung (tatsächlicher Mittelabfluss) der Förderbereiche vorgenommen werden. Geplant ist die folgende Darstellungsart: Eingesetzte Programmmittel mit (+++) bis (---) Wirkungen auf die Beschäftigungssituation, Einkommen, Umwelt etc.. Berücksichtigt werden die einzelnen Kriterien.

MB-X-Abbildung 1.3: Beschäftigungswirksame Programmmittel (Beispiel)



Quelle: Eigene Darstellung.

Erläuterung

Das Ganze dient der Darstellung von Wirkungsbeiträgen aufgrund der sich bis zur Zwischenbewertung eingestellten **Förderrealität**! Das heißt, bei der Analyse des Förderbereichs Dorferneuerung z.B. konnte man ex-ante feststellen, welche Wirkungen aufgrund der vorgesehenen Fördergegenstände möglich sind. Aufgrund der tatsächlich 2000 - 2002 bedienten Fördergegenstände (tatsächlich ausgezahlte Mittelanteile für bestimmte Fördergegenstände) ist es möglich, die Wirkungsbeiträge an den jeweiligen Bereichen „genauer“ einzuschätzen. Anders ausgedrückt, die Einschätzung, ob z. B. Dorferneuerung mit strukturellen Beschäftigungseffekten verbunden ist, hängt davon ab, wie viele Gestaltungsprojekte und wie viele Umnutzungsprojekte verwirklicht wurden.

Bei Maßnahmen, bei denen die Wirkungsintensität auch vom Ort der Wirkung (bestimmte Flächen, Agrarumweltmaßnahmen) oder bestimmten Zielgruppen abhängt, sind Ort der Inanspruchnahme und Art der Letztempfänger ebenfalls mit einzubeziehen.

Sonderfall Umweltwirkungen

Für die Darstellung der Umweltwirkungen auf Programmebene wird es eine Besonderheit geben. Während es sich bei den anderen Wirkungsbereichen um Nettoeffekte, auch im Sinne von Verrechnungen beispielsweise von positiven und negativen Beschäftigungseffekten handelt, werden die eventuell negativen Auswirkungen von Vorhaben, v.a. Dingen von Bauvorhaben getrennt dargestellt (EU-KOM, 1999d). Grund hierfür ist, dass eine Verrechnung von eventuell positiven Auswirkungen eines neuen Stallbaus (Tierschutz, Klima) mit negativen Auswirkungen auf andere Schutzgüter (Bodenversiegelung, Landschaftsbild) nicht möglich oder sinnvoll ist.

Erfassen des Indikators 5-1.3 Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben:

– Dieser Indikator wird analog zur ECOTEC-Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen (MWMTV, 1999) umgeändert. Hierunter sollen alle Vorhaben fallen, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden ist, deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (sogenannte business as usual Kategorie). Bei diesen Maßnahmen findet die Aushandlung, gerade im Bereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und damit über den tatsächlichen Grad an Umweltneutralität im Genehmigungsverfahren statt. Hierfür werden gesonderte Abfragen ausgewertet.

– Da durch die Eingriffsregelung nur eine in der Summe ausgeglichene Bilanz für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild zu erreichen ist, finden hinsichtlich der Inanspruchnahme verschiedener Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima Luft, Tiere und Pflanzen) Verschiebungen statt. Dies gilt insbesondere für das Schutzgut Boden, dessen erhebliche Beeinträchtigung durch Versiegelung in den überwiegenden Fällen durch Aufwertungen anderer Schutzgüter (Pflanzungen etc.) ersetzt, nicht aber durch Entsiegelungen ausgeglichen wird.

– Die Flächeninanspruchnahme gehört jedoch zum Indikatorenset der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Bundesregierung, 2001), und deren Reduzierung gehört zu den sieben prioritären Handlungsfeldern. Aufgrund dieser gegebenen Messlatte für die Auswirkung öffentlich geförderter Maßnahmen, wird die Problematik der Bodenversiegelung durch gezielte Abfragen und Auswertungen exemplarisch dargestellt.

Begründung der Vorgehensweise

(1) Durch die finanzielle Gewichtung wird die Relevanz der Wirkungen hinsichtlich der Bewertungsfragen der Kommission dargestellt und für jedes Land um spezifische Bewertungsfragen/Zieldimensionen ergänzt. Aus Zielanalyse und finanziell gewichteter Wirkungsanalyse lässt sich der weitere Umgang mit den gemeinsamen Bewertungsfragen ableiten.

(2) Die Relevanz der Wirkungen wird durch den qualitativen Vergleich der postulierten Ziele zunächst grob eingeschätzt. Die erzielten Wirkintensitäten werden anhand der tatsächlich realisierten Mittelabflüsse und Fördergegenstände bewertet.

(3) Folgende Aussagen sind möglich:

- Welche Maßnahmen sind auf welche Ziele ausgerichtet?
- Wie groß sind die Anteile am Gesamtbudget, mit denen bestimmte Wirkungen verbunden sind?
- Mit welchen Maßnahmearten werden welche Wirkungen erreicht?
- Welche Ziele und Handlungsfelder finden keine oder zu wenig Berücksichtigung?

MB-X-Tabelle 1.3: Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung AFP in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2a)

Querschnittsfragen		Frage 1								Frage 1a								Frage 2				Frage 3				Frage 4						Frage 5													
Wirkungsfelder		**Erhalt der Landbevölkerung**								**Verbesserung der Chancengleichheit durch**								**Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung**				**Sicherung und Verbesserung des Einkommens**				**Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse**						**Erhalt/Verbesserung der Umwelt**								**Belastung der Umwelt**						****Sonstige Wirkungen**
Kriterien		durch ausgewogenes Altersprofil der begünstigten Bevölkerung		durch geschlechter-spezifisch ausgeglichenes Profil der begünstigten Bevölkerung		durch Verringerung der Abwanderungsrate		**Sonstiges		Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld		Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs von Frauen		Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen		Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen		in der Landwirtschaft		außerhalb der Landwirtschaft		in der Landwirtschaft		außerhalb der Landwirtschaft		durch Produktivitäts-verbesserungen / Kostensenkungen		durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung		durch positive Umsatz-, Preisentwicklung		allgemein durch Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen		umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen		Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs		Erhalt und Verbesserung von Landschaften		durch Flächenverbrauch		Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs		sonstiges**		
	Wirkungs-eigen-schaften	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	k	l	
Niedersachsen	direkt																																											
	indirekt																																											
Hamburg	direkt																																											
	indirekt																																											
Bremen	direkt																																											
	indirekt																																											
NRW	direkt																																											
	indirekt																																											
Schleswig-Holstein	direkt																																											
	indirekt																																											
Hessen	direkt																																											
	indirekt																																											

Wirkungsrichtungen:
positive Wirkungen: gering (1), mittel (2), stark (3)
keine signifikanten Wirkungen: 0
Negative Wirkungen: gering (-1), mittel (-2), stark (-3)

Wirkungseigenschaften:
d = direkt ; i = indirekt
k = kurzfristig; l = langfristig

Erläuterungen zu den Wirkungseigenschaften:
direkte Wirkung: Wirkung tritt bei den direkt Begünstigten ein (bei dem geförderten Unternehmen selbst oder im Zusammenhang mit Infrastrukturmaßnahmen bei denen, die diese Einrichtung benutzen)
indirekte Wirkung: Wirkung tritt jenseits des direkten Adressatenkreises auf
k = kurzfristige Wirkung: Wirkung stellt sich in einem unmittelbar zeitlichen Zusammenhang mit der Maßnahme ein
l = langfristige Wirkung: die Wirkung stellt sich erst Jahre nach der Maßnahme ein

* Unter Erhalt der Landbevölkerung ist auch der Erhalt/die Verbesserung der Wohn- und Arbeitsfunktion des ländlichen Raumes insgesamt zu verstehen
** Andere Wirkungskriterien oder Wirkungsfelder sind ggf. zu ergänzen

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 1.4: Wirkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (AFP) in den verschiedenen Bundesländern (Tabelle 2b)

Querschnittsfragen	Frage 1				Frage 1a				Frage 2		Frage 3		Frage 4			Frage 5							
Wirkungsfelder	Erhalt der Landbevölkerung				Verbesserung der Chancengleichheit durch				Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung		Sicherung und Verbesserung des Einkommens		Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse			Erhalt/Verbesserung der Umwelt				Belastung der Umwelt			Sonstige Wirkungen**
Kriterien	durch ausgewogenes Altersprofil der begünstigten Bevölkerung	durch geschlechter-spezifisch ausgeglichenes Profil der begünstigen Bevölkerung	durch Verringerung der Abwanderungsrate	**Sonstiges	Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Frauen	Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen/Familien	Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	durch Produktivitäts-verbesserungen / Kostensenkungen	durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	allgemein durch Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	durch Flächenverbrauch	durch Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs	Sonstiges **	
Bundesland																							
Niedersachsen																							
Hamburg																							
Bremen																							
NRW																							
Schleswig-Holstein																							
Hessen																							

Wirkungsrichtungen:
positive Wirkungen: gering (+), mittel (++), stark (+++)
keine signifikanten Wirkungen: 0
negative Wirkungen: gering (-), mittel (–), stark (---)

* Unter Erhalt der Landbevölkerung ist auch der Erhalt/die Verbesserung der Wohnfunktion des ländlichen Raumes insgesamt zu verstehen

** Andere Wirkungskriterien oder Wirkungsfelder sind ggf. zu ergänzen

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Text 1.4 - Mitnahmeeffekte

Mitnahmeeffekte entstehen, wenn Maßnahmen gefördert werden, die ohnehin zustande gekommen wären. Es handelt sich um den Anteil der Gelder eines Programms, durch die keine Verhaltensänderungen induziert wurden (Isermeyer et al., 1996). Die KOM nennt als Beispiel den Betrieb, der auch ohne staatliche Förderung investiert hätte (siehe auch EU-KOM, 1999c, S. 79).

Nach den Ausführungen verschiedener Quellen (EU-KOM, 1999a; BAW, 2000; DIW, 1998; IflS et al., 2002) gibt es keine allgemeingültige oder anerkannte Methode zur Ermittlung dieser Effekte. In EU-KOM (1999a, S.113) wird anhand eines anschaulichen Beispiels die Schwierigkeit, die mit der Herleitung des Mitnahmeeffektes verbunden sind, dargestellt.

Im Rahmen der Evaluierung eines dänischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums wurde eine Abfrage durchgeführt, ob die erhaltene Subventionierung für die Diversifizierung eine notwendige Voraussetzung für die Durchführung der Maßnahme war. 75% antworteten mit ja; daraus wurde ein Mitnahmeeffekt von 25 % abgeleitet.

Anschließend wurde eine Zusatzstudie bei Landwirten durchgeführt, deren Antrag auf Beihilfen abgelehnt wurde. Alle hatten ihre Projekte auch ohne Beihilfe umgesetzt.

– Interpretation 1: Mitnahmeeffekt somit 100%
– Interpretation 2: genau diese Farmer bekamen keine Beihilfe, weil sie von dem Auswahlgremium als leistungsfähig eingestuft wurden und somit nicht zu der Zielgruppe der Maßnahme gehörten. Insofern war dies keine wirklich gleichwertige Vergleichsgruppe.

Eine BAW-Studie (BAW, 2000) führt noch andere Argumente auf: Mitnahmeeffekte lassen sich nur selten zweifelsfrei nachweisen, da Erhebungen hinsichtlich möglicher Handlungsalternativen und Wirkungen der Förderung, die nach Abschluss des Vorhabens durchgeführt werden, zu wenig verwertbaren Einschätzungen führen. Die Angaben sind eher eine Rechtfertigung der Förderung und bilden nicht mehr die Entscheidungssituation vor der Förderung ab.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Mitnahmeeffekte unvermeidbar sind, dass aber ihre politische Opportunität aufgrund der zu erreichenden Ziele zu beurteilen und ggf. auch legitim ist: „the more urgent a problem is to be solved, the more policy has to estimate the deadweight effect as a price to be paid for stimulating (EU-KOM, 1999a, S.112).

Grundsätzlich muss angemerkt werden, dass Mitnahmeeffekte sich nicht vermeiden lassen, wenn man Administrationskosten[1] und Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit mit berücksichtigt.

Es gibt Strategien, die die Anfälligkeit von Maßnahmen für Mitnahmeeffekte verringern. Diese Strategien sind in MB-X-Abbildung 1.4 dargestellt. So wird beispielsweise der Kreditvergünstigung eine geringere Anfälligkeit für Mitnahmeeffekte bescheinigt als dem Zuschuss[2]. Im Bereich der investiven Förderung werden häufig Zuschüsse gewährt. Alleine ist dies auch kein Kriterium der Anfälligkeit für Mitnahmeeffekte, da eine Zuschussgewährung mit differenzierten Auswahlkriterien oder hohen Auflagen verbunden sein kann. Im Agrarumweltbereich wird eine Prämiendifferenzierung nach Regionszugehörigkeit, betriebsstrukturellen Merkmalen oder Merkmalen der Produktionstechnik diskutiert (Isermeyer et al., 1996), ebenso wie eine Abgrenzung von Zielgebieten (siehe auch Kapitel 6) oder nach Biotoptypen. Auch die Nutzbarkeit von Ausschreibungsverfahren kann unter diesem Blickwinkel für sinnvoll erachtet werden. Hinsichtlich der Effekte gibt es allerdings noch erheblichen Forschungsbedarf, v.a. bezogen auf die Frage nach den administrativen Kosten.

---

[1] Beispielsweise hat sich die KOM selbst im Konsultationsverfahren bezüglich einer Agrarumweltmaßnahme in Niedersachsen, die standörtlich differenzierte Prämien anbietet, sehr kritisch zu Fragen des Kontroll- und Verwaltungsgeschehens geäußert. „Es scheint der Kommission nicht möglich, diese Maßnahme im späteren Verfahrensgang zu begleiten und zu kontrollieren. **Die Kommission bittet daher, dass diese Maßnahme aus der Kofinanzierung genommen wird**“.

[2] In der Ex-post-Bewertung der Ziel-5a-Förderung 1994 bis1999 wird beispielsweise gefordert, dass ausschließlich verbilligte Kredite mit begrenzten Subventionswerten an alle landwirtschaftlichen Unternehmen ab einem höheren förderungsfähigen Mindestinvestitionsvolumen als bisher gewährt werden sollten (Burgath et al., 2001).

MB-X-Abbildung 1.4: Förderinstrumente und ihre Anfälligkeit gegenüber Mitnahmeeffekten

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 1.5: Relevanzabfrage

Ausfüllanleitung:

Zeilen

Unterschieden wird nach Fragen, Querschnittskriterien und –indikatoren in den Zeilen, die Nummerierung entspricht der der gemeinsamen Bewertungsfragen. Wird das Kriterium weiter untergliedert, so ist dies aus den Bezeichnungen a, b, c usw. ersichtlich. Die Nomenklatur entspricht den Vorgaben der gemeinsamen Bewertungsfragen gemäß Dok. VI/12004 endg. (Teil D).

Spalten

Von Relevanz: durch Setzung eines **Kreuzes** soll angegeben werden, ob die Frage, das Kriterium, der Indikator relevant ist. Hierbei ist nicht entscheidend, ob tatsächlich Daten geliefert werden können. Wird „nein“ angekreuzt, ist dies in der letzten Spalte (Begründung / Methodik) zu erläutern.

Beitrag zu ....: Ist nur auszufüllen, wenn auch in der Spalte „Relevanz“ mit ja geantwortet wurde.
Bitte durch **Ankreuzen** vermerken, zu welcher Berichtsphase (mid-term oder ex-post) ein Beitrag **frühestens** geliefert werden kann. Wenn zum mid-term trotz Relevanz kein Beitrag geliefert werden kann, bitte in der letzten Spalte begründen. Dies gilt auch, wenn überhaupt kein Beitrag geleistet werden kann.

Art der Wirkung....: Ist nur auszufüllen, wenn auch in der Spalte „Beitrag zu“ mit ja geantwortet wurde. Die Beantwortung sollte möglichst in Anlehnung an die Interventionslogik des Kapitels / der Maßnahme erfolgen.

Methodik: bitte kurz die Methodik der Informationsgewinnung darstellen, mit der ein Beitrag zur Beantwortung der cross cutting Fragen erzielt werden soll, z. B. Analyse der Sekundärdaten, Fragebogenaktion, regionale Fallstudie, Experteninterview. Bei Angaben, die vom vorgesehenen Indikator abweichen, auch die Bezugsgröße darstellen, z.B. Deckungsbeitrag, Unternehmensgewinn, Umsatz etc.

Kapitel: (hier bitte das Kapitel eintragen, für das die Ausführungen gelten)

BearbeiterIn: _____, Tel.:_____, Email:_____

	von Relevanz		**Beitrag für cross cutting zum**				**Art der Wirkung**				**Begründung für „nein“ in Spalte 3 oder 5 / Methodik der Informationsgewinnung und ggf. Bezugsgröße**
			mid-term		ex-post		direkt		dauerhaft		
	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein	
Querschnittsfrage 1:In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Bevölkerung auf dem Land zu halten?											
1											
1-1											
1-1.1											
1-2											
1-2.1											
1-3											
1-3.1											
Querschnittsfrage 2: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben zu sichern?											
2											
2-1											
2-1.1											
2-1.1 a											
2-1.1 b											

usw. .....

Anhang 2 - Regionaler Vollzug

MB-X-Text 2.1 - Analyse der Zahlstellendaten in Schleswig-Holstein

Zur Darstellung der Inanspruchnahme sowohl nach Förderschwerpunkten wie auch nach regionalen Kriterien wurden Daten der Zahlstelle (ausgezahlte EAGFL-Mittel) genutzt, die uns für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002 zur Verfügung gestellt wurden. Gruppiert wurden die Daten nach den drei Förderschwerpunkten von ZAL, regionalisiert wurden sie auf Kreisebene und nach siedlungsstrukturellen Kreistypen (BBR, 2002). Sowohl die absoluten Zahlungsströme werden dargestellt wie auch die Förderintensitäten bezogen auf die Einwohner und die Fläche.

Des Weiteren wurden die Zahlstellendaten nach der Zugehörigkeit der Kreise zum Ziel-2-Gebiet, zum Phasing-out-Gebiet und zum ehemaligen Ziel-5b-Gebiet ausgewertet. Dahinter steht zum einen die Frage, in welchem Ausmaß ZAL das Ziel-2-Programm flankiert. Zum anderen soll untersucht werden, ob die vorhandenen Kenntnisse und Strukturen bezüglich der EU-Förderung auch die Inanspruchnahme des Förderangebots von ZAL positiv beeinflussen.

Untersucht wurde weiterhin, ob die absolute Förderhöhe und Förderintensität einen Zusammenhang zu ausgewählten sektoralen und regionalen Kenngrößen aufweist. Durchführt wurde eine Korrelationsanalyse nach Spearman, wobei die Ergebnisse aufgrund der geringen Zahl von Beobachtungen (nur 11 Kreise) vorsichtig zu interpretieren sind. Die vier kreisfreien Städte wurden nicht betrachtet, da sie aufgrund ihrer Struktur sehr stark von den Kreisen abweichen und zudem nicht Hauptziel von ZAL sind. Ausgewählt wurden Kennziffern für die Bereiche Bevölkerung (Einwohnerdichte je km², Bevölkerungsveränderung 1991 bis 1999, Bevölkerungsprognose 2000 bis 2020, siedlungsstruktureller Kreistyp), Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors (Anteil der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft, Anteil der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung, Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft, Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche), Arbeitsmarkt (Höhe der Arbeitslosenquote 2000, Höhe der Arbeitslosenquote 2003, Prozentuale Veränderung der Arbeitslosenquote zwischen 2000 und 2003, Frauenerwerbsquote), Einkommen (BIP/Kopf), Wirtschaftskraft (Bruttowertschöpfung außerhalb der Landwirtschaft/Erwerbstätige außerhalb der Landwirtschaft) und Finanzkraft der Kommunen (Gestaltungsquote).

MB-X-Tabelle 2.1 stellt die einzelnen Analyseschritte und die dahinter stehenden Fragestellungen synoptisch dar.

MB-X-Tabelle 2.1: Analyseschritte und Fragestellung

Analyseschritt	Anmerkungen
Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten und Kreisen und siedlungsstrukturellen Kreistypen	Darstellung der absoluten Zahlungsströme in einer Karte (siehe Karten 10.1 und 10.2)
Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen absolut, Förderintensität je Einwohner, je Flächeneinheit nach siedlungsstrukturellen Kreistypen und Förderschwerpunkten	Darstellung, wie sich Fördermittel auf ländliche Räume gemäß der Klassifikation der BBR verteilen
Zusammenhang zwischen Anteil der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft, dem Anteil der BWS der Landwirtschaft, BWS der Landwirtschaft je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft und der Höhe der Mittel und Förderintensität (Öffentliche Aufwendungen/ Gesamtinvestitionsvolumen) nach Förderschwerpunkten	Alle Maßnahmen von ZAL weisen einen Bezug zur Landwirtschaft oder zum ländlichen Raum auf. Geprüft werden soll, ob sich dies auch in der Verteilung von Fördermitteln niederschlägt.
Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktkennziffern, BIP/Kopf, Wirtschaftskraft, Bevölkerungsdaten und der Höhe der Mittel und Förderintensität (Öffentliche Aufwendungen/Gesamtinvestitionsvolumen) nach Förderschwerpunkten	Folgt die Verteilung der Mittel strukturellen Schwächen und damit einem Ausgleichsziel der Regionalpolitik?
Zusammenhang zwischen den öffentlichen Aufwendungen insgesamt und der Gestaltungsquote	Überprüfung der Vermutung, dass die Finanzsituation der Kommunen Einfluss auf die Fördermittelakquise hat
Investitionsvolumen und öffentliche Aufwendungen nach Ziel-5b-Gebietskulisse	Überprüfung der Vermutung, dass Wissensvorsprung in Ziel-5b-Gebieten existiert, der höhere Finanzmittelflüsse zur Folge hat
Investitionsvolumen und öffentliche Aufwendungen nach Ziel-2-Gebietskulisse	In welchem Umfang flankieren die Förderschwerpunkte das Ziel-2-Programm?

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Abschätzung der konjunkturellen Beschäftigungseffekte wurden die Zahlstellendaten ebenfalls eingesetzt.

MB-X-Text 2.2 - Beschreibung und Aufbereitung der Zahlstellendaten

Folgende Daten wurden aus der sogenannten Kreuzchenliste für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2002 zur Verfügung gestellt:

F106	F107	F109	F200	F201	F202a	F202B
Betrag	Währung	Haushaltscode	Kennnummer	Name	Anschrift des Antragstellers	Internationale Postleitzahl

Die Nomenklatur folgt der VO (EG) Nr.1884/2002 bzw. den entsprechenden Vorgängerverordnungen.

Probleme bei der Auswertung der Daten waren im Wesentlichen Folgende:

Aus der Kennnummer ließ sich der Kreis nicht selektieren, da z.T. die Vergabe der Kennnummern nicht nach dem festgelegten Schema erfolgte. Dies betraf im Wesentlichen die Altverpflichtungen aus dem vorangegangenen Förderzeitraum und Förderfälle aus dem Jahr 2000. Wenn sich Förderfälle nicht anhand der Kennnummer regionalisieren ließen, dann wurde eine Zuordnung mittels der Postleitzahl versucht. Ein Teil der Förderfälle konnte aber auch auf diesem Weg nicht regionalisiert werden.

Die Herstellung einer einheitlichen, auswertbaren Datenbasis war sehr zeitaufwändig, da es keine einheitlichen Vorgaben für das Füllen der einzelnen Felder gibt (Prüfung, ob die Postleitzahl korrekt ist; Schreibweise der Adresse des Zuwendungsempfängers).

Einige Auszahlungen sind an Zuwendungsempfänger außerhalb von Schleswig-Holstein geflossen; diese wurden nicht berücksichtigt.

Des Weiteren wurde die Haushaltslinie u aus der Untersuchung herausgenommen. Hier erfolgen Auszahlungen an die für Küstenschutz zuständigen Ämter in Husum und Kiel, ohne dass eine Aufteilung auf die Kreise vorgenommen werden kann. Diese Aussonderung ist auch inhaltlich begründet, weil es sich hier nicht um freiwillige Maßnahmen handelt, die von den handelnden Akteuren in der Region wahlweise in Anspruch genommen werden, sondern die aufgrund von feststehenden Planwerken zum Einsatz kommen.

Bezogen auf die Haushaltslinie t konnten die Landkaufmaßnahmen, die von der Stiftung Naturschutz getätigt wurden, nicht einzelnen Regionen zugeordnet werden, da diese immer beim Sitz der Stiftung in Kiel verbucht werden. Nach Rücksprache mit dem für Evaluation zuständigen Bearbeiter wurden die hierfür ausgezahlten Mittel gleichmäßig über alle Kreise in Schleswig-Holstein verteilt.

Ein Teil der Auszahlungen konnte nicht den Förderschwerpunkten zugeordnet werden. Dabei handelt es sich um Rückforderungen, Auszahlungen für die Bewertung und ähnliche Haushaltsposten.

Bei der Interpretation der Daten ist zu beachten, dass der Wohnort des Zuwendungsempfängers nicht in allen Fällen dem Ort entspricht, in dem das Projekt stattfindet. In der Gesamtbetrachtung dürften die dadurch entstehenden Verzerrungen aber gering sein, zumal als Betrachtungsebene der Kreis und nicht die Gemeinde gewählt wurde.

Da in der Kreuzchentabelle nur die EAGFL-Auszahlungen erfasst werden, wurden die insgesamt getätigten öffentlichen Aufwendungen mit Hilfe der genehmigten Kofinanzierungssätze berechnet.

Aus diesen öffentlichen Aufwendungen wiederum wurden die Gesamtinvestitionen mit Hilfe der in der Programmänderung 2003 genannten privaten Beteiligung ermittelt. Da diese private Beteiligung nicht in allen Fällen nachvollziehbar war, wurden Anpassungen vorgenommen. Folgender Anteil der öffentlichen Investitionen an den Gesamtinvestitionen wurde zugrunde gelegt:

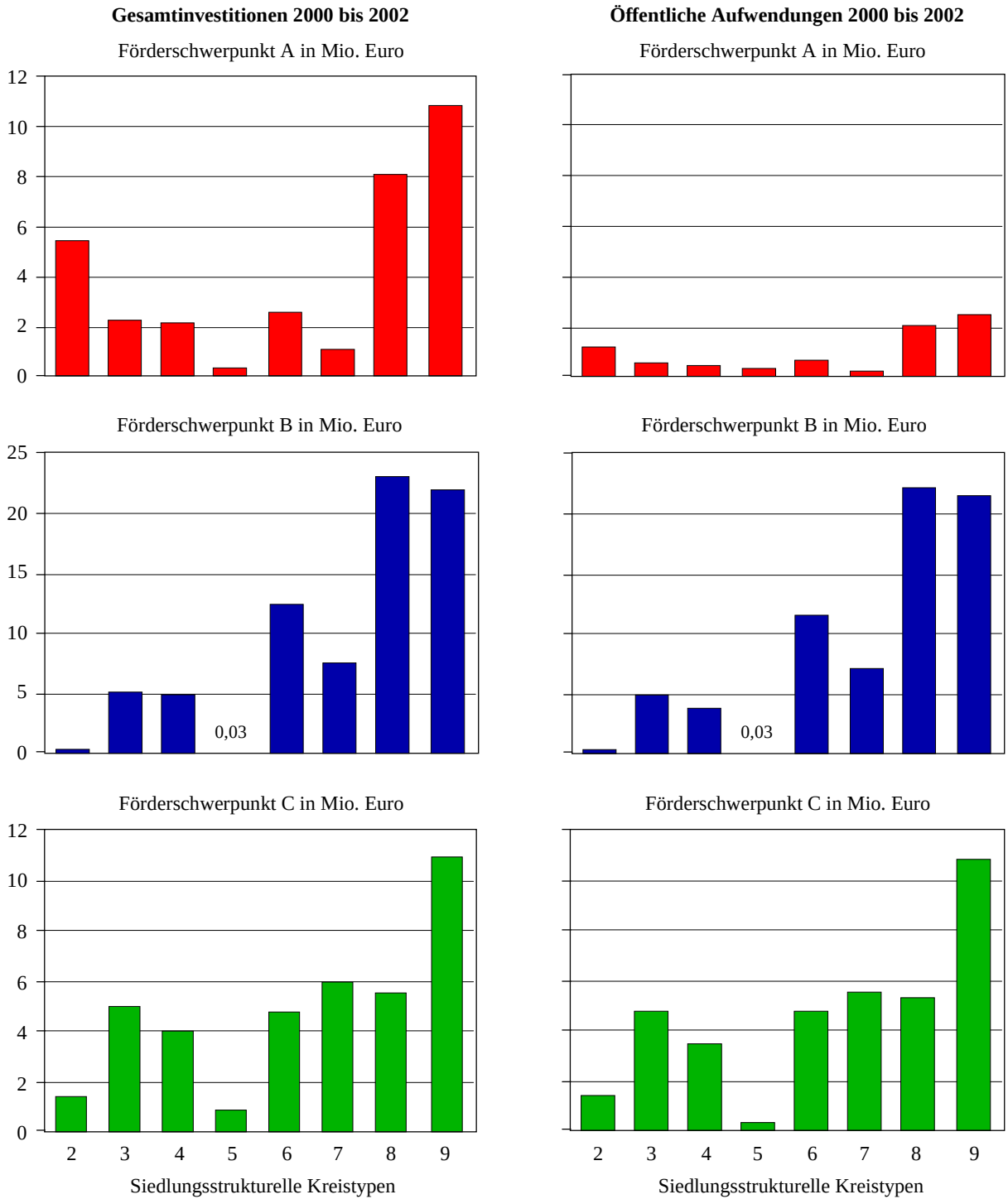
MB-X-Tabelle 2.2: Kalkulatorische Anteile öffentlicher Investitionen an den Gesamtinvestitionen

a	c	e	f	g	h	i	k	m	n	o	p	r	s	t	u	f-alt
0,30	0,88	1,00	1,00	0,21	1,00	1,00	1,00	0,58	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt rund 117 Mio. Euro an öffentlichen Zuwendungen konnten Kreisen und kreisfreien Städten zugeordnet werden. Ein negativer Betrag von 38.992 Euro war nicht den Förderschwerpunkten, und rd. 57 Mio. Euro (im Wesentlichen Maßnahme u) waren nicht den Regionen zuzuordnen.

MB-X-Abbildung 2.1: Förderintensität nach Förderschwerpunkten - Schleswig-Holstein



Die Erläuterung zu den siedlungsstrukturellen Kreistypen ist MB-X-Text 2.3.

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Text 2.3 - Das Konzept der „Siedlungsstrukturellen Kreistypen“

Die siedlungsstrukturellen Kreistypen dienen dem intraregionalen Vergleich. Es wird nach „Kernstädten“ und sonstigen Kreisen unterschieden. Als Kernstädte, die in der Regel den oberzentralen Kern von Raumordnungsregionen bilden, werden kreisfreie Städte >100.000 Einwohner ausgewiesen. Kreisfreie Städte unterhalb dieser Größe werden mit ihrem Umland zu Kreisregionen zusammengefasst und insofern der Situation von vergleichbaren kreisangehörigen Gemeinden und ihrem Umland gleichgestellt.

Die Typisierung der Kreise und Kreisregionen erfolgt - außerhalb der Kernstädte - nach der Bevölkerungsdichte als generellstem Maß der siedlungsstrukturellen Gegebenheiten. Um den großräumigen Kontext zu berücksichtigen, wird nach der „Lage im siedlungsstrukturellen Regionstyp“ differenziert (Böltken et al., 1997).

Unterschieden werden die in MB-X-Tabelle 2.3 dargestellten siedlungsstrukturellen Kreistypen (Böltken et al., 1997). Die schleswig-holsteinischen Kreise und kreisfreien Städte werden ihrem jeweiligen Typ zugeordnet (siehe auch Karten 10.1 und 10.2).

MB-X-Tabelle 2.3: Siedlungsstrukturelle Kreistypen

Agglomerationsräume Oberzentrum > 300.000 E oder Dichte um/> 300 E/km²	1	Kernstädte	Kreisfreie Städte > 100.000 E	
	2	Hochverdichtete Kreise	Kreise >= 300 E/km²	Pinneberg
	3	Verdichtete Kreise	Kreise >= 150 E/km²	Segeberg, Stormarn
	4	Ländliche Kreise	Kreise/Kreisregionen < 150 E/km²	Herzogtum Lauenburg
Verstädterte Räume Dichte > 150 E/km² oder Oberzentrum > 100.000 E, bei einer Mindestdichte von 100 E/km²	5	Kernstädte	Kreisfreie Städte > 100.000 E	Kiel, Lübeck
	6	Verdichtete Kreise	Kreise/Kreisregionen >= 150 E/km²	Neumünster, Rendsburg-Eckernförde
	7	Ländliche Kreise	Kreise/Kreisregionen < 150 E/km²	Ostholstein, Plön
Ländliche Räume Dichte < 150 E/km² und ohne Oberzentrum > 100.000 E; mit Oberzentrum > 100.000 E und Dichte um/< 100 E/km²	8	Ländliche Kreise höherer Dichte	Kreise/Kreisregionen >= 100 E/km²	Flensburg, Schleswig-Flensburg, Steinburg
	9	Ländliche Kreise geringerer Dichte	Kreise/Kreisregionen < 100 E/km²	Dithmarschen, Nordfriesland

Quelle: Böltken et al., 1997.

Als Grundlage für die Analyse wurden die Daten zu den siedlungsstrukturellen Kreistypen aus BBR (2002) genutzt.

Das Konzept der siedlungsstrukturellen Kreistypen bezieht als Abgrenzungskriterien die „Zentralität“ und „Verdichtung“ ein. „Von beiden - vom Zentralitätsniveau und von der Siedlungsverdichtung in einer Region - hängt das Angebot von Gütern und Dienstleistun-

gen, hängen Größe und Differenzierung des Arbeitsmarktes, hängen aber auch andere Gegebenheiten ab, die die Lebensbedingungen eines Gebietes, die ‚Lebensqualität' ausmachen" (ARL, 1993, S. 21).

Im Kreistyp 1, den es in Schleswig-Holstein gar nicht gibt, ist der Zentralitäts- und Verdichtungsgrad am höchsten, und im Kreistyp 9, zu dem die Westküste Schleswig-Holsteins zählt, am schwächsten.

Die Gebietstypisierung ist zwar auf Aspekte der Raumordnung und -planung hin ausgerichtet; durch ihre Anlehnung an administrative Grenzen ist sie aber empirisch gut fassbar und mit Daten „auffüllbar".

MB-X-Text 2.4 - Korrelationsanalyse von Förderhöhe und sektoralen/ regionalen Kennziffern

Die nachfolgenden Tabellen (MB-X-Tabellen 2.4 und 2.5) geben die Ergebnisse der Korrelationsanalyse wieder, die den statistischen Zusammenhang zwischen der Höhe der Förderung und bestimmten sektoralen und regionalen Kennziffern untersucht.

Die Analyse wurde mittels des Korrelationsmaßes von Spearman mit einem Signifikanzniveau p <= 0,5 durchgeführt. Dabei wurden nur die Kreise betrachtet, während die kreisfreien Städte aufgrund der starken Abweichung in einigen Punkten und der geringen Bedeutung für die Förderung aus ZAL unberücksichtigt bleiben.

Zu lesen sind die Ergebnisse folgendermaßen:

- Grau hinterlegt sind die Ergebnisse mit einem Signifikanzniveau p<=0,05, d.h. Ergebnisse, die einen statistisch abgesicherten Zusammenhang ausweisen.
- Die absolute Höhe der Korrelationskoeffizienten weist auf die Stärke des Zusammenhangs hin: Je näher der Korrelationskoeffizient an +1 bzw. –1 liegt, umso eindeutiger ist die Beziehung zwischen der Förderhöhe und der jeweiligen Kennziffer.
- Das Vorzeichen gibt die Richtung der Beziehung an.
  - Ein positives Vorzeichen bedeutet beispielsweise: Je höher der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen ist, desto höher fällt auch die öffentliche Aufwendung (Gesamtinvestition) absolut, bezogen auf Einwohner oder Quadratkilometer aus.
  - Ein negatives Vorzeichen bedeutet demnach: Je niedriger die Bevölkerungsdichte ist, desto höher fällt die öffentliche Aufwendung (Gesamtinvestition) absolut, bezogen auf Einwohner oder Quadratkilometer aus.

MB-X-Tabelle 2.4: Korrelationskoeffizienten - Gesamtinvestitionen SH

Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern	**Gesamtinvestition absolut**				**Förderintensität je Einwohner**				**Förderintensität je Quadratkilometer**			
	Gesamt	Förderschwerpunkte			Gesamt	Förderschwerpunkte			Gesamt	Förderschwerpunkte		
		A	B	C		A	B	C		A	B	C
MEAN	16.849.616	2.854.448	11.090.854	3.145.441	72	16	37	19	8.878	2.320	4.124	2.436
STD	15.134.424	2.169.203	15.845.663	1.892.044	50	15	33	11	3.273	2.351	2.742	589
N	12	11	12	12	11	11	11	11	11	11	11	11
Sektorale Kennziffern												
Anteil der Bruttowertschöpfung (BWS) in der Landwirtschaft an der BWS insgesamt 2000	**0,7273**	0,4727	**0,7455**	0,5545	**0,8818**	0,5182	**0,8818**	**0,7909**	**0,7182**	0,2455	**0,8273**	0,0000
Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt 2000	**0,7699**	0,5923	0,7107	0,5011	**0,8884**	**0,6150**	**0,8884**	**0,7745**	**0,7973**	0,4055	**0,8292**	-0,0091
Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche 2000 in %	**0,6059**	0,4601	**0,6469**	0,4510	**0,6697**	0,5467	**0,7062**	0,4100	0,4920	0,2597	**0,6606**	-0,2916
Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft 2000	0,4510	**0,7472**	**0,3462**	0,1686	**0,6241**	**0,7973**	0,5558	0,4966	**0,6560**	**0,6697**	0,4419	-0,1230
Ertragsmesszahl	-0,3288	-0,1096	-0,2329	-0,1781	0,0046	0,0776	-0,0228	0,3516	-0,2237	-0,0731	-0,1644	0,2009
Regionale Kennziffern												
Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999	0,1963	-0,3379	0,2237	0,2009	-0,0183	-0,4018	0,0411	-0,0365	-0,0137	-0,3333	0,1690	0,3014
Bevölkerungsdichte 31. Dezember 2000	**-0,8091**	-0,4000	**-0,8273**	**-0,6909**	**-0,9636**	-0,5727	**-0,9636**	**-0,8818**	**-0,6364**	-0,1909	**-0,9182**	-0,1909
Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020	0,2364	-0,2273	0,3091	0,4636	-0,0636	-0,2364	-0,0182	-0,1545	-0,0455	-0,2727	0,1091	0,1727
Arbeitslosenquote Januar 2000	0,1640	0,2141	0,2187	0,2506	0,4100	0,3235	0,3371	0,4920	0,2050	0,1048	0,2551	0,0547
Arbeitslosenquote Januar 2003	0,2909	0,4455	0,3000	0,2273	0,5364	0,5818	0,4727	0,6091	0,4273	0,3818	0,3455	0,0909
Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2000/2003	0,1455	0,0818	0,0636	-0,0273	0,0818	0,2909	0,1091	-0,0727	-0,0545	0,2727	0,0818	-0,0273
Gestaltungsquote	-0,1731	-0,3781	-0,1276	-0,1595	-0,0638	-0,3690	-0,1185	0,0182	-0,1777	-0,3462	-0,0683	0,3007
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	-0,4000	0,1727	-0,5000	-0,4091	-0,4182	0,2364	-0,4636	-0,5182	-0,3000	0,3091	-0,5091	-0,2364
Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre (31.12.1999)	0,0273	-0,0091	0,1545	0,2091	0,3000	0,1909	0,2727	**0,6364**	0,0818	-0,0455	0,1545	0,4000
Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren (31.12.1999)	**0,7727**	0,5818	**0,6909**	0,5455	**0,7727**	**0,7636**	**0,8000**	**0,4909**	0,5636	0,5000	**0,7455**	-0,1727
Frauenerwerbsquote 2000	-0,4815	-0,4394	-0,4815	-0,3179	**-0,7433**	-0,5937	**-0,7433**	-0,7526	-0,4862	-0,3039	**-0,6217**	0,0047
Bruttowertschöpfung in der Nichtlandwirtschaft je Erwerbstätigen in der Nichtlandwirtschaft 2000	-0,3182	0,3273	-0,5000	-0,4273	-0,4182	0,3273	-0,4364	-0,4909	-0,1455	0,5273	-0,5000	-0,2818
Siedlungsstruktureller Kreistyp	0,5459	0,3716	0,5918	0,4771	**0,7798**	**0,6055**	**0,7753**	**0,7753**	0,4358	0,2340	**0,6698**	0,1055

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 2.5: Korrelationskoeffizienten - Öffentliche Aufwendungen SH

Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern	**Öffentliche Aufwendungen insgesamt**				**Förderintensität je Einwohner**				**Förderintensität je Quadratkilometer**			
	Gesamt	Förderschwerpunkte			Gesamt	Förderschwerpunkte			Gesamt	Förderschwerpunkte		
		A	B	C		A	B	C		A	B	C
MEAN	14.444.387	705.049	10.784.449	3.016.900	57	4	36	18	6.804	569	3.917	2.320
STD	15.387.321	489.133	15.856.261	1.873.535	42	3	32	11	2.741	535	2.649	540
N	12	11	12	12	11	11	11	11	11	11	11	11
Sektorale Kennziffern												
Anteil der Bruttowertschöpfung (BWS) in der Landwirtschaft an der BWS insgesamt 2000	**0,7636**	0,4727	**0,8182**	0,5545	**0,8636**	0,4818	**0,8818**	**0,7545**	**0,8455**	0,2455	**0,8273**	0,0182
Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt 2000	**0,7380**	0,5923	**0,7745**	0,5011	**0,8611**	0,5923	**0,8884**	**0,7426**	**0,8929**	0,4055	**0,8292**	0,0638
Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche 2000 in %	**0,6287**	0,4601	**0,6834**	0,4510	**0,6879**	0,5330	**0,7062**	0,3918	**0,6287**	0,2597	**0,6606**	-0,2187
Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft 2000	0,4009	**0,7472**	0,4191	0,1686	0,5695	**0,7836**	0,5558	0,4601	0,5786	**0,6697**	0,4419	-0,0137
Ertragsmesszahl	-0,2466	-0,1096	-0,1872	-0,1781	0,0183	0,0959	-0,0228	0,3288	-0,1735	-0,0731	-0,1644	-0,0274
Regionale Kennziffern												
Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999	0,2009	-0,3379	0,1963	0,2009	0,0046	-0,4338	0,0411	-0,0228	0,1233	-0,3333	0,1690	0,2740
Bevölkerungsdichte 31. Dezember 2000	**-0,8182**	-0,4000	**-0,8818**	**-0,6909**	**-0,9727**	-0,5273	**-0,9636**	**-0,8545**	**-0,9000**	-0,1909	**-0,9182**	-0,1909
Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020	0,2727	-0,2273	0,1273	0,4636	-0,0273	-0,2727	-0,0182	-0,0636	0,0091	-0,2727	0,1091	0,2727
Arbeitslosenquote Januar 2000	0,2506	0,2141	0,2733	0,2506	0,3781	0,3144	0,3371	0,4647	0,2551	0,1048	0,2551	0,0456
Arbeitslosenquote Januar 2003	0,3364	0,4455	0,3364	0,2273	0,5000	0,5636	0,4727	0,5909	0,4182	0,3818	0,3455	0,0636
Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2000/2003	0,0455	0,0818	0,0273	-0,0273	0,1000	0,3182	0,1091	-0,0545	0,1000	0,2727	0,0818	-0,0545
Gestaltungsquote	-0,1093	-0,3781	0,0273	-0,1595	-0,0820	-0,4237	-0,1185	-0,0592	-0,0820	-0,3462	-0,0683	0,1002
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	-0,5091	0,1727	-0,5364	-0,4091	-0,4091	0,2636	-0,4636	-0,5000	-0,4636	0,3091	-0,5091	-0,1364
Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre (31.12.1999)	0,1455	-0,0091	0,1364	0,2091	0,3091	0,1636	0,2727	**0,6455**	0,1455	-0,0455	0,1545	0,1909
Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren (31.12.1999)	**0,6818**	0,5818	**0,6545**	0,5455	**0,7818**	**0,7727**	**0,8000**	0,5091	**0,7545**	0,5000	**0,7455**	-0,0364
Frauenerwerbsquote 2000	-0,4815	-0,4394	-0,5656	-0,3179	**-0,7433**	-0,5937	**-0,7433**	**-0,7106**	**-0,6451**	-0,3039	**-0,6217**	0,0514
Bruttowertschöpfung in der Nichtlandwirtschaft je Erwerbstätigen in der Nichtlandwirtschaft 2000	-0,4909	0,3273	**-0,6091**	-0,4273	-0,4273	0,3909	-0,4364	-0,4364	-0,3909	0,5273	-0,5000	-0,1091
Siedlungsstruktureller Kreistyp	0,5780	0,3716	**0,6376**	0,4771	**0,7936**	0,5872	**0,7753**	**0,7523**	**0,6560**	0,2340	**0,6698**	0,0505

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 3 - Ziele und Wirkungen auf Programmebene

MB-X-Tabelle 3.1: Ziele von ZAL auf Programmebene

		Querschnittsfragen	Frage 1				Frage 2		Frage 3		Frage 4			Frage 5				Zusatzfrage		Sonstiges	
		Wirkungsfelder	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch				Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung		Sicherung und Verbesserung des Einkommens		Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse			Erhalt/Verbesserung der Umwelt durch				Verbesserung der Chancengleichheit durch			
Förderschwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinienkürzel / Kriterien / Maßnahmentitel	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	durch Produktivitäts-verbesserungen / Kostensenkungen	durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	allgemein durch Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	Verbesserung des Lebensumfeldes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs sowie der Beschäftigungssituation	Sonstige Ziele	Schutz ländlicher Räume vor Überflutung
A: Produktions-struktur	I	a1 Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	○	○	●	○	●		●		●	○	○	●	○	●				●*	
	III	c1 Berufsbildung					○		○										○		
	VII	g1, g2 Verarbeitung/Vermarktung	●				●	●	●	●	●	●	●	○		○					
B: Ländliche Entwicklung	XI	k1 Flurbereinigung				○	○		○		●			●			○				
		n1 Dienstleistungseinrichtungen	○	●			○	●										○	○		
		n2 Biomasse und Energie	○				○	○	○					●		●					
		o1-o2 Dorferneuerung	○	○	●			●						○					○		
		o3 Neubau von Abwasserbeseitigungsanlagen												●							
		p1, p2 Diversifizierung	●				●	●	●	●									●		
		r1 AEP, LSE																		●**	
		r2 Landwirtschaftsnahe Infrastruktur (Wegebau)				○					●										
		s1, s2 Fremdenverkehr und Handwerkstätigkeiten	●			○	●	●											○		
		u1, u2 Küstenschutz																			●
C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichs-maßnahmen sowie Forstwirtschaft	V	e1 Ausgleichszahlung Artikel 16							●					●	●		○				
		e2 Ausgleichszulage, benachteiligte Gebiete	○			○ 1)	○		●					○ 1)	○ 1)		○ 1)			●***	○
	VI	f1 Agrarumweltmaßnahmen (MSL)												●	●		○				
		f2, f3 Vertragsnaturschutz, Halligprogramm												●	○	○	●				●
	VIII	h1, h2 Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen	○			○	○	○	○	○				●	●	○	●			●****	
		i1, i2 Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	●			●	●		●		●	●	●	●			●			●*****	
	IX	t1, t2 Schutz der Umwelt, Landschaftspflege, Tierschutz				○		○						●		○	●				

● = Hauptziel, ○ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 3.2: Wirkungen von ZAL auf Programmebene

		Querschnittsfragen	Frage 1				Frage 2		Frage 3		Frage 4			Frage 5							Zusatzfrage				Sonstiges	
		Wirkungsfelder	Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch				Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung		Sicherung und Verbesserung des Einkommens		Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse			Erhalt/Verbesserung der Umwelt durch				Belastung der Umwelt durch			Verbesserung der Chancengleichheit durch					
Förderschwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinienkürzel / Maßnahmentitel	Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten	Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen	Schaffung attraktiver Wohnbedingungen	Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	durch Produktivitäts-verbesserungen / Kostensenkungen	durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	allgemein durch Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	Flächenverbrauch	Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs	Sonstiges	Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Frauen	Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen/Familien	Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen	Sonstige Wirkungen	Schutz ländlicher Räume vor Überflutung
A: Produktionsstruktur	I	a1 Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	(-) [1]	0	(+)		(-) [1]		(+)		(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)		(-)							(+) [*]	
	III	c1 Berufsbildung	0				0		(+)		0	0										0				
	VII	g1, g2 Verarbeitung/Vermarktung	++ ?				+ ?	++ ?	+ ?	++ ?	++ ?	++ ?	++ ?	+ ?	+ ?	+ ?	0 ? [2]	(-)		0 ? [2]						
B: Ländliche Entwicklung	XI	k1 Flurbereinigung	0			+	(+)		+		+			+	+	0	+	-								
		n1 Dienstleistungseinrichtungen	++	++				++		++									0		+	++				
		n2 Biomasse und Energie	0					0		0				+		+										
		o1-o2 Dorferneuerung	+		+++			+		+				(+)				0	0			++				
		o3 Neubau von Abwasserbeseitigungsanlagen		+										+++												
		p1, p2 Diversifizierung	0				0	0	0	0																
		r1 AEP, LSE																							+++ [**]	
		r2 Landwirtschaftsnahe Infrastruktur (Wegebau)				+			+		+					0		-								
		s1, s2 Fremdenverkehr und Handwerkstätigkeiten	(+)			+++		(+)		(+)																
		u1, u2 Küstenschutz				(+)														0						+++
C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	V	e1 Ausgleichszahlung Artikel 16				+			(+)					+	0	0	+									
		e2 Ausgleichszulage, benachteiligte Gebiete	(+)			(+)	(+)		++					(+)	(+)		(+)								(+) [***]	+
	VI	f1 Agrarumweltmaßnahmen (MSL)	0			0	0		(+)		0	0	(+)	+++	+++	++	(+)									
		f2, f3 Vertragsnaturschutz, Halligprogramm				+++						0		+++	+++	++	+++									+
	VIII	h1, h2 Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen	0				0		0					++	++	+	++			0					+ [****]	
		i1, i2 Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	+			++	0	0	0	0	(+)	(+)	(+)	+++	++	0	++		(-)						++ [*****]	
	IX	t1, t2 Schutz der Umwelt, Landschaftspflege, Tierschutz				++								+++	++	0	+++									

Wirkungsrichtungen: positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++, Wirkungen zu vernachlässigen: 0, negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---, in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren, Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ?

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 4 - Querschnittsfrage 1: Beitrag von ZAL zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen

MB-X-Text 4.1 - Zur Relevanz der Querschnittsfrage 1 in Schleswig-Holstein

Bezogen auf die demographische Situation werden in ZAL Stärken, Schwächen und Entwicklungsmöglichkeiten aufgeführt (MLR, 1999, S. 52). Als Stärke wird die zunehmende Bedeutung des ländlichen Raums als Wohn- und Erholungsraum herausgestellt, der dadurch auch Wanderungsgewinne zu verzeichnen hat. Als Schwäche wird die z.T. geringe Bevölkerungsdichte gewertet. Bei den Wanderungsgewinnen handelt es sich häufig um Wohnstandortverlagerungen ohne Verlagerung des Arbeitsplatzes, was mit einer Intensivierung der Pendlerbewegungen einhergeht. Im ländlichen Raum gibt es eine Tendenz zur Abwanderung von Jugendlichen (Ausbildungswanderer). Als wesentliche Entwicklungsmöglichkeit wird die Zunahme der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im ländlichen Raum gesehen.

Die KOM unterlegt ihre Frage nach dem Beitrag des Programms zum Erhalt der Bevölkerung im ländlichen Raum mit den Kriterien „Altersprofil“, „Geschlechterprofil“ und „Abwanderungsrate“. Dahinter steht die These, dass, wenn Schlüsselelemente, wie z.B. junge Frauen/Männer, junge Familien, Menschen im berufsfähigen Alter in einer ländlichen Bevölkerung unterrepräsentiert sind, die ländliche Bevölkerung insgesamt ihre Widerstandskraft gegenüber einer weiteren Abwanderung und der nachfolgenden Verschlechterung des wirtschaftlichen und sozialen Gewebes einbüßt (EU-KOM, 2000).

Im Folgenden wird zunächst der Frage nachgegangen, ob der Rückgang der Bevölkerung in Schleswig-Holstein überhaupt ein Problem darstellt, und wie der Altersaufbau und das Geschlechterprofil charakterisiert werden können.

Veränderung der Bevölkerung in Schleswig-Holstein

Der Rückgang der Bevölkerung ist ein Problem, das viele Regionen in der EU stark trifft. Regional betrachtet ist dieser Rückgang v.a. ein Problem im Süden Europas, in den nördlichen Mitgliedstaaten (Finnland und Schweden) und in Regionen, die vom Niedergang der Industrie betroffen sind (Ministry of Industry, 2001). Auch die Neuen Bundesländer können mehrheitlich zu diesen Problemregionen gezählt werden. Dabei geht es nicht nur um den absoluten Rückgang der Bevölkerung; Auswirkungen auf die ökonomischen Wachstumschancen einer Region hat auch der Weggang von bestimmten Alters- oder Ausbildungsgruppen (jung, gut ausgebildet), wobei sich diese Prozesse durchaus überlagern.

Als mögliche Auswirkungen von Bevölkerungsrückgang und Alterung werden genannt (BMI, 2001):

– Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum;
– steigende Staatsverschuldung pro Kopf;
– sinkende Auslastung öffentlicher und privater Einrichtungen;
– steigende Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme;
– Verringerung der gesellschaftlichen Dynamik.

Die regionale Bevölkerungsveränderung wird durch zwei Einflussfaktoren determiniert:
(1) durch die natürliche Bevölkerungsbewegung als Differenz zwischen der Zahl der Geborenen und der Gestorbenen und
(2) durch die räumliche Bevölkerungsbewegung als Saldo der Zuzüge in die Region und der Fortzüge.

Auf Ebene Deutschlands ist sowohl ein Rückgang der Bevölkerung zu verzeichnen wie auch ein allgemeiner Alterungsprozess der Bevölkerung. Die räumlichen Unterschiede sind jedoch erheblich.

Aus europäischer Sicht gehört Schleswig-Holstein nicht zu den Problemregionen. Sehr wohl gibt es aber auch hier regional unterschiedliche Entwicklungstendenzen. Z.Z. findet in Schleswig-Holstein noch ein gewisser Ausgleich durch Zuwanderung aus anderen Bundesländern und zu einem geringen Teil aus dem Ausland statt. Bis Ende der 90er Jahre gehörte Schleswig-Holstein zu dem Typ der Wachstumsregionen, in denen die Geburtenbilanz negativ und die Wachstumsbilanz positiv ist. Die zukünftige Entwicklung wird landesweit einen leichten Rückgang der Bevölkerung bringen, der aber regional differenziert nach „Boom“-Regionen und „Entleerungsregionen“ verläuft, mit den o.g. Auswirkungen auf der regionalen/lokalen Ebene.

Von einer Bevölkerungsabwanderung sind gering besiedelte Gebiete in besonderer Weise betroffen. In Schleswig-Hostein liegt die Bevölkerungsdichte im Durchschnitt bei 177 Einwohnern/km², mit starken räumlichen Divergenzen. MB-X-Karte 4.1 zeigt deutlich die Suburbanisierungstendenzen in der Metropolregion Hamburg und um die kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein. Auch einige Tourismusregionen an der Nord- und Ostsee sind dichter besiedelt. Dazwischen liegen vergleichsweise dünn besiedelte ländliche Gemeinden. MB-X-Karte 4.2 veranschaulicht die disperse Siedlungsstruktur Schleswig-Holsteins mit wenigen Agglomerationsräumen.

Auch die demographische Entwicklung der ländlichen Räume Schleswig-Holsteins ist differenziert zu betrachten. Schaut man sich die jährliche Bevölkerungsveränderung in Schleswig-Holstein zwischen 1990 und 2000 an, so wird deutlich, dass es in erster Linie

die Städte sind, die einen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen hatten, während die ländlichen Gemeinden, von Ausnahmen abgesehen, Zuwächse verbuchen konnten (siehe MB-X-Karte 4.3). So hat die Bevölkerung in 630 Gemeinden, das entspricht etwa 55 % aller Gemeinden, jeweils um über 6 % zugenommen (Staatskanzlei, 1999). Ländliche Gemeinden mit Bevölkerungsabnahmen liegen insbesondere an der Westküste (Kreise Nordfriesland und Dithmarschen) und an der Ostseeküste (Kreise Schleswig-Flensburg und Ostholstein).

Dahinter verbergen sich unterschiedliche Entwicklungen bezogen auf die natürliche und die räumliche Bevölkerungsbewegung (siehe MB-X-Tabelle 4.1).

MB-X-Tabelle 4.1: Natürliche und räumliche Bevölkerungsbewegung nach Kreisen 1995 bis 2000

Region	**Natürliche Bevölkerungs-entwicklung Saldo 1995-2000**	**Wanderungssaldo 1995-2000**
Stadt Flensburg	-694	-2.964
Stadt Kiel	-2.262	-11.614
Stadt Lübeck	-4.104	649
Stadt Neumünster	-758	-1.407
Kreis Dithmarschen	-833	5.044
Kreis Herzogtum Lauenburg	-928	12.611
Kreis Nordfriesland	234	6.429
Kreis Ostholstein	-3.691	9.576
Kreis Pinneberg	-621	11.293
Kreis Plön	-945	9.278
Kreis Rendsburg-Eckernförde	-286	14.849
Kreis Schleswig-Flensburg	8	11.446
Kreis Segeberg	1.072	15.102
Kreis Steinburg	-787	4.900
Kreis Stormarn	-978	11.750
Schleswig-Holstein	-15.573	96.942

Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt, 2002.

Insgesamt ist die Differenz von Geburten und Sterbefällen in Schleswig-Holstein negativ; nur in drei Kreisen liegt sie im positiven Bereich. Dazu gehören Segeberg als Teil des Hamburger Umlands sowie die beiden nördlichsten Kreise, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg.

Die räumliche Wanderung ist regional sehr differenziert. Ein negatives Wanderungssaldo hatten im betrachteten Zeitraum nur die Städte zu verzeichnen (mit Ausnahme Lübecks). Die Kreise verzeichneten alle ein positives Wanderungssaldo.

Auf Kreisebene gibt MB-X-Tabelle 4.2 einen Überblick über die zurückliegende Bevölkerungsveränderung und die Bevölkerungsprognose bis 2020 (siehe auch MB-X-Karte 4.3 und MB-X-Karte 4.4).

MB-X-Tabelle 4.2: Bevölkerungsdichte, siedlungsstruktureller Kreistyp und Bevölkerungsveränderung 1991 bis 1999 und Prognose 2000 bis 2020 nach Kreisen

Region	**siedlungs-struktureller Kreistyp**	**Bevölkerungsveränderung**		**Bevölkerungs-dichte**
		1991-1999	2000-2020	Stand 31.12.2000
Stadt Kiel	5	-4,8	-7,0	1.965
Stadt Flensburg	8	-2,9	-8,0	1.493
Stadt Lübeck	5	-0,7	-2,8	997
Stadt Neumünster	6	-0,6	-7,8	1.115
Steinburg	8	5,3	-10,0	129
Dithmarschen	9	5,8	-2,1	96
Ostholstein	7	6,3	1,2	145
Pinneberg	2	7,6	-0,5	439
Nordfriesland	9	7,6	1,7	80
Rendsburg-Eckernförde	6	8,4	5,5	124
Stormarn	3	8,6	3,2	284
Plön	7	8,9	-14,7	123
Schleswig-Flensburg	8	8,9	3,0	95
Herzogtum Lauenburg	4	11,1	6,4	142
Segeberg	3	12,0	6,1	186

Quelle: BBR, 2002.

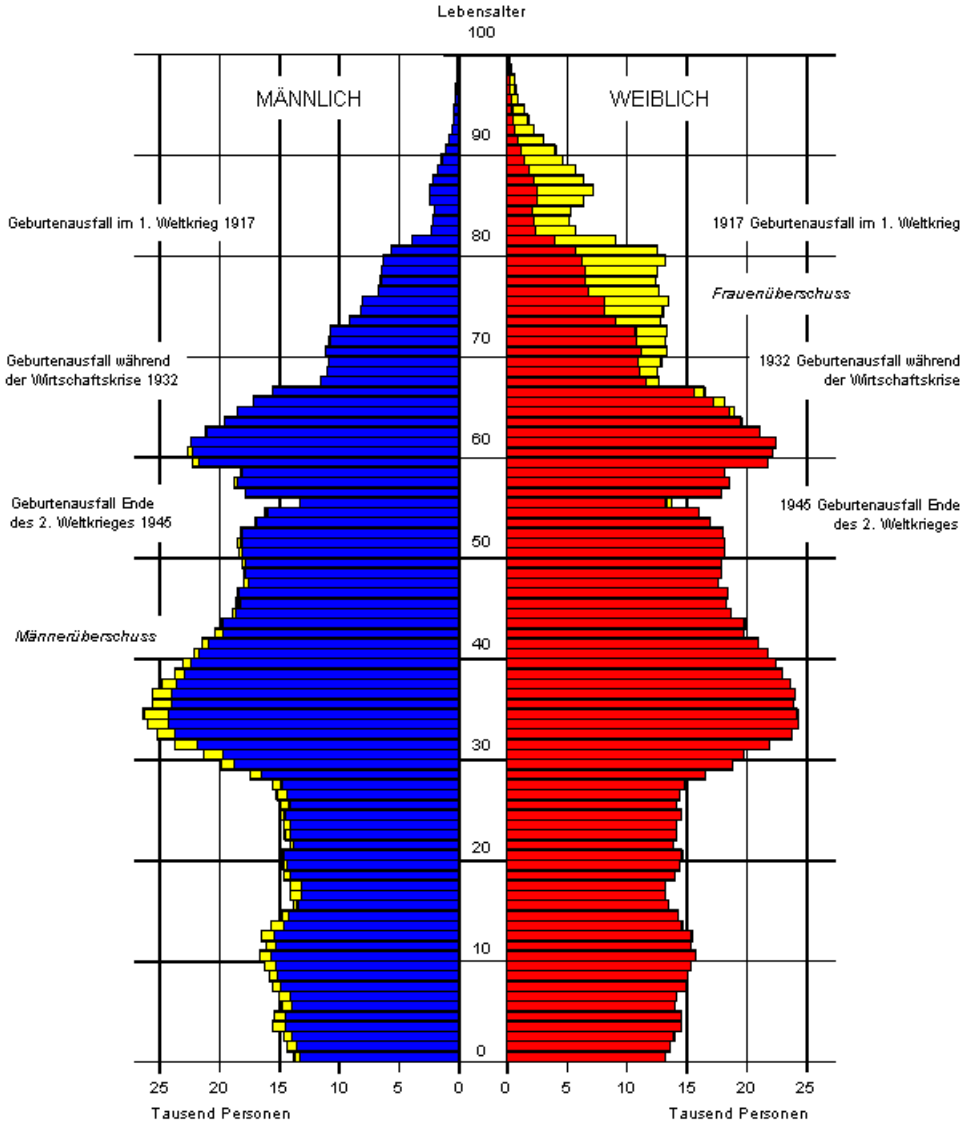
Dabei wird deutlich, dass eine negative Bevölkerungsveränderung 1990 bis 1999 nur die Städte zu verzeichnen hatten (s.o.). Die Bevölkerungsprognose geht auf Ebene Schleswig-Holsteins von einem leichten Rückgang der Bevölkerung aus (-0.5 %). Davon betroffen sind wiederum in einem starken Maße die Städte (ausgehend allerdings von einer hohen Bevölkerungsdichte); zukünftig aber auch Kreise, die den ländlich geprägten Kreisen zuzuordnen sind, und die demzufolge eine deutlich unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte haben. Überträgt man o.g. Entwicklungstendenzen auf diese Kreise, so könnte es zukünftig zu verstärkten Problemen in der Tragfähigkeit von privaten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen kommen.

Altersprofil der Bevölkerung

Heilig (2002) untersucht die Veränderung des Altersaufbaus in Europa. Der Anteil älterer Menschen (mit 65 Jahren und älter) ist besonders hoch im südlichen Frankreich, in Nord- und Zentral-Spanien, und in Nord- und Mittel-Italien. In diesen Gebieten liegt der Anteil der Über-65-Jährigen bei bis zu 28 %. Dieser Anteil wird mit großer Wahrscheinlichkeit weiter ansteigen. Es ist durchaus denkbar, dass in den nächsten zwei Jahrzehnten in vielen ländlichen Gebieten der Anteil der Über-65-Jährigen auf über 30 % anwächst.

Grundsätzlich hat der Altersaufbau der Bevölkerung Schleswig-Holsteins eine pilzähnliche Struktur; die typische Form einer schrumpfenden Bevölkerung (siehe MB-X-Abbildung 4.1).

MB-X-Abbildung 4.1: Altersaufbau der Bevölkerung in Schleswig-Holstein 2000



Quelle: StaLa, 2003.

Damit entspricht der Altersaufbau Schleswig-Holsteins dem im Bundesgebiet. Die Zuwanderungen haben zwar zu einer höheren Einwohnerzahl im Bundesland geführt, das strukturelle Problem - ständig kleiner werdende Nachwuchsjahrgänge - konnte damit jedoch nicht ausgeglichen werden. Am Altersaufbau ist abzulesen, dass künftig schwächere Jahrgänge in die Altersgruppe der 20- bis 60-Jährigen heranwachsen und gleichzeitig sehr viel stärkere Jahrgänge aus dieser Gruppe in die Gruppe der Über-60-Jährigen überwechseln werden (Winck, 1997). Die Verschiebungen in der Altersstruktur führen zu einer zunehmenden Überalterung der Bevölkerung.

In der räumlichen Verteilung sind hier deutliche Unterschiede zu verzeichnen. MB-X-Karte 4.5 stellt den Anteil der Bevölkerung, die 65 Jahre und älter ist, auf Gemeindeebene in Schleswig-Holstein dar. Gemeinden mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil Älterer finden sich v.a. an der Nord- und Ostseeküste. Dies deutet auch darauf hin, dass es sich z.T. um Altersruhesitzwanderungen handelt, die den Altersdurchschnitt nach oben treiben. Des Weiteren haben die Städte einen höheren Anteil älterer Bevölkerung.

Schaut man sich MB-X-Karte 4.6 mit der regionalen Verteilung des Anteils der Unter-18-Jährigen an, so verkehrt sich das Bild. V.a. das nördliche Binnenland Schleswig-Holsteins verfügt über einer hohen Anteil von Unter-18-Jährigen, während die Küstenregionen über einen niedrigeren Anteil verfügen. Im Umland der Städte ist kein höherer Anteil von Jüngeren zu erkennen, zumindest nicht im Umland von Hamburg. Vermutlich zieht man aufgrund der hohen Baulandpreise im unmittelbaren Umland von Hamburg noch weiter „auf's platte Land".

Der Anteil der älteren Menschen (über 65 Jahre) wird in Schleswig-Holstein von 1999 bis 2015 durchschnittlich von 16 % auf über 21 % der Gesamtbevölkerung ansteigen. In dieser Altersgruppe weisen alle Regionen Zunahmen auf. Zuwachsraten von über 35 % werden für sieben Kreise erwartet: Segeberg (über 60 % Zunahme), Stormarn, Pinneberg, Plön, Rendsburg-Eckernförde, Schleswig-Flensburg und Herzogtum Lauenburg. Die kreisfreien Städte erreichen in dieser Altersgruppe geringere Zuwächse, etwa 7 bis 12 % (StaLa, 2000).

Grundsätzlich kann aber gesagt werden, dass die zunehmende Überalterung der Gesellschaft kein ausschließliches Problem des ländlichen Raums ist. So werden die höchsten Zuwachsraten gerade nicht in den ländlichsten Kreisen Schleswig-Holsteins, Dithmarschen und Nordfriesland erwartet.

Geschlechterprofil der Bevölkerung

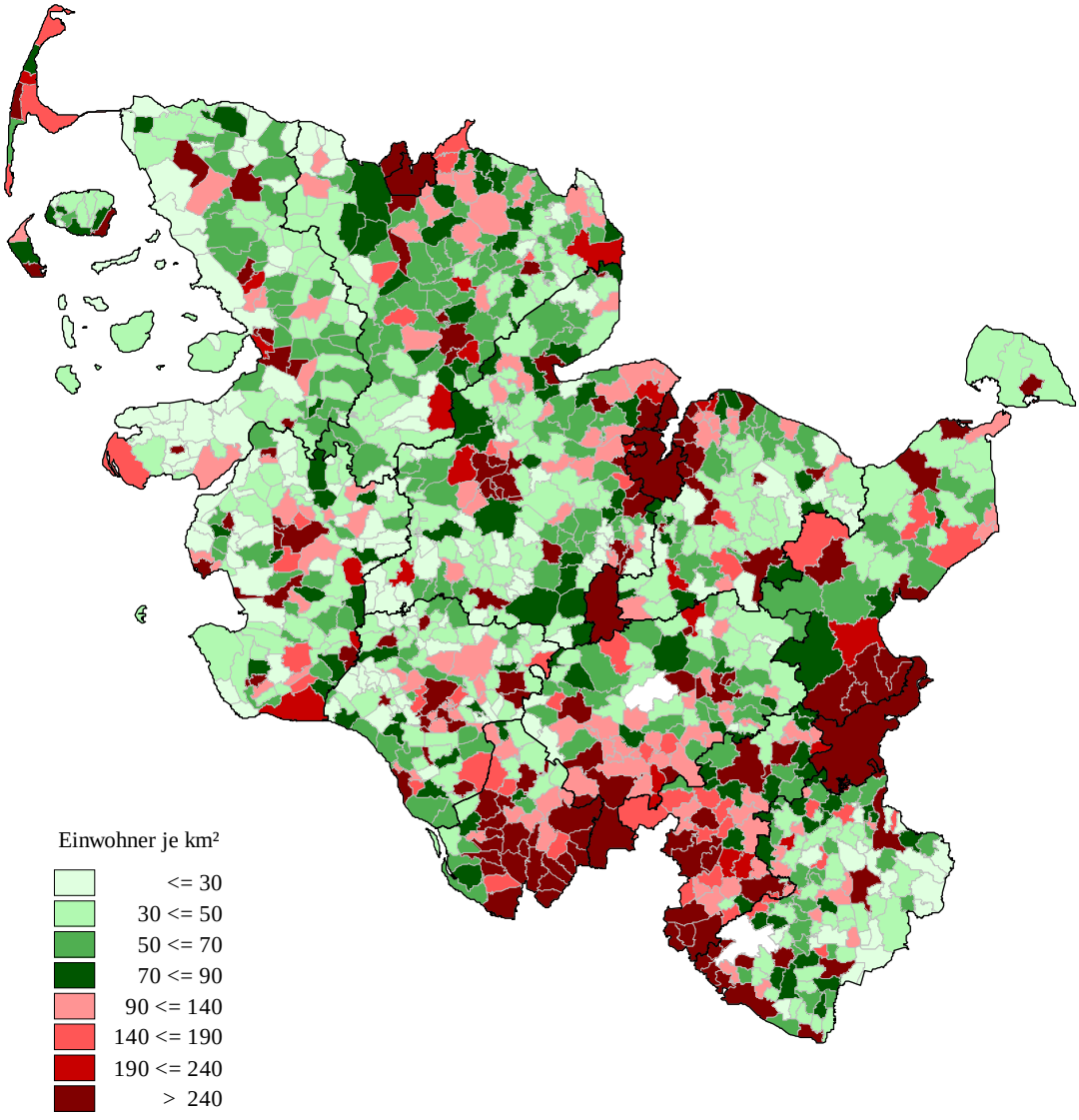
Schleswig-Holstein weist insgesamt einen leichten Frauenüberschuss aus (51,1 %). Dieser Frauenüberschuss ist v.a. in der Altersgruppe der Über-65-Jährigen zu verzeichnen (Wenzel, 2002) und erklärt sich darüber, dass die Männer in der Bundesrepublik durch-

schnittlich 6,5 Jahre früher versterben, so dass es im hohen Alter zu einer Verschiebung kommt.

MB-X-Karte 4.7 stellt den Anteil von Frauen an der Gesamtbevölkerung dar. Z.T. überlagern sich die Gemeinden mit einem hohen Frauenanteil (>51 %) mit den Gemeinden, in denen auch der Anteil der Über-65-Jährigen hoch ist. Gemeinden mit einem niedrigen Frauenanteil (<48 %) sind gleichmäßig über das Land gestreut. Dies deutet darauf hin, dass die Wanderungsbewegungen nicht so selektiv verlaufen, dass sich die geschlechtsspezifische Zusammensetzung der Bevölkerung in einer regionalen Betrachtung nachhaltig ändern würde.

Unseres Erachtens trifft das ursprüngliche Querschnittskriterium 1.2 der Kommission (Stabilisierung der Bevölkerungszahlen im ländlichen Raum) nicht die in Schleswig-Holstein zu findende Situation. Daher wird auf die neue Querschnittsfrage zur Chancengleichheit verwiesen.

MB-X-Karte 4.1: Einwohner je Quadratkilometer in den Gemeinden Schleswig-Holsteins am 31. Dezember 2000



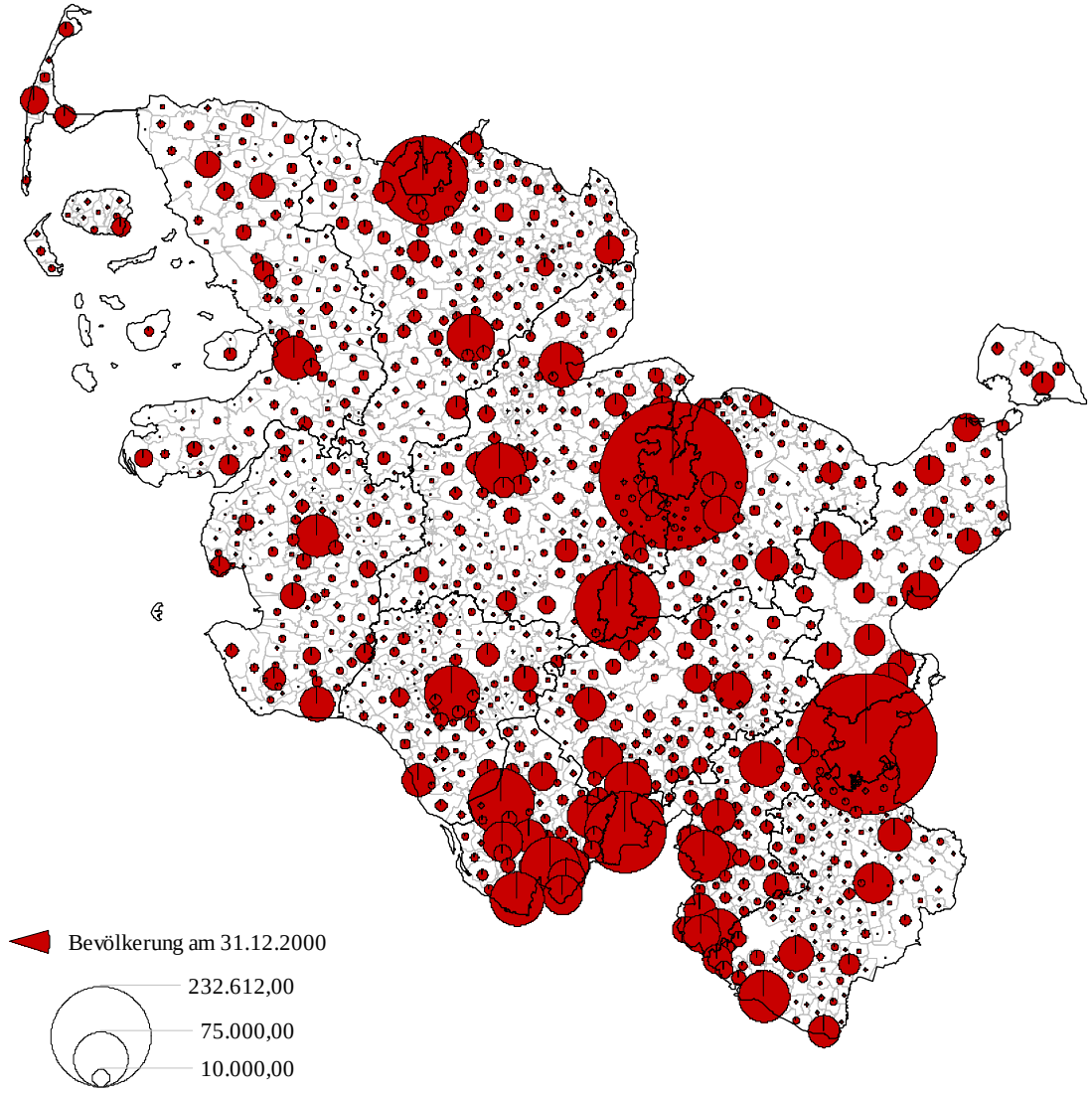
Gemeindefreie Gebiete sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Wiedenborstel (0,7)
Maximum: Kronshagen (2.251,9)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (177,0)

Quelle: Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2001).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

MB-X-Karte 4.2: Bevölkerung am 31. Dezember 2000 in den Gemeinden Schleswig-Holsteins

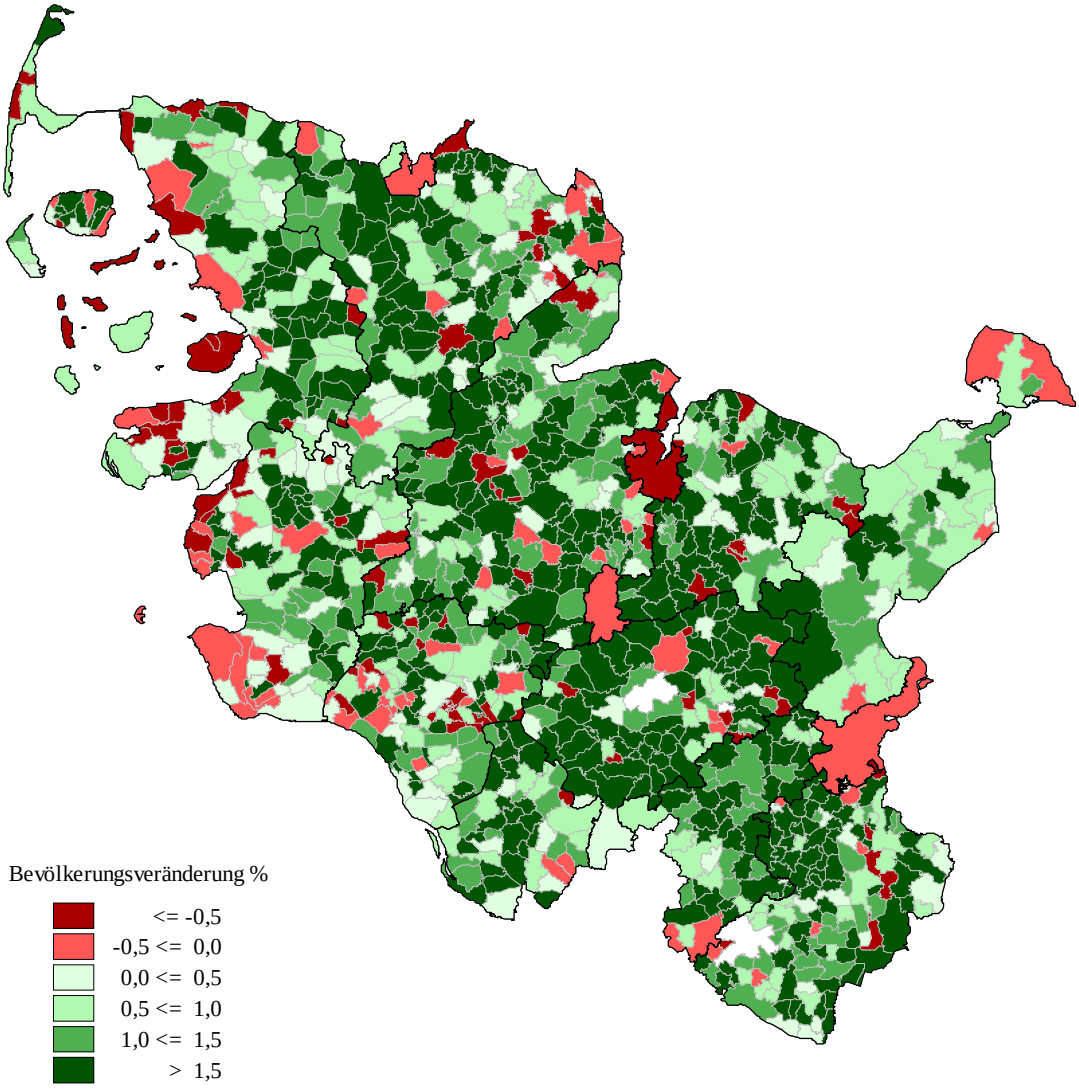


Minimum: Steinburg (3)
Maximum: Kiel, Landeshauptstadt (232.612)
Land Schleswig-Holstein (2.789.761)

Quelle: Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2001).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

MB-X-Karte 4.3: Jährliche Bevölkerungsveränderung von 1990 zu 2000 in den Gemeinden Schleswig-Holsteins



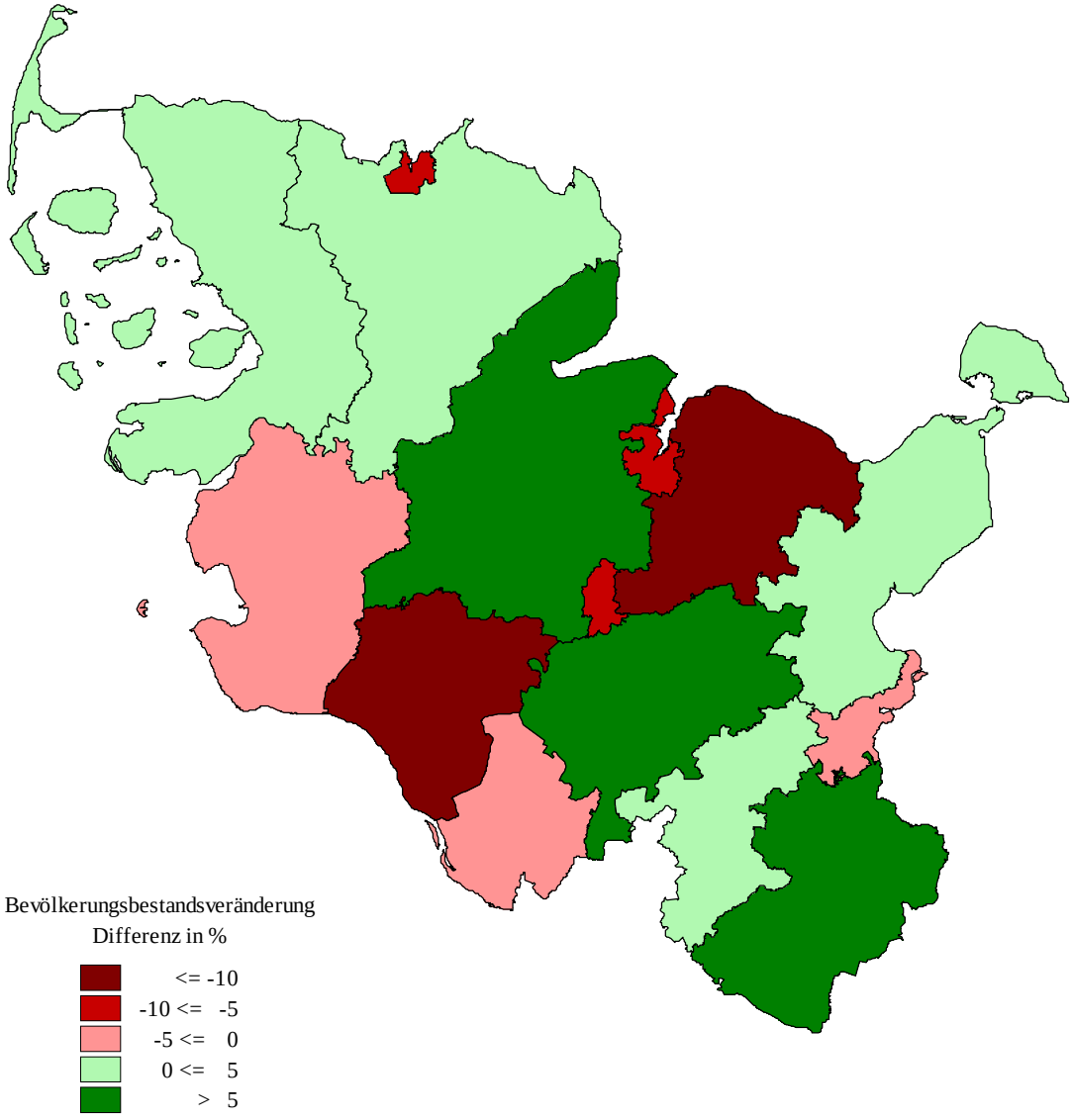
Gemeindefreie Gebiete sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Traventhal (-27,8)
Maximum: Wahlstedt (44,3)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (0,7)

Quelle: Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2001).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

MB-X-Karte 4.4: Bevölkerungsbestandsveränderung (2000 bis 2020) in den Landkreisen Schleswig-Holsteins

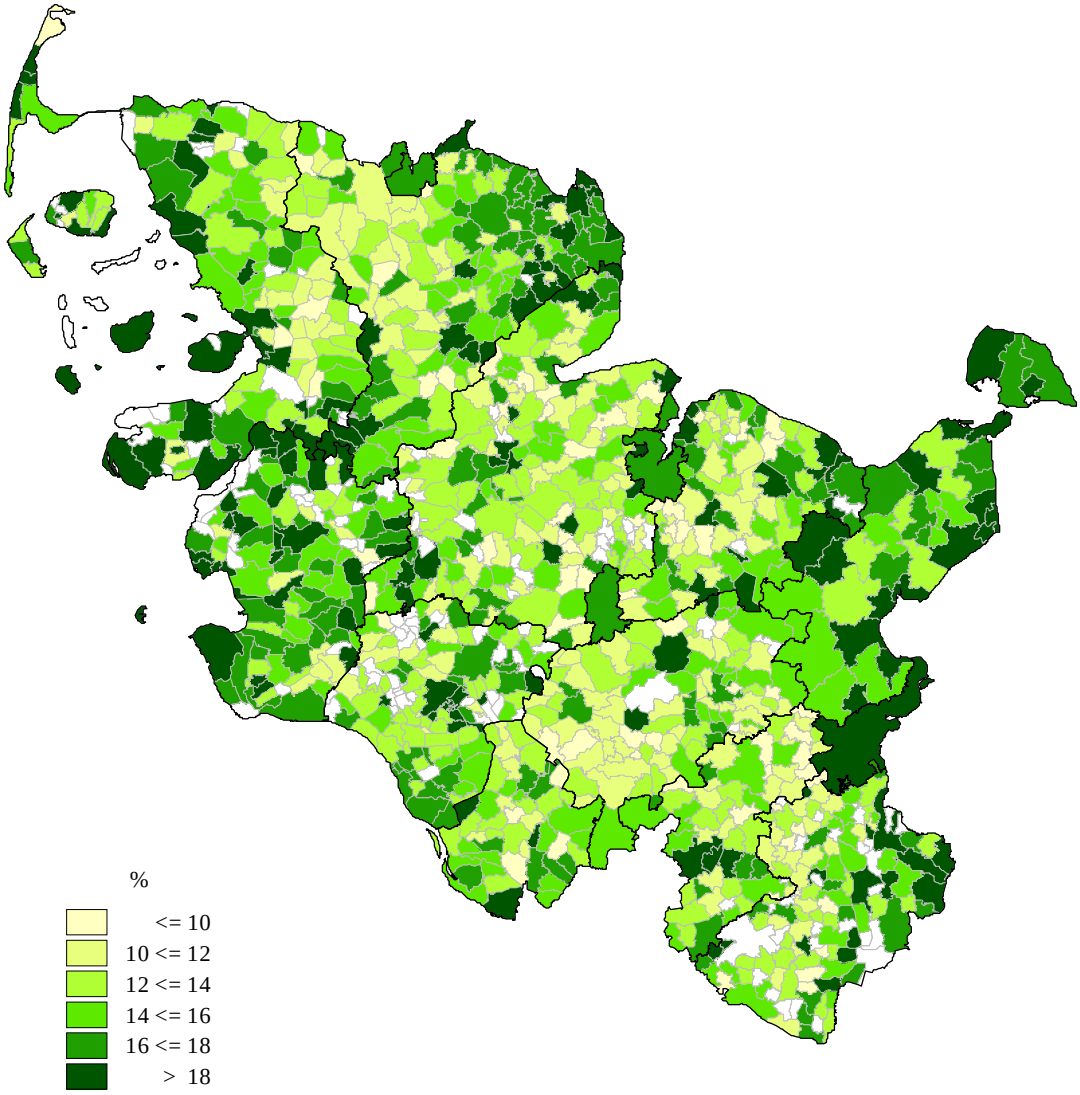


Minimum: Plön (-14,7)
Maximum: Herzogtum Lauenburg (6,4)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (-0,5)

Quelle: BBR (2003): Inkar Pro, CD-Rom.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

MB-X-Karte 4.5: Anteil der Bevölkerung 65 Jahre und älter an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Schleswig-Holsteins am 31. Dezember 1999



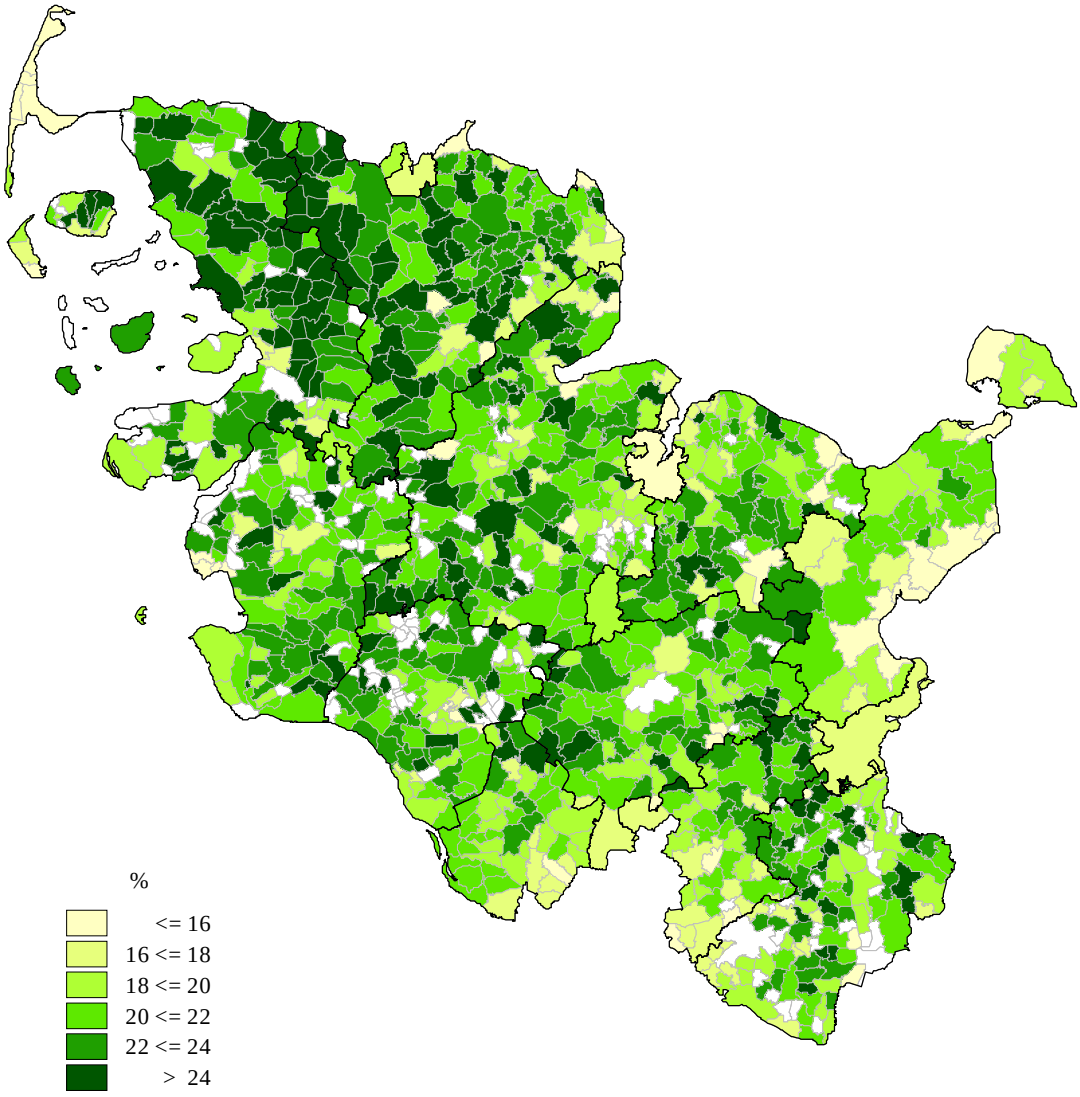
Gemeindefreie Gebiete und Gebiete ohne Angaben sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Köthel (4,7)
Maximum: Grinau (38,9)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (16,4)

Quelle: Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2001).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

MB-X-Karte 4.6: Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahren an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Schleswig-Holsteins am 31. Dezember 1999



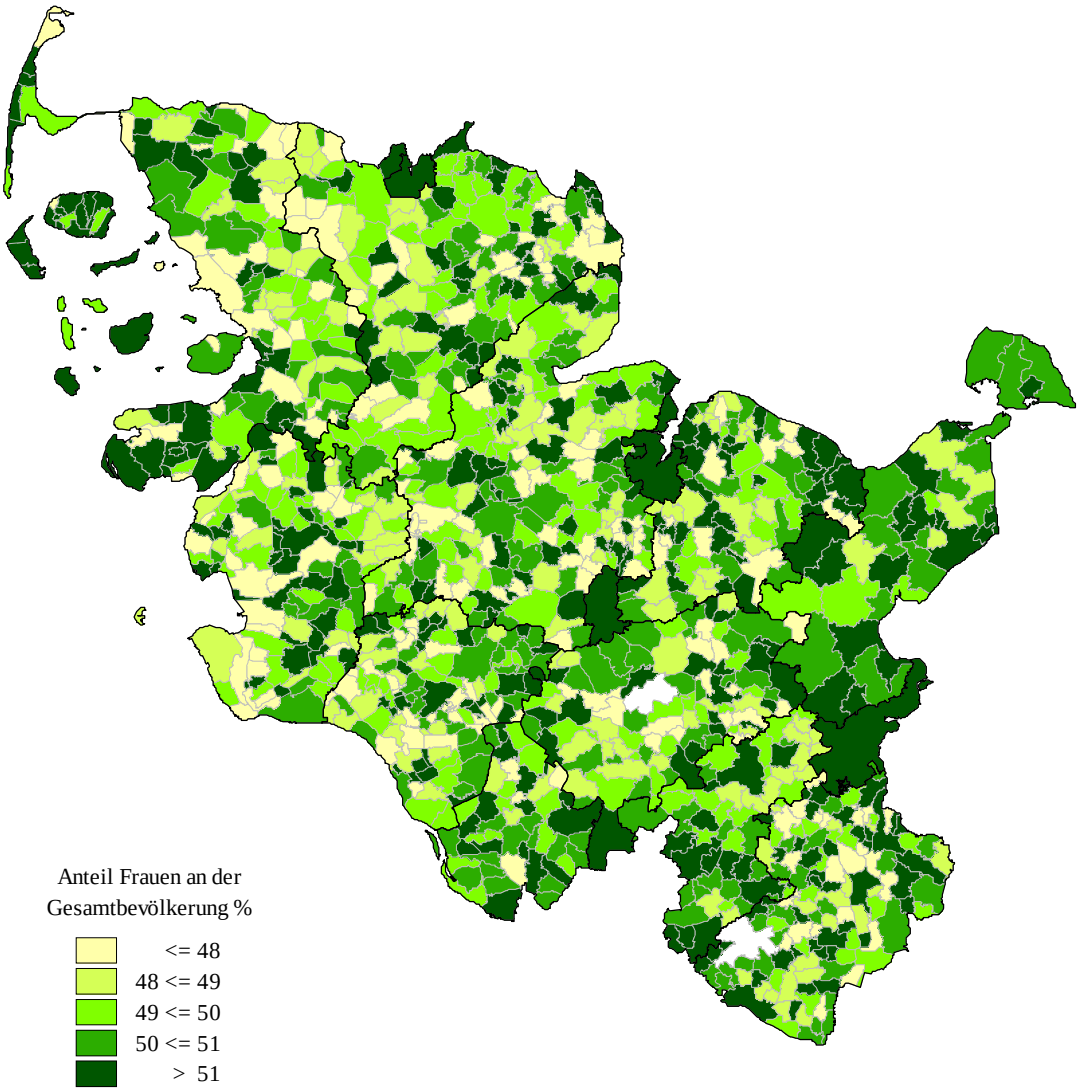
Gemeindefreie Gebiete und Gebiete ohne Angaben sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Kampen, Sylt (9,1)
Maximum: Holt (34,6)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (19,0)

Quelle: Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2001).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

MB-X-Karte 4.7: Anteil Frauen an der Gesamtbevölkerung in den Gemeinden Schleswig-Holsteins am 31. Dezember 1999



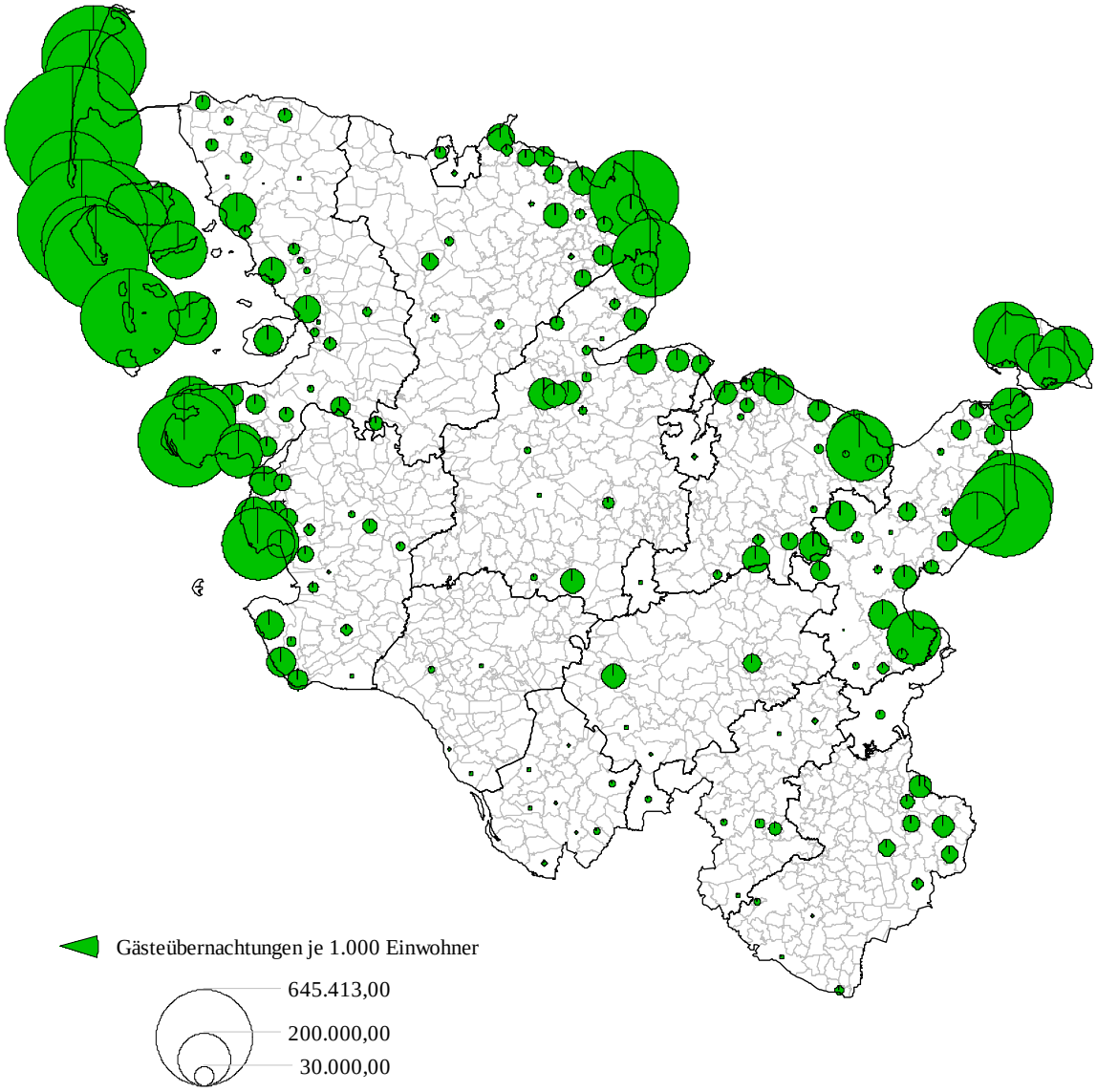
Gemeindefreie Gebiete sind weiß gekennzeichnet.

Minimum: Hörsten (28,2)
Maximum: Wiedenbostel (100,0)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (51,1)

Quelle: Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2001).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

MB-X-Karte 4.8: Tourismusintensität in den Gemeinden Schleswig-Holsteins, 2001

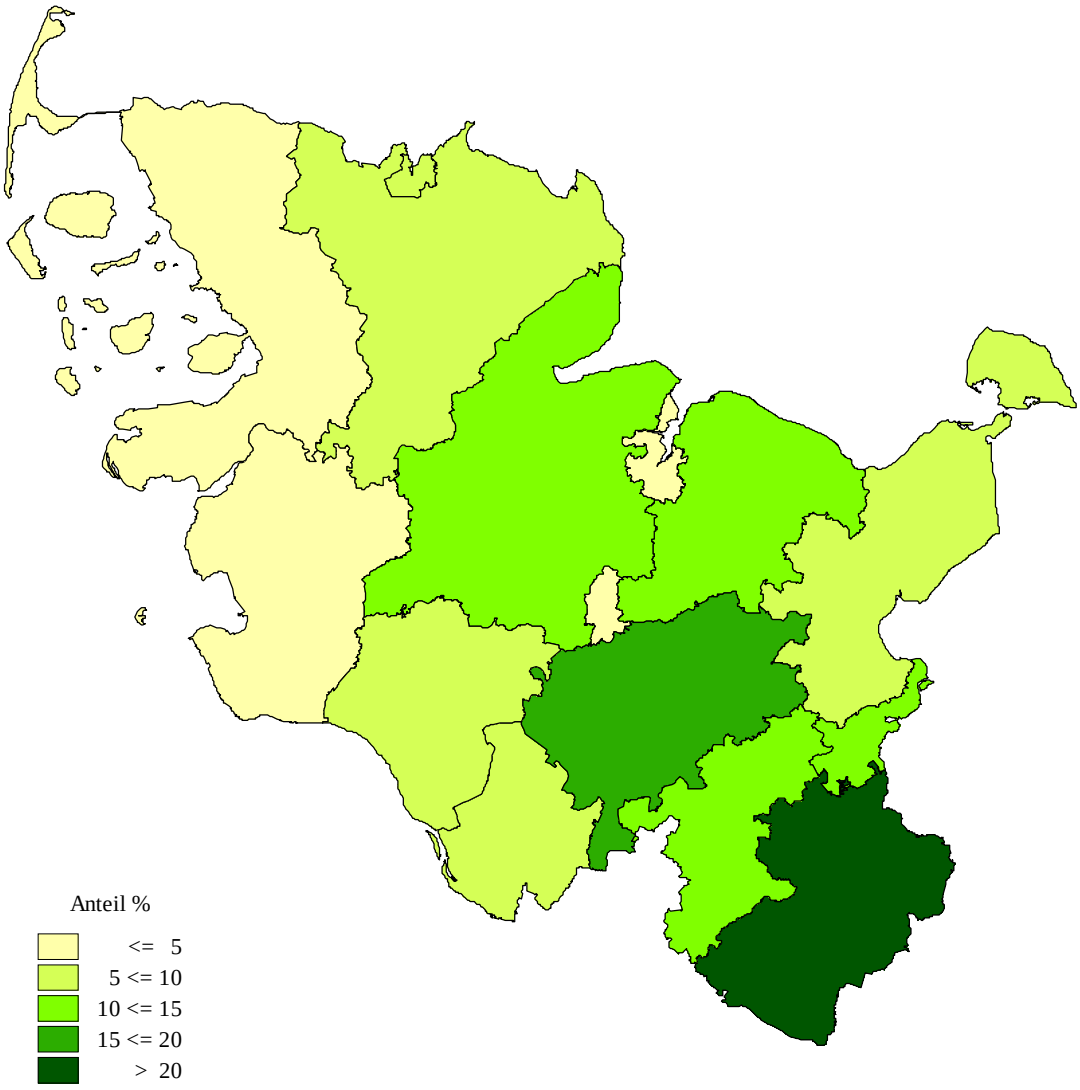


Minimum: Ahrensbök (129)
Maximum: Rantum, Sylt (645.413)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (7.489)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2003).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

MB-X-Karte 4.9: Anteil der Waldfläche an der Gesamtfläche in den Landkreisen Schleswig-Holsteins, 2000



Minimum: Dithmarschen (3,3)
Maximum: Herzogtum Lauenburg (24,6)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (9,5)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2003).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Anhang 5 - Querschnittsfrage 2: Beitrag von ZAL zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben

MB-X-Text 5.1 - Arbeitspapier: Bemessung des Arbeitsplatzzuwachses (kapitelübergreifende Bewertungsfrage 2)

Es werden für die Bewertung drei Beschäftigungseffekte unterschieden:

1. **Entstehung von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten gemessen in Vollzeitäquivalenten ausgelöst durch Fördergelder, die für die Erstellung oder die Nachfrage einer Leistung eingesetzt werden**

Hierunter fallen alle Förderungen, die eine **Erhöhung der Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen** bewirken und deren Wirkungen in dieser Hinsicht an die Dauer der Zahlungen/Förderung gebunden sind.

Nach dieser Definition sind auch die Beschäftigungseffekte der Agrarumweltmaßnahmen hierunter zu fassen, wobei im Bereich der Ökolandbauförderung unter bestimmten Annahmen und Bedingungen ein Teil in dauerhafte Beschäftigungseffekte münden kann.

Auslösendes Moment des Effektes ist die durch die Förderung zusätzlich generierte Nachfrage nach Gütern/Leistungen, der am Ende einer Wirkungskette eine zusätzliche Beschäftigung zugeordnet werden kann.

Die Tabelle auf der folgenden Seite fasst die notwendigen Arbeitsschritte für die Erfassung des Erstrundeneffektes zusammen, die mit KB gekennzeichneten Arbeitsschritte sind durch die Kapitelbewerter zu erfüllen, die mit CC gekennzeichneten Schritte von der Arbeitsgruppe Cross-Cutting.

Grenzen dieser Methode:

– Linearitätsannahme (keine Berücksichtigung der economies of scale), d.h. keine steigende Arbeitsproduktivität bei Mehrproduktion
– Keine Berücksichtigung einer jeweiligen Unterauslastung

Effekte	Definition und Erfassung der zusätzlichen Endnachfrage/ der induzierten Produktion	Erfassung/Berechnung der induzierten Beschäftigung
Direkter Effekt	Erfassung der bewilligten Fördermittel durch Abfrage bei den Bewilligungsstellen (KB) Erfassung der bereits abgeschlossenen Förderfälle Erfassen des **förderfähigen Investitionsvolumens** (Aufgeteilt nach Finanzquellen) Um die **Hebelwirkungen** von Maßnahmen (Leverage effect[3]) darstellen zu können, ist in diesem Schritt auch das **Gesamtinvestitionsvolumen** zu erfragen (KB). Entweder bei den Bewilligungsstellen oder bei den Zuwendungsempfängern selbst. Für den nicht kofinanzierten Anteil wird es jedoch nicht möglich sein, die Finanzströme zu ermitteln. Ihr konjunktureller Beschäftigungseffekt wird über Annahmen (CC) abgebildet.	1. Aufgliederung dieser Investitionsvolumina nach bestimmten Gütergruppen, bzw. Sektoren (Gliederung entsprechend der Gliederungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bzw. der Input-Outputtabellen) (KB nach Vorgabe CC) 2. Zuordnung von statistisch bekannten Produktivitätskoeffizienten (CC) 3. Erfassung der regionalen Inzidenz (Auftragsvergabe an im Land ansässige Unternehmen) (KB)
Indirekter Effekt (insgesamt CC oder nach Vorgaben von CC)	Hierunter ist die Vorleistungsnachfrage für die Summe der direkten Effekte und der hiermit verbundene Beschäftigungseffekt zu verstehen (**supplier effect**).[4] Die Ermittlung erfolgt anhand von Koeffizienten.	Diese Effekte werden nicht direkt erfasst, sondern wiederum durch Koeffizienten umgerechnet.
Sekundäreffekt	Hierunter sind in diesem Zusammenhang vor allem Bündelungseffekte zu verstehen, die in zusätzlich ausgelösten Investitionen, die mit der Fördermaßnahme in Zusammenhang gebracht werden können, bestehen. Abfrage nur bei den **Empfängern** (KB) möglich..	Arbeitsschritte wie oben sind nicht oder nur in wenigen exemplarischen Einzelmaßnahmen möglich. Zusätzliche Beschäftigungseffekte können nur über Faustzahlen / Koeffizienten abgebildet werden

2. Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in FTE), als Folge direkter betrieblicher Investitionen

– Sicherung von Arbeitsplätzen durch Erhöhung des Kapitalstocks in einem Betrieb und damit Sicherung dessen wirtschaftlicher Lage.

  Von den Kapitelbewertern vorzunehmen: Definition von **bedrohten Arbeitsplätzen**, die durch die Förderung erhalten bleiben.

– Schaffung neuer Arbeitsplätze über die folgende Wirkungskette: Reduzierung der Kapitalnutzungskosten, Stimulierung des Kapitaleinsatzes und damit der Produktion und der Beschäftigung.

---

[3] Propensity for public intervention to induce private spending among direct addressees. In cases where public intervention subsidises private investments, leverage effects are proportional to the amount of private spending induced by the subsidy (EU-KOM, 1999c, S. 86). Nach den Ausführungen der Kommission handelt es sich um das Verhältnis der **Gesamtausgaben** der direkt Begünstigten für Fördermaßnahmen zu Kofinanzierung der öffentlichen Hand.

[4] Secondary effect on companies supplying goods and services to business which are the direct addressees of a public intervention. Input-output analysis is used to estimate all supplier effects in a given territory (EU-KOM, 1999c, S. 87).

Problem bei der reinen Kapitalinvestition liegt darin, dass Beschäftigungseffekte nur entstehen können, wenn der damit aufgrund der angestrebten Verbesserung der **Wettbewerbsfähigkeit** auftretende **Substitutionseffekt** von Arbeit geringer ist, als der **zusätzliche Produktionseffekt**. Es gilt nach GRW-Evaluierern die Annahme, dass der Substitutionseffekt kurzfristig eher immer überwiegt, dass dieser aber langfristig durch den Produktionseffekt überkompensiert wird.

Ermittelbar sind diese langfristigen Effekte nur auf dem Wege der **einzelbetrieblichen Wirkungsanalyse**[5].

3. Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in FTE) als indirekte Folge von Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität / des Humankapitals

Diese Wirkung äußert sich in nicht direkt beschäftigungsbezogenen Indikatoren, sondern indirekt über bestimmte die Produktivität, Auslastung oder Qualifikation beeinflussenden Größen (kürzere Wegstrecken, zunehmende Gästezahlen etc.).

Wie können diese gemessen werden? - Hier bitte Input aus den entsprechenden Bereichen (Dorferneuerung, Qualifizierung) für die Vorbereitung einer entsprechenden Ex-post Bewertung dieser Effekte!

Bereinigung der Bruttoeffekte

Die drei verschiedenen Beschäftigungswirkungen werden unterschiedlich stark von einzelnen, das Nettoergebnis verzerrenden Effekten überlagert. Diese gilt es nach Maßgabe der Kommission zu identifizieren und wenn möglich zu quantifizieren.

Verlagerungseffekt: Beschäftigungseffekte einer Fördermaßnahme verlagern Arbeitsplätze aus anderen Teilen des Programmgebietes (Arbeitsplätzen eines geförderten Betriebes steht der hierauf zurückzuführende Abbau in einem anderen Unternehmen/Unternehmenszweig gegenüber. Es handelt sich hier um einen eher räumlichen Prozess (interregional), aber auch um Verzerrungen in unterschiedlichen Sektoren (Expansion in geförderte Gebiete oder Förderbereiche, Rückzug aus nicht geförderten Gebieten oder Produktionsbereichen).

Problem: über die nicht geförderten Betriebe oder Gebiete liegen keine Daten vor. Hier sind Rückschlüsse nur aufgrund der konjunkturellen Lage einer Branche möglich.

[5] Eventuelle Quelle: Matching Ansatz der GRW Förderung.

Substitutions-/Verdrängungseffekte: die EU versteht hierunter die Beschäftigung förderfähiger Personen zulasten nicht förderfähiger Personen. Dies ist eher ein Problem direkter Lohnsubventionierungen bestimmter förderfähiger Personengruppen und kommt im Bereich der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum nicht vor. Andere Studien (BAW) verstehen hierunter den Effekt der Verdrängung von nicht geförderten Konkurrenzunternehmen im gleichen Wirtschaftsraum/Fördergebiet (intraregionaler Prozess). In diesem Sinne sollten wir diesen Begriff auch verwenden.

Für die einzelnen Maßnahmen sind diese Effekte zu beschreiben und eventuell an Einzelfällen zu quantifizieren.

Mitnahmeeffekte: Allgemein wird hierunter die Förderung einer Maßnahme verstanden, die auch ohne die Fördergelder durchgeführt worden wäre, d.h. der Zahlung steht keine politisch gewollte/beabsichtigte Verhaltensänderung des Empfängers gegenüber.

Nach den Ausführungen der Kommission (MEANS), DIW etc. gibt es keine allgemeingültige/anerkannte Methode zur Ermittlung dieser Effekte (vgl. MB-X-Text 1.4).

MB-X-Text 5.2 - Ermittlung der vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekte

Nach intensiver Diskussion haben wir uns entschlossen, die vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekte und deren regionale Inzidenz zu ermitteln, wohl wissend, dass die Beschäftigungseffekte nicht den hauptsächlichen Sinn und Zweck ländlicher Entwicklungspolitik darstellen.

Frankenfeld (2002) führt hierzu aus, dass regionale Wirtschaftspolitik *Struktur*politik ist. „Sie geht auch mit Nachfrageeffekten einher, die aber gering sind und nicht den Sinn der Übung darstellen. Natürlich: Wenn man sich der Nebensächlichkeit temporärer und konjunktureller Effekte bewusst ist und sie als solche kenntlich macht, können dann auch damit einhergehend Arbeitsplätze in Evaluierungen aufgezählt werden. [...] Ein Beispiel: In einem Forschungsprojekt im FuE-Bereich zur Förderung angewandter Umwelttechnologien wird für 24 Monate eine wissenschaftliche Mitarbeiterin mit einer vollen oder halben Stelle zur systematischen Untersuchung der Möglichkeiten der Wollschlammkompostierung eingestellt. Fraglos ein - marginaler - Beschäftigungseffekt, der immer dann zustande kommt, wenn ein Projekt im öffentlicher Sektor durchgeführt wird oder von diesem die Personalkosten finanziert werden. Aber wir könnten genauso gut Postboten einstellen oder die Leute Flaschen mit Geldscheinen ausbuddeln lassen, was die temporären Wirkungen angeht. Entscheidend sind doch nicht diese direkten temporären Beschäftigungswirkungen von FuE-Projekten, sondern das Potential an Innovation, das man bei solchen Projekten insgesamt erhofft. Nur so rechnet sich das Projekt!“

Für den Bereich der Agrarstrukturpolitik und Politik für den ländlichen Raum gibt es einige Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten. Hier seien nur zwei herausgegriffen, die sich mit ganzen Maßnahmenbündeln und nicht nur mit Einzelmaßnahmen, wie z.B. der Dorferneuerung, beschäftigen.

– Geuenich et al. haben 1981 die Beschäftigungseffekte agrarstruktureller Maßnahmen untersucht und sind dabei ausschließlich auf die temporären Beschäftigungseffekte eingegangen, da es sich beim „Programm für Zukunftsinvestitionen (ZIP)“ um ein klassisches Konjunkturprogramm handelte. Aus solchen Analysen die „relative Vorzüglichkeit“ von Maßnahmen abzuleiten, ist allerdings wenig sinnvoll. „Die schon eingangs erwähnte Vernachlässigung der übrigen Nutzenkomponente in der Untersuchung birgt bei der Abschätzung der „relativen Vorzüglichkeit“ die Gefahr, dass Maßnahmen mit hohen Arbeitskosten anderen Maßnahmen überlegen erscheinen. Ein Beispiel mag diese Gefahr verdeutlichen: Wenn man aufgrund der Analyseergebnisse z.B. Dorferneuerungsmaßnahmen auf Kosten des Küstenschutzes ausdehnt, könnten daraus besonders dann hohe Beschäftigungswirkungen resultieren, wenn Schäden von Sturmfluten beseitigt werden müssen“ (Fasterding, 1982).

– Tamme (2002) hat die Beschäftigungseffekte agrar- und regionalpolitischer Maßnahmen in Österreich untersucht. Der Ansatz zur Ermittlung der Beschäftigungseffekte ist umfassender. Neben den direkten Effekten (z.B. Bau von Wirtschaftswegen) wird versucht, die indirekten Effekte (soziale und wirtschaftliche Sicherung von Betrieben, außerlandwirtschaftliche Nutzung) abzuschätzen. U.E. wenig zielführend ist es aber, diese beiden Effekte miteinander zu mischen und als Bewertungsmaßstab zu nutzen, wie es in der vorliegenden Untersuchung in der abschließenden Bewertung der Einzelfördermaßnahmen durchgeführt wird.

Weil wir die unterschiedlichen Ebenen der Beschäftigungswirkungen nicht mischen wollen, begrenzen wir uns in der Darstellung der konjunkturellen Beschäftigungseffekte auf eine förderkapitelbezogene Nennung. Es wird kein Vergleich angestrebt, weil die Höhe der Beschäftigungseffekte in erster Linie von der Umsatzproduktivität der profitierenden Gewerke abhängig ist.

Zusätzlich werden wir ausweisen, wie die regionale Inzidenz der Beschäftigungswirkungen sich darstellt.

Angesichts der aktuellen Lage auf dem Arbeitsmarkt und der schwierigen Lage im Bausektor, und dies ist die größte Branche, die von den Fördermitteln des EPLR profitiert, werden wir die ermittelten Beschäftigungswirkungen noch in Bezug setzen zum Beschäftigungsumfang im Bausektor.

Methodik der Ermittlung

Die Ermittlung dieser Beschäftigungseffekte erfolgt in Anlehnung an eine Untersuchung der KfW zu den Arbeitsplatzwirkungen der KfW-Förderungen wohnwirtschaftlicher Investitionen (Kleemann et al., 1999).

Demnach lassen sich die direkten Arbeitsplatzeffekte durch den Investitionseffekt nach folgendem vereinfachten Verfahren schätzen (Kleemann et al., 1999, S. 14):

$B_d = B_B/U_B * I$

B_d: Direkter Beschäftigungseffekt der Investition

B_B: Beschäftigte im Baugewerbe

U_B: Umsatz im Baugewerbe ohne Mehrwertsteuer

I: geförderte Investition

Die **Beschäftigten im Baugewerbe** sowie der **Umsatz im Baugewerbe** ohne Mehrwertsteuer wurden nach verschiedenen Gewerken der Handwerkszählung vom 31. März 1995 entnommen (Statistisches Bundesamt, 1996); zusätzlich wurden Angaben aus dem

produzierenden Gewerbe genutzt (Statistisches Bundesamt, 2001). Die Angaben der Handwerkszählung wurden aufgrund der Steigerung der Arbeitsproduktivität korrigiert, um die heutigen Verhältnisse zumindest näherungsweise abbilden zu können. Für Planungsdienstleistungen wurde der Wert einer Studie des DIW zu den ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung entnommen (DIW, 1998).

Welche Gewerke von den einzelnen Investitionen profitiert haben und ob die Unternehmen aus der Gemeinde, dem Landkreis, außerhalb des Bundeslandes oder außerhalb von Deutschland ihren Sitz haben, wurde für einzelne Maßnahmen erfragt.

Zusätzlich zu Befragungen der Förderkapitel (Dorferneuerung, Flurbereinigung - siehe MB-IX, Forstwirtschaft - siehe MB-VIII) wurden von uns Befragungen im Bereich der Kapitel I und VII durchgeführt (Fragebogen siehe MB-X-Texte 10.1 und 10.2).

Weitere Informationen aus den Förderkapiteln „Berufsbildung“, „Ausgleichszulage“ und „Agrarumweltmaßnahmen“ fließen ein.

Kapitel I:

Grundgesamtheit	Stichprobe	Rücklauf	Ausgewertet
319 abgeschlossene Förderfälle laut Projektliste in den Jahren 2000 bis 2002	50 Projekte per Zufallsstichprobe	27 Fragebögen (54 %)	22 Fragebögen (44 %)

Kapitel VII:

Grundgesamtheit	Stichprobe	Rücklauf	Ausgewertet
54 abgeschlossene Projekte in vier Bundesländern (davon 26 in SH)	Vollerhebung	30 Fragebögen (55 %), davon 14 in SH (54 %)	27 Fragebögen

Aufgrund der geringen Grundgesamtheit und der Heterogenität der Projekte in Kapitel VII wurden alle Zuwendungsempfänger angeschrieben. Diese Befragung enthielt nicht nur Fragen zur Abschätzung der konjunkturellen Beschäftigungseffekte, sondern darüber hinaus noch Fragen zu den mit den Projekten verbundenen Umweltwirkungen (siehe MB-X-Text 10.2). Die Angaben werden nicht auf Ebene der Bundesländer ausgewiesen, sondern auf alle Bundesländer übertragen.

Die Aussagen zur regionalen Inzidenz sind nur eingeschränkt interpretierbar, da wir zwar die Herkunft des Unternehmens, an das die Aufträge vergeben wurden, abgefragt haben. Es kann aber nicht zwingend daraus geschlossen werden, dass der Beschäftigungseffekt auch der Region zugute kommt. Gerade im Bausektor ist die Beschäftigtenstruktur ja sehr international geprägt (Frankenfeld, 2002).

Die Angaben über die **Investitionssummen** wurden z.T. aus den gelieferten Zahlstellendaten ermittelt. Diese wurden, wie in MB-X-Text 2.2 beschrieben, umgerechnet, um das Investitionsvolumen zu ermitteln. Teilweise wurden aber auch die Projektlisten der Maßnahmen zugrunde gelegt.

Für die Abschätzung der Beschäftigungseffekte wurde das förderfähige Investitionsvolumen zugrundegelegt. Das Gesamtinvestitionsvolumen liegt zumeist darüber, so dass die konjunkturellen Effekte durchaus höher sein können. Des Weiteren ist in der Regel davon auszugehen, dass geförderte Investitionen auch noch andere nicht geförderte Investitionen nach sich ziehen. Diese Anstoßwirkung wurde aber empirisch nicht ermittelt und kann daher nicht zugrunde gelegt werden.

Neben den Beschäftigungseffekten während der Durchführung einer Maßnahme werden auch die **Vorleistungseffekte** (oder supplier effct) (2) ermittelt, die dadurch entstehen, dass indirekte sektorale Produktionseffekte durch die Vorleistungslieferungen entstehen (Kleemann et al., 1999). Hier wird ein Verhältnis von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten (1) und gesamtem Beschäftigungseffekt (Summe aus (1)+(2)) von 1,65 unterstellt. Dieses Verhältnis stimmt nahezu mit dem überein, dass das Statistische Bundesamt für Bauinvestitionen ermittelt hat. Mit diesem Multiplikator lassen sich die gesamten Arbeitsplatzeffekte abschätzen (Kleemann et al., 1999).

Der Beschäftigungseffekt, der aus dem sog. Einkommenseffekt resultiert, wurde nicht mehr berechnet. In der Studie des DIW (1998) wurde zur Ermittlung des Einkommenseffekts auf der Basis der Summe von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten und Vorleistungseffekten ein Wert von 0,18 als realistisch unterstellt.

MB-X-Tabelle 5.1: Übersicht über die Schätzergebnisse der befristeten/ vorübergehenden Beschäftigungseffekte in der Phase der Leistungserstellung

	Direkter Effekt in Personenjahren	Hauptgewerke	Gesamteffekt in Personenjahren	Regionale Inzidenz
Haushaltslinien				
Förderschwerpunkt A	**429**		**687**	
a	152	Zimmerer, Beton- und Stahlbauer Stahlbauer und Maurer	250	14,8 % Gemeinde, 38,1 % Kreis, 41,3 % SH, 5,3 % anderes Bundesland, 0,5 % Ausland
c	31	Lehrpersonal	31	
g und m	246	Bau von technischen Anlagen, Hochbau	406	45% Kreis,27% Bundesland, 19% anderes Bundesland, 9% Ausland
Förderschwerpunkt B	**813**		**1.342**	
k	102	Tiefbau, GaLa-Bau	169	36,8 % Kreis, 48,7 % SH, 4,5 % anderes Bundesland, 9,9 % Ausland
n	nicht erhoben			
o	257	Elektro, Tiefbau, Maurer, Zimmerer	425	6 % Amt, 54 % Kreis, 39 % SH, 1 % anderes Bundesland
p	nicht erhoben			
r	121	Straßenbau	199	28 % Kreis, 65 % SH, 3 % anderes Bundesland, 8 % Ausland
s	nicht erhoben			
u	333	auf Deichbau spezialisierte Unternehmen	549	überwiegend SH
Förderschwerpunkt C	**115**		**125**	
e	Bei Ausgleichszahlung keine Beschäftigungswirkung, da gemeinschaftliche Auflagen auch ohne Zahlung einzuhalten sind. Nimmt man Nutzungsaufgabe als mögliche Referenz, wird aber durch die Ausgleichszahlung zumindest eine Mindestbewirtschaftung sichergestellt. Bei Ausgleichszulage keine quantifizierbare Aussage zur Beschäftigungswirkung zu treffen.			
f + f-alt	Bei der Grünlandextensivierung hat die Auswertung ergeben, dass ein Effekt in eine bestimmte Richtung nicht feststellbar ist. Der ökologische Landbau löst insgesamt positive (befristete) Beschäftigungseffekte aus. Diese sind in den ersten Jahren nach der Umstellung besonders deutlich erkennbar und in Marktfruchtbetrieben am höchsten. Bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen überwiegen neutrale Beschäftigungseffekte.			
i + h	99	überwiegend Fremdleistung (h), zumeist Eigenleistung (i)	99	zur Hälfte Nahbereich
t	16	Tiefbau, Planungsdienstleistungen	26	Auftragsvergabe meist an örtliche Bauunternehmer des ländlichen Raums, die ansonsten auch Tätigkeiten für die Unterhaltungsververbände durchführen.
Insgesamt	**1.357**		**2.154**	

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Text 5.3 - Räumliche Aspekte des Arbeitsmarktes in Schleswig-Holstein

Arbeitslosigkeit

Ein wichtiger Indikator für die Beschäftigungssituation ist die Arbeitslosigkeit (siehe auch Kapitel 2.3.4). Die regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit ist in Schleswig-Holstein höchst unterschiedlich (siehe MB-X-Karte 5.3). Zunächst ist Arbeitslosigkeit ein Problem der vier kreisfreien Städte. Aber auch in den Kreisen liegt die Arbeitslosenquote z.T. über dem Landesdurchschnitt. Mit Ausnahme des Kreises Rendsburg-Eckernförde gilt die Aussage, dass mit wachsender Entfernung vom „Speckgürtel“ um Hamburg die Arbeitslosenquote der Kreise deutlich ansteigt. Zwischen 2000 und 2003 ist die Arbeitslosigkeit fast überall angestiegen, mit Ausnahme der Kreise Ostholstein und Rendsburg-Eckernförde sowie der Stadt Lübeck (siehe MB-X-Karte 5.4).

Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

Im Zeitraum zwischen 1990 und 2000 hat die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Schleswig-Holstein um 5,1 % zugenommen. Dabei hatten die kreisfreien Städte durchweg Abnahmen zu verzeichnen, während die Kreise alle zugelegt haben. Als besonders dynamisch hat sich der „Hamburger Speckgürtel“ erwiesen. Aber auch der Kreis Plön hatte Zuwachsraten im zweistelligen Bereich. Alle anderen Kreise, mit Ausnahme der Kreise Dithmarschen und Steinburg, hatten aber immer noch Zuwächse über dem Landesdurchschnitt zu verzeichnen. Neben dem Hamburger Umland hatten somit in den 1990er Jahren auch die ländlichen Kreise Beschäftigungsgewinne zu verzeichnen.

MB-X-Tabelle 5.2: Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1990 bis 2000 in %

Region	Saldo in %	Region	Saldo in %
Stadt Neumünster	-6,2	Rendsburg-Eckernförde	6,9
Stadt Kiel	-4,9	Ostholstein	7,6
Stadt Lübeck	-1,6	Pinneberg	8,6
Stadt Flensburg	-0,2	Schleswig-Flensburg	9,1
Steinburg	2,1	Segeberg	13,1
Dithmarschen	3,9	Plön	13,4
Schleswig-Holstein	**5,1**	Herzogtum Lauenburg	14,1
Nordfriesland	6,1	Stormarn	16,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2002.

Beschäftigtendichte und Pendlerströme

Die Beschäftigtendichte (Anteil der SV-Beschäftigten an den Einwohnern in %) ist räumlich unterschiedlich verteilt. V.a. die Städte stellen Arbeitsplätze bereit, während die Kreise hier deutlich geringere Werte aufweisen (siehe MB-X-Tabelle 5.2). Dabei fällt auf, dass neben den Städten nur zwei verdichtete Kreise des siedlungsstrukturellen Kreistyps 3 über dem Landesdurchschnitt liegen.

MB-X-Tabelle 5.3: Beschäftigtendichte 2000

Region	**Beschäftigtendichte**	**siedlungsstruktureller Kreistyp**
Kreis Plön	18,2	7
Kreis Schleswig-Flensburg	21,9	8
Kreis Herzogtum Lauenburg	22,1	4
Kreis Rendsburg-Eckernförde	24,7	6
Kreis Steinburg	25,5	8
Kreis Ostholstein	26,0	7
Kreis Dithmarschen	26,0	9
Kreis Pinneberg	27,0	2
Kreis Nordfriesland	29,1	9
Schleswig-Holstein	**29,4**	
Kreis Stormarn	29,9	3
Kreis Segeberg	30,6	3
Stadt Lübeck	37,8	5
Stadt Neumünster	39,0	6
Stadt Kiel	44,7	5
Stadt Flensburg	46,3	8

Quelle: BBR, 2002.

Die unterschiedliche regionale Beschäftigtendichte weist auf intensive Pendlerverflechtungen hin (siehe MB-X-Karte 5.1). Nur die kreisfreien Städte weisen einen Einpendlerüberschuss aus. Hinzu kommt die Pendlerverflechtung mit Hamburg für die Kreise, die im Südwesten des Landes liegen. Auffallend ist der hohe Auspendlerüberschuss des Kreises Plön, der auf eine intensive Verflechtung mit den Städten Kiel und Neumünster hinweist.

Die eher geringen Auspendlerüberschüsse im strukturschwachen Nordfriesland beruhen auf den begrenzten Möglichkeiten, einen Arbeitsplatz in angemessener Entfernung zu finden. Innerhalb Nordfrieslands ist jedoch von erheblich größeren Pendlerströmen in

Orte wie Husum und Niebüll auszugehen. Nordfriesland hat unter den ländlichen Kreisen auch die höchste Beschäftigtendichte.

Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft

Der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft (einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei)[6] ist kontinuierlich zurückgegangen, liegt aber mit 3,5 %[7] immer noch über dem Bundesdurchschnitt von 2,5 % im Jahr 2000. Er weist deutliche regionale Unterschiede auf, die in MB-X-Karte 5.2 dargestellt sind.

Mit 6,7 % hat der Kreis Schleswig-Flensburg den höchsten Anteil Erwerbstätiger in der LFF, gefolgt von Dithmarschen (6,6 %) und Nordfriesland (5,8 %).

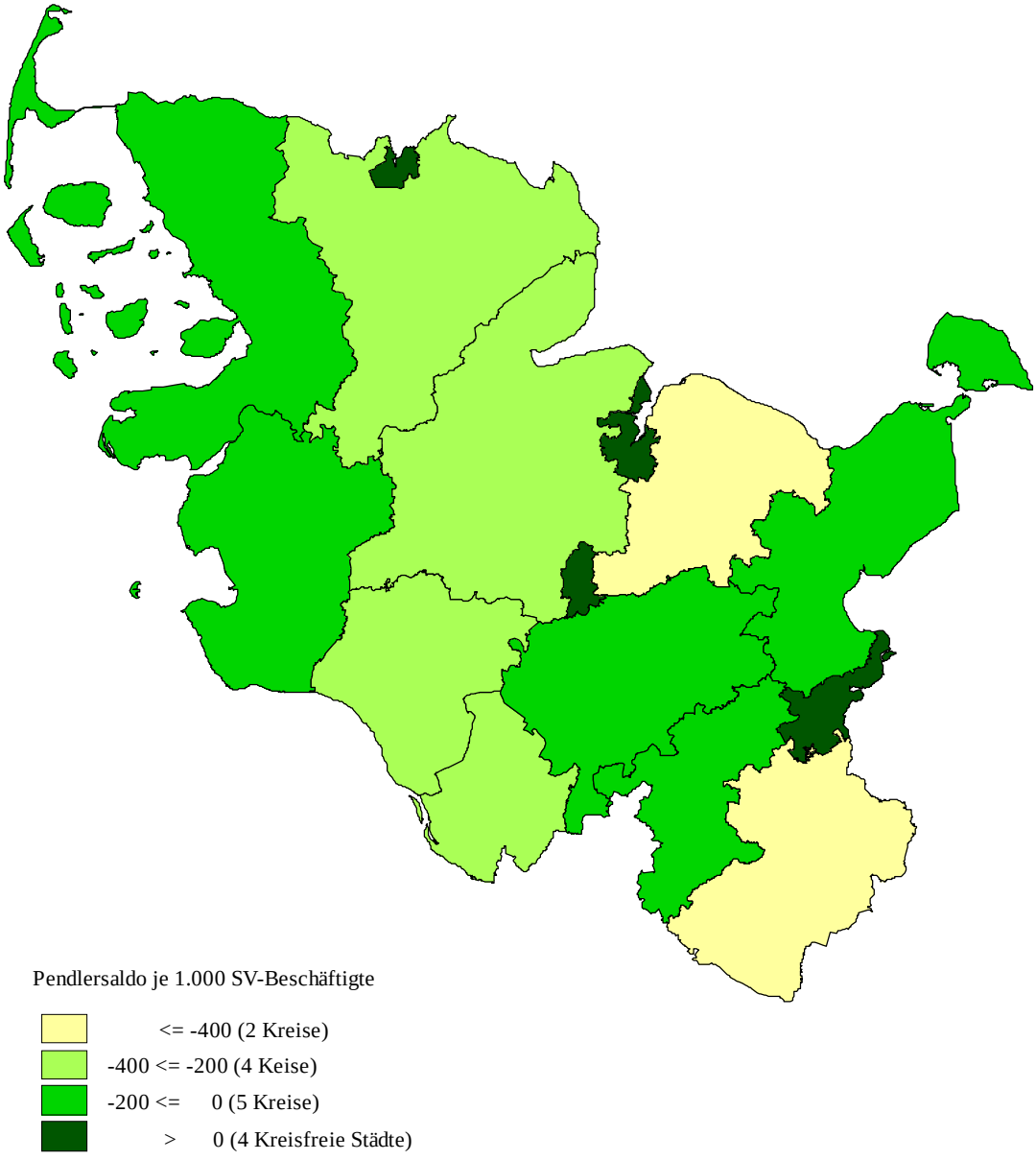
Den Bedeutungsverlust der Landwirtschaft für einzelne Regionen mag das Beispiel der Eider-Treene-Sorge-Region verdeutlichen. Mit rund 27 % aller Beschäftigten war hier zum Zeitpunkt der letzten Volks- und Arbeitsstättenzählung 1987 der Anteil der Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft gegenüber dem Land (5,6 %) überdurchschnittlich hoch. 1993 waren nur noch 14 % der Erwerbstätigen der Region in der Landwirtschaft tätig (Eider-Treene-Sorge GmbH, 2002). Inzwischen, 10 Jahre später, dürfte sich der Wert noch einmal halbiert haben.

---

[6] „Die genannten Zahlen bleiben allerdings hinter der Gesamtzahl aller im betreffenden Wirtschaftsbereich im Jahresverlauf voll- und teilzeitlich zu Erwerbszwecken tätigen Personen zurück, weil sie diejenigen Personen nicht enthalten, die zusätzlich zu einem außerhalb des genannten Wirtschaftsbereichs ausgeübten Hauptberuf nebenberuflich in der LFF beschäftigt sind und durch die amtliche Statistik nicht erfasst werden“ (Neander, 2002, S. 47).

[7] Die verschiedenen statistischen Quellen weisen unterschiedliche Werte für den Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft (einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei) aus. Dies kann u.a. darauf zurückzuführen sein, dass es sich um Schätzungen handelt, die in gewissen Zeitabständen revidiert werden. So weist der Agrarreport (MUNL, 2003, S. 12) einen Anteil von 3,6 % aus.

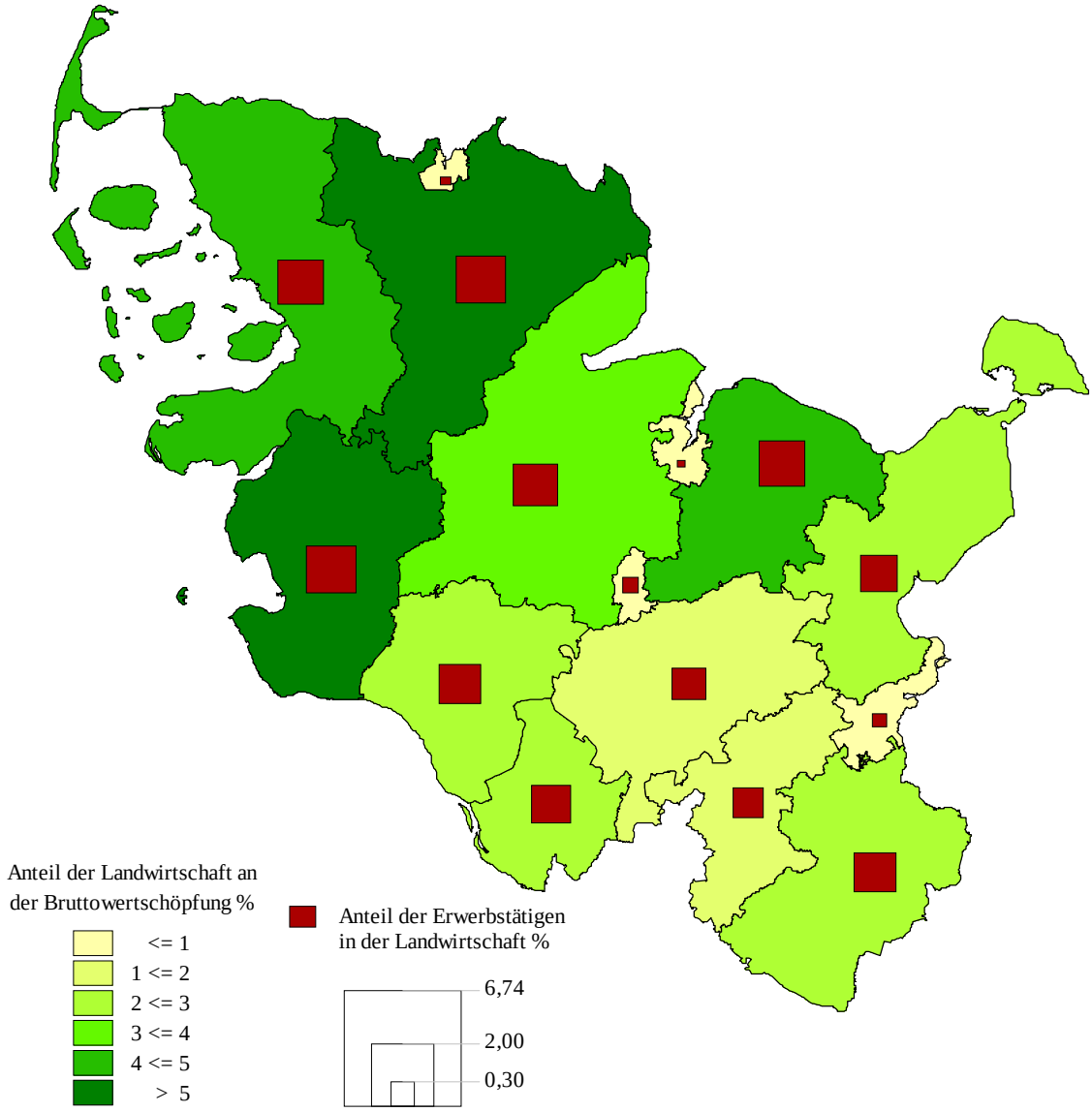
MB-X-Karte 5.1: Pendlersaldo je 1.000 SV-Beschäftigte in Schleswig-Holstein, 1997



Quelle: MLR (2001).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

MB-X-Karte 5.2: Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft und Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung in den Landkreisen Schleswig-Holsteins, 2000



Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung

Minimum: Kiel, Landeshauptstadt (0,03)
Maximum: Schleswig-Flensburg (5,3)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (2,2)

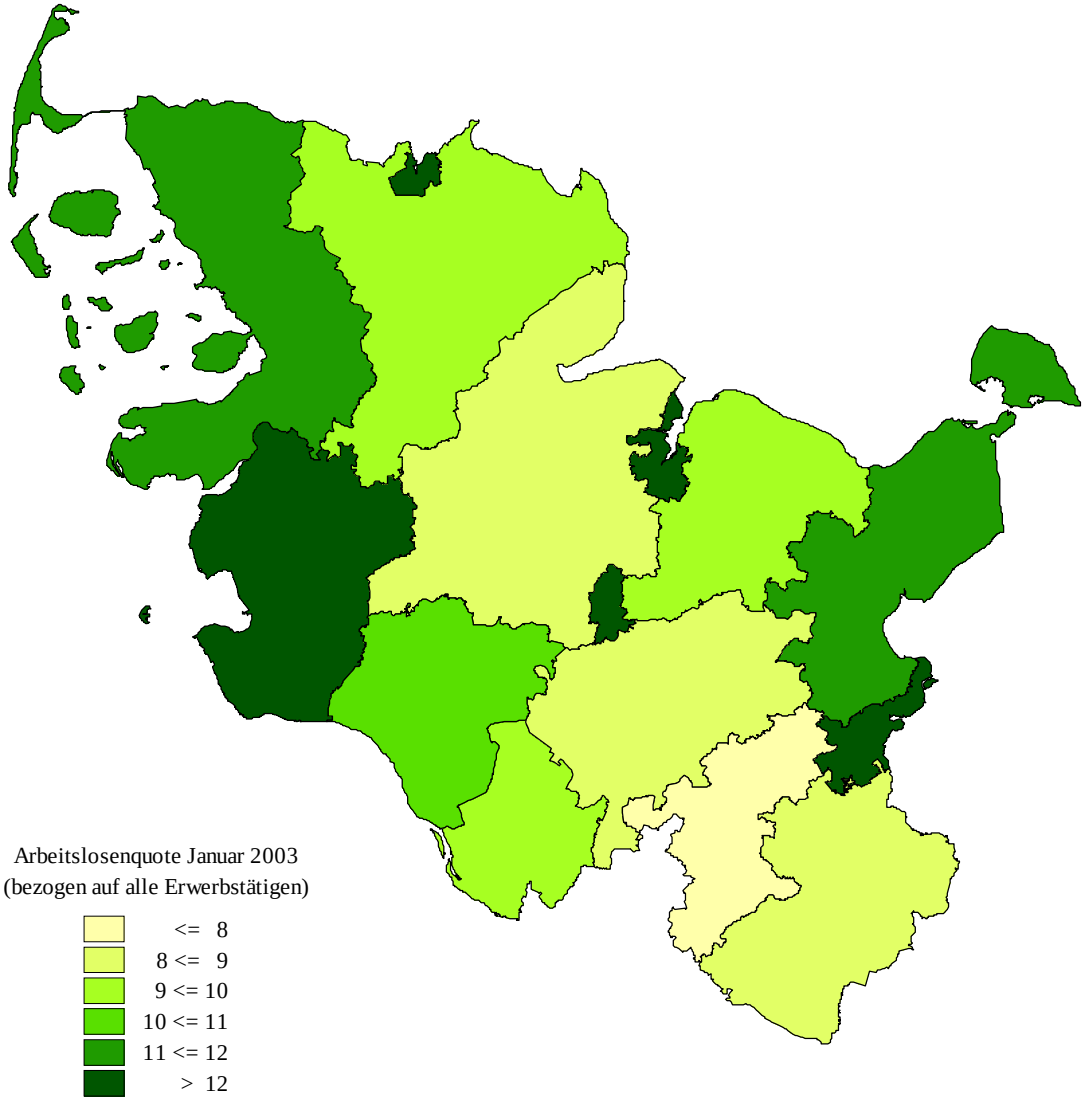
Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft

Minimum: Kiel, Landeshauptstadt (0,3)
Maximum: Schleswig-Flensburg (6,7)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (3,5)

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen nach EASYSTAT (2002).

MB-X-Karte 5.3: Arbeitslosenquote in den Landkreisen Schleswig-Holsteins, Januar 2003

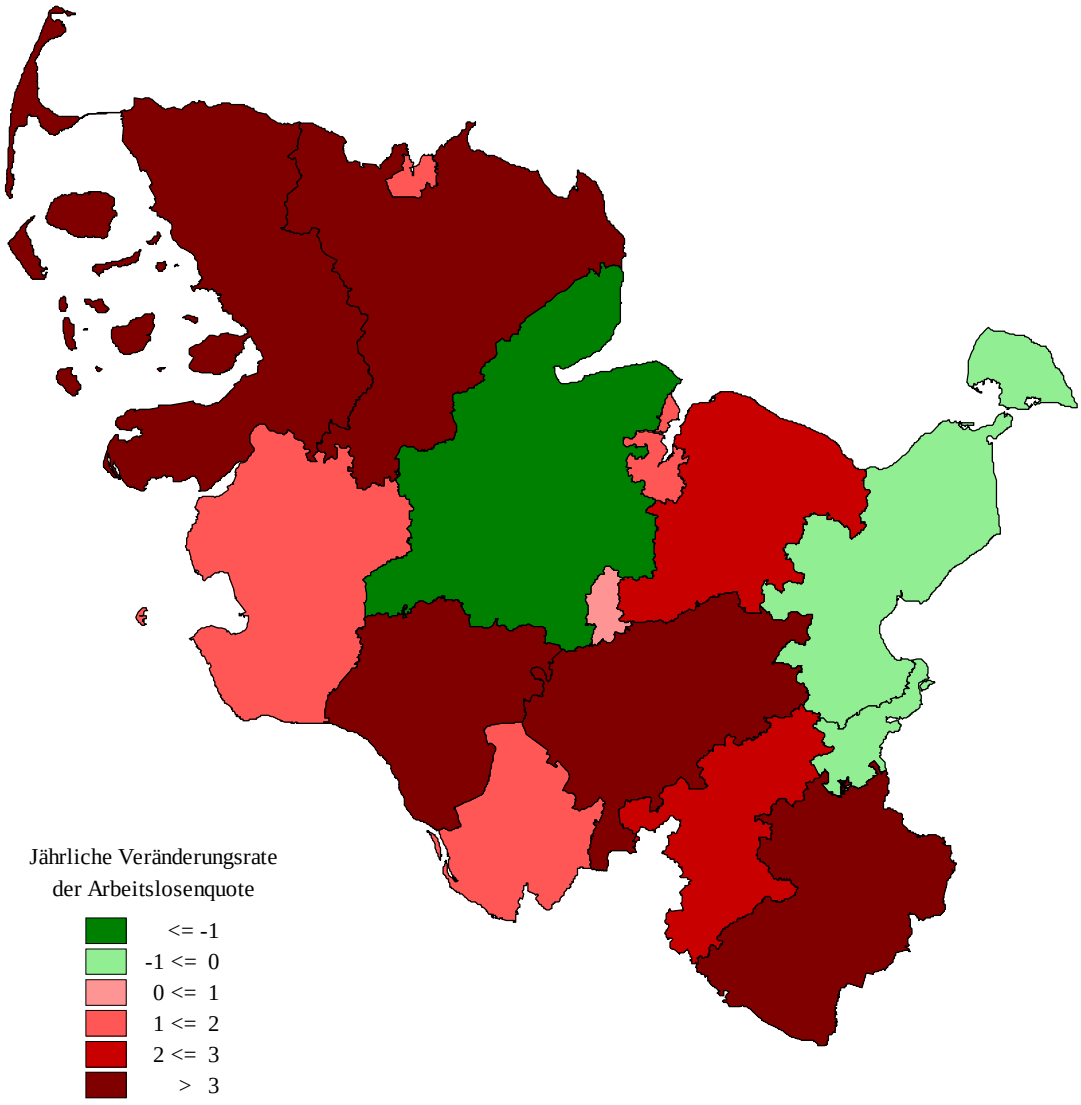


Minimum: Stormarn (6,5)
Maximum: Lübeck, Hansestadt (14,1)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (9,9)

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2003).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

MB-X-Karte 5.4: Jährliche Veränderungsrate der Arbeitslosenquote (Januar 2000 bis Januar 2003) in den Landkreisen Schleswig-Holsteins



Minimum: Rendsburg-Eckernförde (-1,1)
Maximum: Steinburg (4,8)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (1,3)

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2003); eigene Berechnungen.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Anhang 6 - Querschnittsfrage 3: Beitrag von ZAL zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung

MB-X-Text 6.1 - Regionale und sektorale Einkommenssituation in Schleswig-Holstein

Beitrag der Landwirtschaft

Lange Zeit galt Schleswig-Holstein als ein Agrarland schlechthin. Land-, Forst-, Jagdwirtschaft und Fischerei erreichten 1950 einen Anteil von 21 % an der Nettoinlandsproduktion, nur noch übertroffen von der Industrie mit 23 % (Wenzel, 2002).

Im Jahr 2000 beträgt der Anteil der Land- und Forstwirtschaft gerade noch 2,2 % gegenüber 1,2 % im Bundesgebiet (BMVEL, 2003). Diese Daten alleine zeigen, dass Schleswig-Holstein kein typisches Agrarland mehr ist, sondern andere Wirtschaftszweige für das Land bestimmend geworden sind.

Die regionale Verteilung der Anteile der Bruttowertschöpfung ist höchst unterschiedlich (MB-X-Karte 6.1). Der Anteil der LFF schwankt auf Kreisebene zwischen 0,03 % in Kiel und 5,3 % in Schleswig-Flensburg. Eine überdurchschnittliche Bedeutung hat die LFF in den nördlichen Kreisen Schleswig-Holsteins.

Die Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft wird für das Jahr 2000 mit 29.200 Euro für Schleswig-Holstein angegeben (siehe MB-X-Karte 6.1). Damit lag die Bruttowertschöpfung bei 62 % der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem außerhalb der LFF. Verglichen mit Bundeswerten ist dies ein vergleichsweise hoher Anteil, was Ausdruck der überdurchschnittlichen Produktivität der schleswig-holsteinischen Landwirtschaft ist (MUNL, 2003).

Einkommenslage

MB-X-Karte 6.2 stellt das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Kaufkraftparitäten für das Jahr 2000 und die jährliche Veränderungsrate zwischen 1995 und 2000 dar.

Das BIP pro Kopf liegt in Schleswig-Holstein durchschnittlich bei 21.578 Euro, mit erheblichen Schwankungsbreiten. So liegen v.a. die kreisfreien Städte über dem schleswig-holsteinischen Durchschnitt, aber auch die Hamburger Umlandkreise. Deutlich nach unten fällt der Kreis Plön ab; aber auch Schleswig-Flensburg und die an der Grenze zu Mecklenburg-Vorpommern gelegenen Kreise verzeichnen ein unterdurchschnittliches BIP pro Kopf.

Die Veränderungsraten des BIP lagen zwischen 1995 und 2000 bei jährlich 3,1 % (siehe MB-X-Karte 6.2). Das geringste Wachstum hatte der Kreis Segeberg zu verzeichnen, das höchste der Nachbarkreis Steinburg. Aber auch im Kreis Nordfriesland wurde in dieser Zeitperiode ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum erreicht.

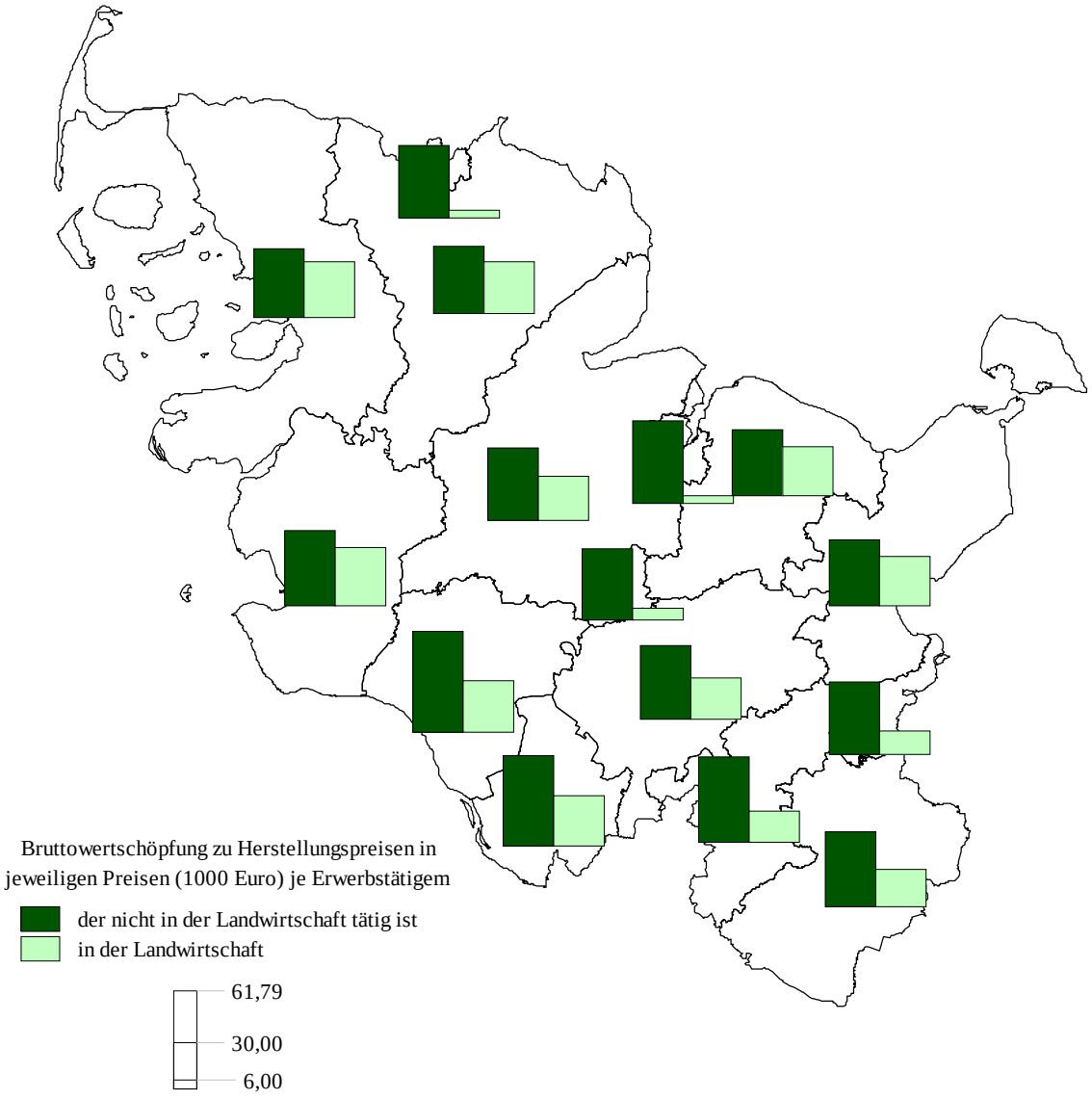
Die Produktivitätsunterschiede zwischen den Regionen sind ausgeprägt. MB-X-Karte 6.1 stellt auch die außerlandwirtschaftliche Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen je Erwerbstätigem dar. Im Schnitt liegt die BWS je Erwerbstätigem außerhalb der LW bei 47.400 Euro. Der Kreis Steinburg liegt mit 61.800 Euro am deutlichsten darüber, der Kreis Ostholstein mit 40.400 Euro deutlich darunter.

Gestaltungsquote

Wesentliche Bereiche von ZAL richten sich an Kommunen als Träger der Maßnahmen. Kommunen sind aufgrund der Finanzknappheit des Landes auch zunehmend gefragt, wenn es um die Bereitstellung der öffentlichen nationalen Kofinanzierung geht. Die kommunalen Finanzen stehen schon seit längerer Zeit in der öffentlichen Diskussion. Die wegbrechenden Einnahmen auf der einen Seite sowie die von oben verordneten Ausgaben auf der anderen Seite machen die Gebietskörperschaften in Folge der wachsenden Verschuldung zunehmend kommunalpolitisch handlungsunfähig. Der Indikator „Gestaltungsquote“ (siehe MB-X-Karte 6.3) ist eine Maßeinheit für diese Situation. Hierbei werden die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände auf die wesentlichen Einnahmen aus Steuern und ausgleichsorientierten Einnahmen bezogen. Auch wenn die Schulden eine Bestandsgröße und die Steuern und ausgleichsorientierten Einnahmen Stromgrößen darstellen, so zeigt dieser Indikator dennoch den Konsolidierungsdruck auf die kommunalen Haushalte an. Da eine geringe finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen immer zu Lasten der Investitionshaushalte geht, strahlen diese Effekte auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt aus. Immerhin werden rund 80 % aller öffentlichen Investitionen von den Städten und Gemeinden getätigt (BBR, 2002).

MB-X-Karte 6.3 stellt die Gestaltungsquote im Jahr 1999 dar. Je niedriger die Gestaltungsquote, desto größer ist der Gestaltungsspielraum der Kommunen. Im Durchschnitt Schleswig-Holsteins liegt die Gestaltungsquote bei 83. Die kreisfreien Städte liegen alle über dem Durchschnitt, was auf die finanziell angespannte Situation der Städte verweist. In den Kreisen ist der Gestaltungsspielraum größer, wobei beachtet werden muss, dass sich gerade nach 1999 Änderungen im gemeindlichen Steueraufkommen ergeben haben, die die Gestaltungsquote sicher noch einmal deutlich verändert haben (siehe Kapitel 2.3.4).

MB-X-Karte 6.1: Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft und je Erwerbstätigem der nicht in der Landwirtschaft tätig ist, 2000



Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem der nicht in der Landwirtschaft tätig ist

Minimum: Ostholstein (40,4)
Maximum: Steinburg (61,8)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (47,4)

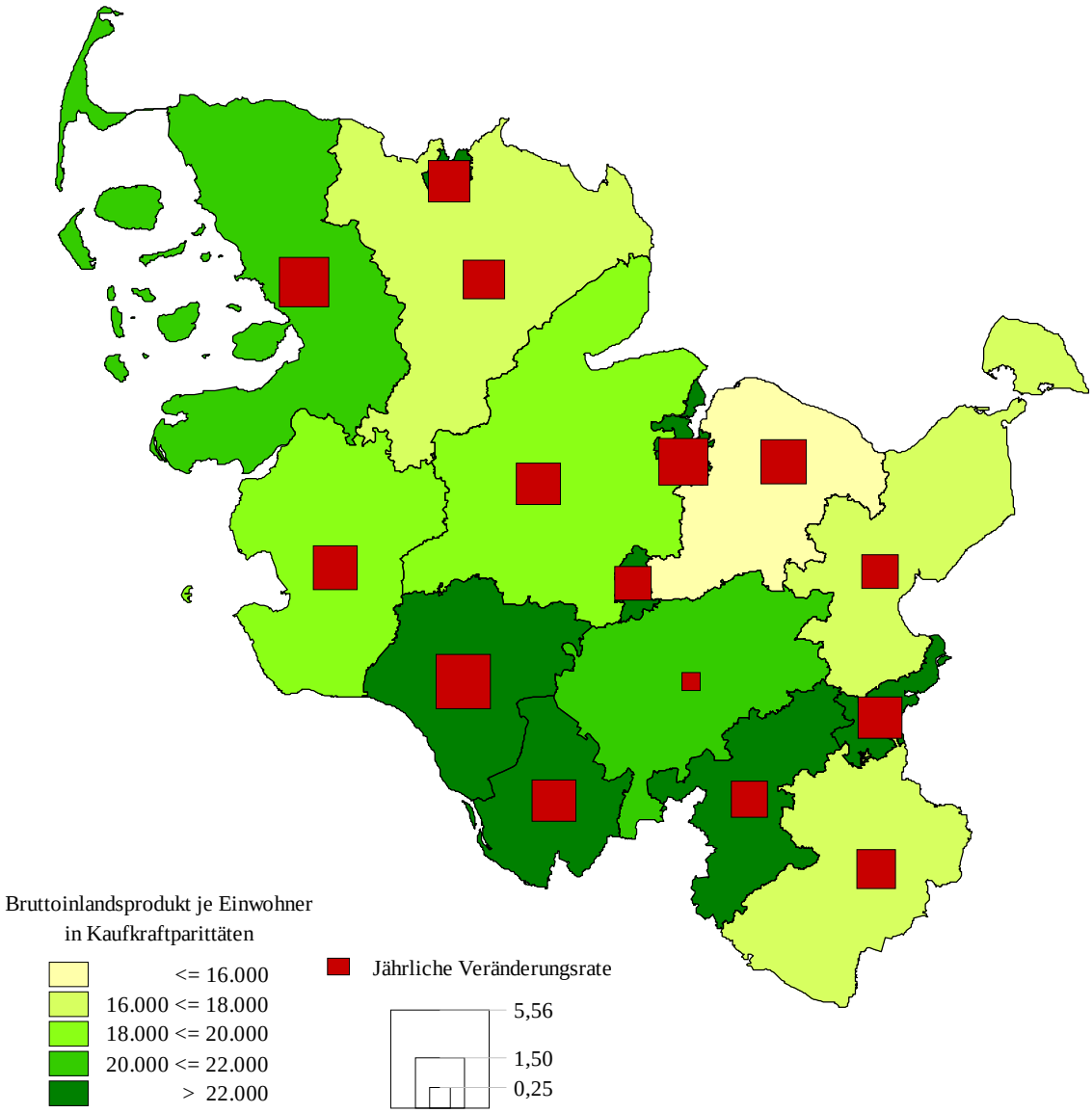
Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem in der Landwirtschaft

Minimum: Kiel, Landeshauptstadt (5,0)
Maximum: Dithmarschen (35,9)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (29,2)

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen nach EASYSTAT (2002).

MB-X-Karte 6.2: Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Kaufkraftparitäten (2000) und jährliche Veränderungsrate (1996 bis 2000) in den Landkreisen Schleswig-Holsteins



Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner

Minimum: Plön (12.927)
Maximum: Kiel, Landeshauptstadt (33.058)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (21.578))

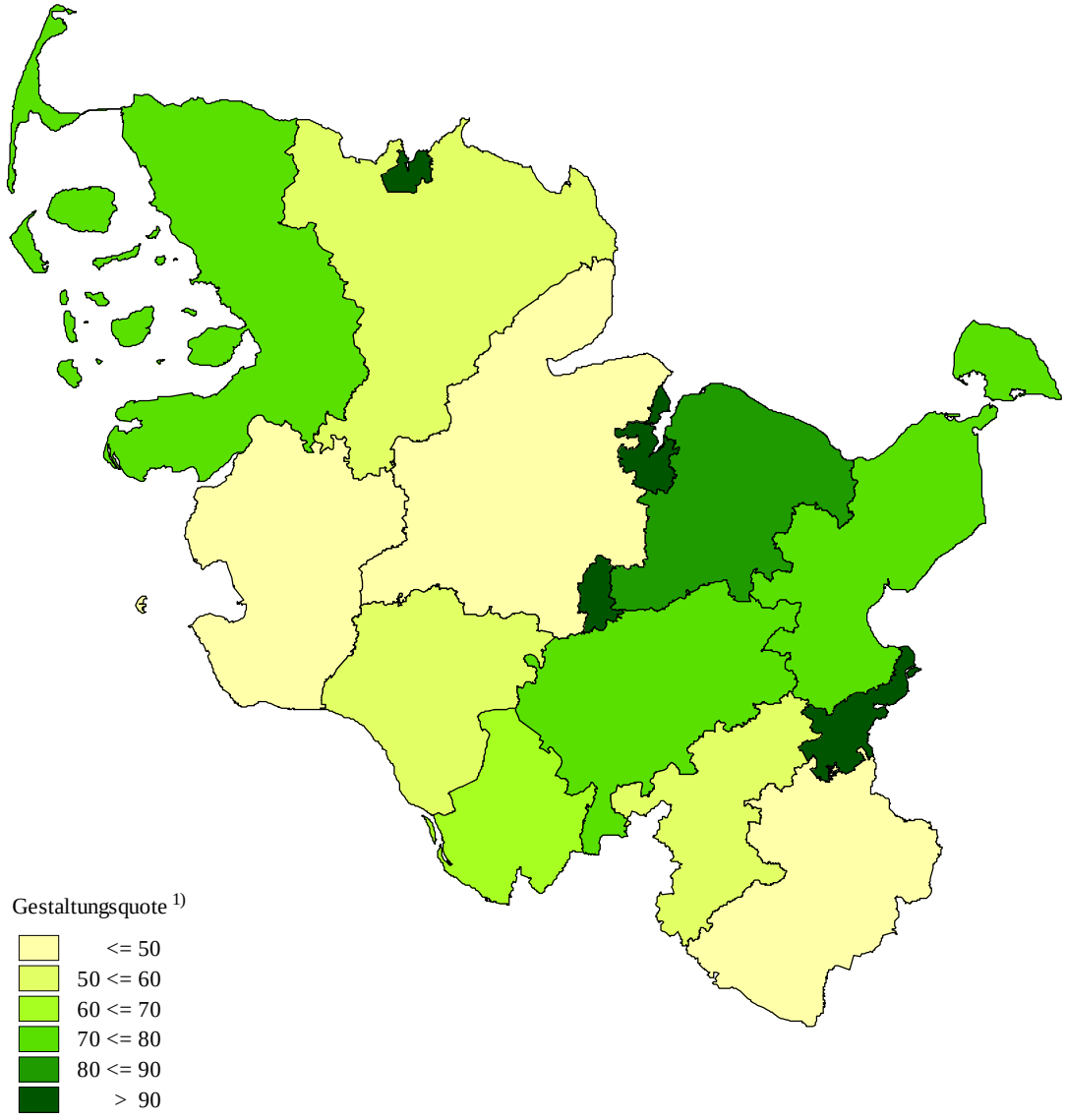
Jährliche Veränderungsrate (1995-2000)

Minimum: Segeberg (0,7)
Maximum: Steinburg (5,6)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (3,1)

Quelle: EUROSTAT.

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

MB-X-Karte 6.3: Gestaltungsquote in den Landkreisen Schleswig-Holsteins, 1999



Minimum: Dithmarschen (43)
Maximum: Lübeck, Hansestadt (167)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (83)

1) (Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände 1999 / Steuern und steuerähnliche Einnahmen) x 100.
Quelle: BBR (2002).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Anhang 7 - Beitrag von ZAL zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

MB-X-Tabelle 7.1: Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (Indikator 5-1.1)

Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt		Öffentliche Aufwendungen in Mio. Euro (2000 - 2002)	Anrechenbarkeit für den Indikator % der Förderfälle und -summen	Angaben zum Output
f	Agrarumwelt und Vertragsnaturschutz	13,32	100	Maßnahmen der markt- und standortgerechten Landbewirtschaftung (z.B. Ökologischer Landbau), Vertragsnaturschutzmaßnahmen und Halligprogramm, insgesamt 26.915 ha
o3	Neubau und Erweiterung von Abwasserbeseitigungsanlagen	9,01	100	4 abgeschlossene Neubauten, 27 in Umsetzung und weitere 17 in Planung.
t	Schutz der Umwelt, Landschaftspflege, Tierschutz	14,71	100	Schwerpunkt lag auf der naturnahen Gestaltung von Fließgewässern (t1): Beseitigung von 19 Sohlabstürzen, 4 Durchlässen / 4 Verrohrungen, 8,6 km Umgestaltungen am Gewässer, Beseitigung von Verrohrungen auf einer Länge von 1.055 m, Sicherung von 81 ha in Gewässernähe für Naturschutzzwecke. t2 : Sicherung von 1.678 ha für den Naturschutz (Kauf), biotopgestaltende Maßnahmen auf 232 ha, Anlage von Knicks und anderen linienhaften Pflanzungen auf einer Länge von 1.600, Maßnahmen zur naturnahen Gestaltung von Fließgewässern auf 2.800 Metern. Entgegen den Zielvorgaben des EPLR wurde der Schwerpunkt der Maßnahme zu den Flächenkäufen verschoben (96 % der Mittel für den Flächenkauf).
	Summe der Fördergelder	**37,04**		

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 7.2: Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte und auf Umweltziele (Haupt- und Nebenziele) (Indikator 5-1.2)

Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte und auf Umweltziele (Haupt- und Nebenziele)	Öffentliche Aufwendungen in Mio. Euro (2000 - 2002)	erzieltes Output	Anteil der anrechenbaren Förderfälle gemäß Zielsetzungen oder Wirkungen	Anrechenbare Fördermittel	Hauptwirkungen
a Investitionsförderung (HZ)	5,80	602 Förderfälle (2000 bis 2003)	Laut Beraterbefragung liegt der Anteil der (ihnen bekannten) geförderten Unternehmen für den Zeitraum 2000 -2001 mit dem Hauptinvestitionsziel Umweltschutz bei 15 % und mit Nebenziel bei 37 %	Aufgrund der momentanen Datenlage kann keine Abgrenzung der anrechenbaren Förderfälle oder -summe erfolgen.	Laut Beraterbefragung: Hauptsächlich Verbesserung der Wirtschaftsdüngerlagerung und -ausbringung, Energie- und Wasserverbrauchreduzierung vernachlässigbar. Gerade im Bereich der Verbesserung der Ausbringungs- und Lagerungstechnik handelt es sich in den überwiegenden Fällen um eine Beschleunigung und Realisierung der Implementierung geltender Umweltstandards. Dies zielt nicht auf eine über den einzuführenden Standards liegende Verbesserung der Umwelt ab.
g Verarbeitung und Vermarktung (NZ)	4,50	35 Projekte (bewilligt)	25% der Förderfälle gewichten Umweltschutzaspekte als Ziel, daneben sind jedoch auch durch andere Zielnennungen positive Umweltwirkungen zu erzielen.	Aufgrund der momentanen Datenlage kann keine Abgrenzung der anrechenbaren Förderfälle oder -summe erfolgen.	Im Bereich der verarbeitenden Unternehmen: Reduzierung des Energieeinsatzes bezogen auf 1.000 Euro Wert der produzierten Erzeugnisse soll um etwa 30 % sinken. Insofern kann von einer Reduktion umweltbelastender Emissionen ausgegangen werden. Die Entsorgung von Nebenprodukten und Abfällen soll mengenmäßig und wertmäßig bezogen auf den Umsatz etwa gleich bleiben. In den zulieferndenlandwirtschaftlichen Betrieben: Schaffung ertragreicher Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Grunderzeugnisse, die mit umweltfreundlichen Methoden angebaut wurden. Hierüber kann keine Aussage getroffen werden, da keine Untersuchungen bei den Zulieferern gemacht wurden - nur indirekt über Anteil von Ökoprodukten am Rohwarenbezug.
h Erstaufforstung	1,72	479 ha Erstaufforstung (Kulturpflege und Nachbesserungen sind hinsichtlich Finanzvolumen und Wirkungen zu vernachlässigen)	Nach Einschätzung des Kapitelbewerters sind alle 367 Förderfälle mit positiven Umweltwirkungen verbunden, dies ist jedoch bezüglich der vorherigen Nutzungen und der Landschaft zu differenzieren.	1,72	Anreicherung der Landschaft: positiv ist, dass ein Großteil der Maßnahmen in den waldärmsten Gebieten Schleswig-Holsteins stattfindet. Abiotischer Ressourcenschutz: positive Wirkungen auf das Klima durch die Bindung von CO_2 (6t/ha/a); geringe positive Wirkung auf Wasser und Boden, da der überwiegende Teil der geförderten Aufforstung auf Grenzertragsstandorten durchgeführt wird. Hierdurch und durch den großen Anteil an Grünland (45%) kann es zu Konflikten mit dem Arten-und Biotopschutz sowie dem Kulturlandschaftserhalt kommen.
e1 Ausgleichszahlung (HZ)	0,20	2.444 ha (24% der Förderkulisse)	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme v.a. konservierende Umweltwirkungen verbunden.	0,20	Umweltwirkungen der Maßnahme sind nicht oder nur in geringem Umfang zu erwarten, da gemeinschaftsrechtliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Lediglich außerhalb der Schutzgebiete können durch die freiwillige Teilnahme Wirkungen für die Umwelt erzielt werden. Der Anteil dieser Flächen ist nicht bekannt. Prinzipiell kann die Ausgleichszahlung die Durchsetzbarkeit und Akzeptanz hoheitlicher Einschränkungen fördern.
e2 Ausgleichszulage (NZ)	3,81	14.040 ha (2002)	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme positve Wirkungen zumindest für den Erhalt von Landschaften verbunden.	3,81	In Deutschland werden für die Zahlung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten keine Standards festgelegt, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgehen. Vor diesem Hintergrund ist die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage, Landwirte zu einer umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis zu bewegen, als äußerst gering einzuschätzen. Dennoch können positive Umwelteffekte dadurch entstehen, dass sehr extensiv bewirtschaftete Flächen durch die Ausgleichszulage weiter in der Produktion gehalten werden.
i forstwirtschaftliche Maßnahmen	1,80	6.717 ha	2.821 ha Vertragsnaturschutz 3.306 ha Waldbauliche Maßnahmen 591 ha neuartige Waldschäden	1,80	Erhalt und Verbesserung besonderer Lebensräume im Wald durch den Vertragsnaturschutz Entwicklung naturnäherer Wälder durch den Umbau von Mono- in Mischkulturen Boden- und Wasserschutz durch Meliorationskalkungen Nicht mit angerechnet werden die Maßnahmen zur Jungbestandspflege, da diese in erster Linie wirtschaftlichen Zwecken dienen.
k Flurbereinigung	9,61	53 Verfahren	100% der Verfahren sind mit positiven Umweltwirkungen verbunden, bei über 60% ist der Aufgabenschwerpunkt oder zumindest Nebenzielsetzung Naturschutz.	9,61	Hauptbeitrag liegt in der Realisierung von Schutzgebieten und der Flächenbereitstellung für Naturschutzzwecke. Hierzu gehört auch im großen Maße die Bereitstellung von Land für Gewässerrenaturierungen. Weiterer wesentlicher Aspekt ist die Neuanlage von besonderen Lebensräumen.
n2 Biomasse	1,54	12 Projekte bewilligt und z. T. in Betrieb, Schwerpunkt Biogasanlagen.	100%	1,54	Reduzierung von CO_2-Äquivalenten durch Ersatz von Primärenergieträgern und Lachgasemissionen.
o Dorferneuerung	25,40		Ca. 10 % der Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger leisten auch einen Beitrag zur Verbesserung der Umwelt.	nicht quantifizierbar	Verbesserung von Fließgewässern, Erhalt und Verbesserung typischer dörflicher Lebensräume, Sensibilisierung der Bevölkerung.
Summe	**54,38**				

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 7.3: Fördermaßnahmen, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen - v.a. Nettoneuversiegelung - verbunden ist

Fördermaßnahmen, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen - v.a. Nettoneuversiegelung - verbunden ist	öffentliche Aufwendungen in Mio. Euro (2000 - 2002)	Abgeschlossene Förderfälle bis 31.12.2002	Anteil der anrechenbaren Förderfälle	Anrechenbare Fördermittel in Euro	Hauptwirkungen	Kosten der Kompensation und sonstige Vermeidungsstrategien
a Investitionsförderung	5,8	602 Förderfälle 2000 bis 2002	95,9% sind Investitionen in Wirtschaftsgebäude, die in der überwiegenden Zahl der Fälle mit Neubauten oder Erweiterungen verbunden sind. Die genaue Zahl ist aufgrund der momentanen Datenlage nicht ermittelbar.	nicht ermittelbar	Neubau von Stallgebäuden im Außenbereich fällt unter die naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen. Hauptwirkungen:Versiegelung (durchschnittlich 400 qm/ baulicher Maßnahme), Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, hierzu sind insbesondere die Neubauten und die Teilaussiedlungen zu rechnen. Notwendiger Ausgleich oder Ersatz wird fast ausschließlich über Bepflanzung oder Zahlung von Ersatzgeld abgegolten. Ausgleich durch Entsiegelung spielt keine Rolle.	3% der Investitionskosten, Schätzung der Berater
g Verarbeitung und Vermarktung	4,5	26	Neubau oder wesentliche Erweiterung von baulichen Anlagen (6 von 15)	nicht ermittelbar	Versiegelung 13.664 qm in der Stichprobe Außenbereichsvorhaben (50% der Bauvorhaben), Zersiedelung und Beeinträchtigung des Landschaftsbilds	0,35% der Investitionskosten In 3 von 6 Fällen fand Neubau auf wieder nutzbar gemachten Gewerbebrachen statt (in den anderen Bundesländern in keinem Fall).
k Flurbereinigung	9,6	53 Verfahren	100%	nicht ermittelbar	Der Ausbau eines leistungsfähigen Wegenetzes ist eines der maßgeblichen Ziele der Flurbereinigungsverfahren, allein 63% der Mittel flossen in Wegebaumaßnahmen. Auf 100 % der Verfahren wird die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung angewandt. Kompensationspflichtige Eingriffe sind hierbei: - Neuversiegelung in 10 von 16 näher untersuchten Verfahren, wobei durchschnittlich 0,8 ha oder 0,06% der Verfahrensgebietsfläche versiegelt wurden. - Beseitigung von Gehölzstrukturen und anderen Biotoptypen in 4 von 16 Verfahren. - Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes spielen eine untergeordnete Rolle.	Kosten können nicht in Bezug zu den Gesamtverfahrenskosten gestellt werden, da sich die ermittelten Kompensationskosten nur auf EU geförderte Maßnahmen innerhalb der Gesamtverfahren beziehen
o Dorferneuerung	25,4	185 abgeschlossenen Projekte	vernachlässigbare Größenordnung von neu errichteten Gebäuden oder Anbauten	geringfügig	Versiegelung Beeinträchtigung /Beseitigung von Lebensräumen	Wenn Kompensationsmaßnahmen genannt wurden, dann v.a. Bepflanzung; in keinem Fall Entsiegelung.
r Wegebau	12,9	312 km	100%	12,9	Versiegelung durch Wahl einer bituminösen/gebundenen Bauweise (97%) und Verbreiterung der Trasse; Neubau ist zu vernachlässigen.	ca. 6,25 % der Bausumme der Projekte, die unter die Eingriffsregelung fallen. Maßnahmen: z.B. Grünlandextensivierung, Pflanzung von Gehölzen, Entsiegelung
u Küstenschutz	57,6	4 Maßnahmen	Maßnahmen waren allesamt UVP/FFH-verträglichkeitsprüfungs- sowie kompensationspflichtig	57,60	Beeinträchtigung und Beseitigung besonderer Lebensräume Beeinträchtigung des Schutzgutes Boden durch Überbauung	Gesamtkosten der Ausgleichsmaßnahmen 3,302 Mio. dies entspricht ungefähr 6,8 % der Bausumme

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 7.4: Fördermaßnahmen, die positive Änderungen der Bodennutzung herbeigeführt haben (Kriterium 5-2.)

Fördermaßnahmen, die positive Änderungen der Bodennutzung herbeigeführt haben		Öffentliche Aufwendungen in Mio. Euro (2000 - 2002)	Flächenangaben in ha	Angaben zum Output
a	Investitionsförderung	5,8	keine Quantifizierung möglich	Indirekt über die Förderung von Ökobetrieben sowie die Förderung von umweltfreundlichen Ausbringungstechniken und Maschinen
e1	Ausgleichszahlung	0,2	2.444	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme keine nennenswerten Umweltwirkungen verbunden, eine Nutzungsaufgabe kann jedoch vermindert werden
e2	Ausgleichszulage	3,8	14.040	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme positve Wirkungen zumindest für den Erhalt von Landschaften verbunden
f	Agrarumwelt und Vertragsnaturschutz	13,3	26.914	davon 17.623 ha durch AUM in Normallandschaften ohne Kulissenbildung und 9.292 ha durch Vertragsnaturschutz und Stilllegungsflächen
g	Verarbeitung und Vermarktung	4,5	keine Quantifizierung möglich	indirekt über den Anteil an Ökoerzeugnissen an der Rohware
h	Erstaufforstung	1,7	479	Hinsichtlich der Wirkungsintensität ist anzumerken, dass der überwiegende Teil der Aufforstung zumindest der prämienberechtigten Flächen auf Grenzertragsstandorten und Grünland durchgeführt wird. Nur 10% findet auf landwirtschaftlichen Gunststandorten statt.
i	forstwirtschaftliche Maßnahmen	1,8	1.016	425 ha Waldbauliche Maßnahmen (Umbau bzw. Überführung von Monokulturen in naturnähere Wälder) 591 ha Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (Meliorationskalkungen)
k	Flurbereinigung	9,6	keine Quantifizierung möglich	In 4 von 16 untersuchten Verfahren wurden Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung durchgeführt, überwiegend Anpflanzung von Knicks
	Summen	**40,7**	44.893	
	Abzug für Überlagerung AZ und AUM		-1.825	
	Summen	**40,7**	**43.068**	

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 7.5: Maßnahmen, die einen Beitrag zum qualitativen Wasserschutz leisten (Indikator 5-3.2)

Maßnahmen, die einen Beitrag zum qualitativen Wasserschutz leisten		Flächenangaben in ha	Angaben zum Output
a	Investitionsförderung	keine Quantifizierung möglich	Indirekt über die Förderung von Ökobetrieben und Verbesserung der Ausbringungstechnik von Wirtschaftsdünger
f	Agrarumwelt und Vertragsnaturschutz	27.007	davon 17.623 ha durch AUM in Normallandschaften ohne Kulissenbildung und 9.292 ha durch Vertragsnaturschutz und Stilllegungsflächen
g	Verarbeitung und Vermarktung	keine Quantifizierung möglich	Indirekt über den Anteil an Ökoerzeugnissen an der Rohware
h	Erstaufforstung	479	Hinsichtlich der Wirkungsintensität ist anzumerken, dass der überwiegende Teil der Aufforstung zumindest der prämienberechtigten Flächen auf Grenzertragsstandorten und Grünland durchgeführt wird. Nur 10% findet auf landwirtschaftlichen Gunststandorten statt.
i	forstwirtschaftliche Maßnahmen	keine Quantifizierung möglich	23% der Maßnahmen wurden zur Aufrechterhaltung von Schutzfunktionen durchgeführt, davon 11% zum Trinkwasserschutz. Meliorationskalkungen
k	Flurbereinigung	keine Quantifizierung möglich	In 4 von 16 Verfahren wurden insgesamt 27 ha Flächen zur Anlage von Fließgewässerrandstreifen zugewiesen. In einem Verfahren wurde Fläche für ein Trinkwasserschutzgebiet bereitgestellt.
	Summen	**27.486**	

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 7.6: Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beitragen (Indikator 5-3.3)

Maßnahmen		Art der wirksamen Maßnahmen	Reduzierung des Treibhausgases (in Tonnen CO_2 Äquivalenten/a, wenn quantifizierbar)			
			CO_2	N_2O	CH_4	NH_3
Reduzierung der Emissionen und des Energieeinsatzes im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung						
a	Investitions-förderung	explizite Energieeinsparungsmaßnahmen an Gebäuden vernachlässigbar (4 Förderfälle Wärmedämmung) jedoch generelle Effekte über Installationen neuer Techniken (Milchtechnik) oder stallklimatischer Effekte im Zusammenhang mit Gebäudeinvestitionen	x			
		Verbesserte Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdünger bei 58% der auf Umweltschutzziele ausgerichteten Investitionen		x		x
f	Agrarumwelt	Ökologischer Landbau, Extensive Grünlandnutzung MSL, Vertragsnaturschutz auf Grünland	18.120	4.716	9.053	217
k	Flurbereinigung	Bodenordnung und Wegebau führen zu einer Rationalisierung der Feldwirtschaft und verringerten Schlepperlaufzeiten. Der Effekt ist jedoch nicht quantifizierbar.	x			
Reduzierung des Energieeinsatzes im Ernährungssektor						
g	Verarbeitung und Vermarktung	Modernisierung der Produktionstechniken, Energieverbrauch vorher-nachher wurde erhoben, jedoch noch kein auswertbarer Rücklauf für saldierte Aussagen.	x			
Senkenfunktion forstlicher Ressourcen						
h/ i	Erstaufforstung, sonstige forst-wirtschaftliche Maßnahmen	Im Berichtszeitraum steht einer zusätzlichen CO_2-Bindung von 7.120 t (durch Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und Erstaufforstung) ein CO_2-Verlust durch Waldbauliche Maßnahmen von 13.065 t gegenüber.	Im betrachte-ten Zeitraum Verlust von Bindungs-kapazität.			
Substitution fossiler Energieträger durch Ausbau alternativer Energiequellen						
n2	Biomasse	Bau von Biogasanlagen und Holzheizwerken	24.300	x		x
Energieeinsparungen im Hausbrandsektor						
o	Dorferneuerung	Wärmedämmmaßnahmen im Rahmen von Gebäudesanierungen	x			
Sonstiges						
t	Umweltschutz und Landschaftspflege	Wiedervernässung von Niedermooren	x			
		Summe der quantifizierbaren Effekte	**42.420**	**4.716**	**9.053**	**217**
		Gesamtsumme	**56.189**			

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 7.7: Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten (Kriterium 5-4.)

Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft leisten		Angaben zum Output	Gesamtflächen-anteil, wenn quantifizier-bar, in ha	Kohärenz	Vielfalt	kulturelle Eigenart	Landschafts-erleben, Zugänglichkeit
e1	Ausgleichszahlung	Maßnahme trägt zum Erhalt bestimmter Nutzungsformen bei. Dabei ist zu bedenken, dass diese Nutzungsauflagen aufgrund des hoheitlichen Schutzes einzuhalten wären. Nicht hoheitlich geregelt werden kann aber die Aufrechterhaltung einer Nutzung. Wieweit diese ohne AZ gefährdet wäre, kann z.Z. nicht quantifiziert werden	2.444	2.444		2.444	
e2	Ausgleichszulage	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme positive Wirkungen zumindest für den Erhalt von Landschaften verbunden.	14.040	14.040			
f	Agrarumwelt und Vertragsnaturschutz	Hierunter fallen die Maßnahmen, die durch die Indikatoren VI.3.-1.1. Kohärenz der landwirtschaftlichen Nutzung, VI 3-2.1 Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzung und VI 3-3.1 kulturelle Eigenart landwirtschaftlicher Nutzung gefasst werden. Insgesamt tragen alle Maßnahmen zum Schutz und Erhalt der Landschaft bei. Sie können aber den einzelnen Bedeutungsfeldern unterschiedlich zugewiesen werden (vgl. Kapitel 6, Tabelle 6.18 ff). Die Wirkungen der Vertragsnaturschutzmaßnahmen ist insgesamt als stärker einzuschätzen, da sie auf Gebietskulissen zugeschnitten und von ihrer Ausrichtung eher geeignet sind, besondere Landnutzungsformen und Landschaftselemente zu erhalten.	26.915	18.621	17.835	9.209	
h	Erstaufforstung	479 ha Erstaufforstung, in großen Teilen in den waldärmsten Gebieten, 88% als reine Laubwaldkulturen, nur auf 3 ha Naturverjüngung. Da Waldvermehrung zur Verbesserung der landschaftlichen Attraktivität ein vorrangiges Ziel des Landes ist, werden alle Flächen diesem Indikator zugerechnet. Es ist aber nicht auszuschließen, dass gerade für die Erhaltung kultureller Eigenart der Flächennutzungen durch die Aufforstung von extensiv genutzten Grenzertragsstandorten auch negative Auswirkungen auftreten können.	479	479	479		43 % in für die Erholung bedeutsamen Schutzgebieten
i	sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	84 ha durch Überführung von Rein- in Mischbestände 341 ha Waldumbau durch Unterbau und Naturverjüngung 2821 ha Vertragsnaturschutz zur Aufrechterhaltung besonderer Waldlebensräume und -bilder	3.246	3.246	3.246		Berücksichtigung von Erholungs-aspekten und -konzepten (12%)
k	Flurbereinigung	In 11 von 16 näher untersuchten Verfahren wurde in der Befragung eine insgesamt positive Wirkung auf das Landschaftsbild konstatiert, in den übrigen fünf eine neutrale, d.h. positive und negative Veränderungen halten sich die Waage. Kohärenz und Vielfalt der Landschaft spielen dabei eine wichtigere Rolle als die kulturhistorischen Eigenarten.	nicht quantifizier-bar	xx	xx	x	Erschließung der Landschaft durch Wegebau
o	Dorferneuerung	Es wurden zahlreiche erhaltende und gestaltende Arbeiten an ortstypischen Gebäuden durchgeführt, darunter z.B. Kirchen, Backhäuser, Mühlen. Ihr Anteil ist jedoch gemessen an den anderen Fördergegenständen relativ gering. So wurden bspw. sehr viele DGHs / Gemeinschafts- / Mehrzweckeinrichtungen gefördert sowie Plätze und Dorfmittelpunkte. Grundsätzlich werden die Arbeiten so ausgeführt, dass sie sich nach Art und Maß in die ortstypische Bebauung eingliedern und die kulturelle Eigenart des Dorfes unterstreichen.	x			x	x
t	Umweltschutz und Landschaftspflege	Umgestaltungen an Gewässern mit stark landschaftsbildprägender Funktion auf 11,4 km. Bei Annahme eines hierdurch beeinflussten Bereiches von beidseits 100 m entspricht dies einer positiv beeinflussten Fläche von 228 ha. Zusätzliche positive Wirkungen auf den für den Naturschutz gesicherten Flächen sind in Abhängigkeit von den jeweils noch umzusetzenden Entwicklungsmaßnahmen zu erwarten (1.759 ha). Sonstige biotopgestaltende Maßnahmen auf 232 ha. Anlage von Knicks und linienhaften Pflanzungen mit stark landschaftsbildprägender Funktion auf 1.600 m (entspricht 32 ha).	2.251	2.251	264	264	x
		Summe der quantifizierbaren Flächen	49.375	41.081	21.824	11.917	
		Abzug wegen Doppelung AUM und AZ	1.825				
		Summe	**47.550**	**41.081**	**21.824**	**11.917**	

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 7.8: Bedeutungsfelder des Erhaltes und der Verbesserung von Landschaften

Kriterium	Erläuterung, Bedeutungsfeld	Indikator	Maßnahmenbeispiele
Erhalt und Verbesserung der Landschaftskohärenz:	**Angemessenheit** der vorgefundenen Nutzungen (inkl. Nullnutzung!): Spiegeln sich in den **Flächennutzungen** die ökologischen Bedingungen wider (paust der Standort durch?)	- Flächen mit standortangepassten Nutzungen - Flächen mit Schutzmaßnahmen für den Landschaftswasserhaushalt	- Förderung des Laubwaldes - Feuchtgrünlandförderung - Wiedervernässungsmaßnahmen
	Verbesserung / Erhalt der **Natürlichkeit der Wirkung** von Landschaft durch den Eindruck von Ungestörtheit und Fehlen eines menschlichen Einflusses	- Flächen, auf denen Alterungsprozesse / Selbstorganisiertheit der Natur /Dynamik stattfinden - Flächen /Projekte, mit denen Renaturierungsziele verbunden sind - Flächen /Projekte, mit denen naturnahe Bewirtschaftung verbunden ist	- Erhöhung des Altholz-/ Totholzanteils - Erhöhung des Anteils schützwürdiger Biotope - Erhöhung der Sukzessions-/ Naturverjüngungsflächen - Gewässerrenaturierungen
Erhalt und Verbesserung der Unterschiedlichkeit der Landschaft	Im Vordergrund steht hier **die landschaftliche Vielfalt**: - Vielfalt der **Flächennutzungen** und deren Gliederung und Verteilung - Vielfalt der unterscheidbaren **Elemente** und **Strukturen** in einer Landschaft. - Vielfalt der vorkommenden **Arten** und **Lebensräume** - Landschaft soll vor einer Vereinheitlichung und Verarmung geschützt werden.	- Zunahme / Erhalt der Vielfalt von Arten - Zunahme der Kulturarten/Ausbau der Fruchtfolge - Flächenanteil/Fördermittel für die Verbesserung Schaffung von naturnaher Elemente in der Kulturlandschaft - Erhalt der Vielfalt der natürlichen Standorte - Erlebbarkeit des jahreszeitlichen Wechsels	- Anlage von Blänken, Hecken etc. - Blühstreifen - Förderung des Ökolandbaus
Erhalt und Verbesserung der kulturellen Eigenart/ historische Kontinuität/ Harmonie	Das Erscheinungsbild der Landschaft ist durch die Erkennbarkeit **historischer Kulturlandschaftselemente** im Einklang mit kulturellen, historischen Traditionen geprägt. Die Landschaftsgestalt ist in ihrer historischen Dimension und ihrer Maßstäblichkeit ungestört und das Landschaftsbild wirkt harmonisch. Landschaft soll vor Überprägung geschützt werden. Erhalt regionaler Landschaften im Gegensatz zu universellen Landschaften Kontinuität als Gleichgewicht zwischen Innovation und Tradition und nicht als Konservieren	- Erhalt kulturhistorischer Landschaftselemente - Entwicklung der Verteilungsmuster von Nutzungen - Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzungsfläche (Flächenaufgabe, Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen, Verteilungsmuster Grünland-Acker, Verwandlung landwirtschaftlicher Nutzfläche in Siedlungsfläche)	Erhalt landwirtschaftlicher Nutzungen in von Aufgabe bedrohten Gebieten Erhalt nutzungsgebundener Lebensräume
Verbesserung des Erlebniswertes der Landschaft	Hier geht es um die tatsächliche Nutzbarmachung bzw. Zugänglichkeit von Landschaft für ruhige Erholung und damit die Verbesserung ihres Freizeitwertes.	- Verbesserung der Zugänglichkeit / Erlebbarkeit der Landschaft - Erhalt und Verbesserung von Landschaften für Erholungszwecke	- Erschließungsmaßnahmen - Lenkungskonzepte - Lernpfade - Edutainment Angebote

Quelle: Eigene Darstellung nach Wascher, 2000; EU-KOM, 2000; Peters, 2001; Köhler et al., 2000.

MB-X-Text 7.1 - Landwirtschaft und Klimarelevanz

Im Nationalen Klimaschutzprogramm der Bundesregierung (Bundesregierung, 2000) werden die Rolle und Ansatzpunkte der Landwirtschaft für den Klimaschutz beleuchtet. Die Interessenlage ist für diesen Bereich vielschichtig, da die Landwirtschaft zum einen selber zu den Emittenten klimarelevanter Gase zu rechnen ist und zum anderen vom Klimawandel empfindlich betroffen sein wird. Darüber hinaus können landwirtschaftlich genutzte Flächen sowohl Senken als auch Quellen für Treibhausgasemissionen sein.

Die Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe für Klimaänderungen (IPCC) hat Leitlinien für nationale Treibhausgasinventare erstellt. Diese Leitlinien (IPCC, 1997) unterscheiden „Landwirtschaft“ sowie „Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft“ wie folgt:

- „Landwirtschaft“ bezieht sich auf die eigentlichen Tätigkeiten der landwirtschaftlichen Produktion, z.B. CH_4-Emissionen aus Viehwirtschaft und Reisanbau sowie N_2O-Emissionen aus landwirtschaftlich genutzten Böden.
- „Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft“ beinhaltet:
  - Emissionen und Entzug von CO_2 als Folge forstwirtschaftlicher Maßnahmen,
  - Emissionen verschiedener Treibhausgase aufgrund der Umwandlung vorhandener Wälder und natürlichen Graslandes für andere Arten der Bodennutzung,
  - Entzug von CO_2 aufgrund der Aufgabe zuvor bewirtschafteter Flächen sowie
  - CO_2-Emissionen aus dem Boden und Aufnahme in den Boden und in pflanzliche Biomasse in Verbindung mit Änderungen der Landnutzung und der Bewirtschaftung.

Darüber hinaus verbraucht die Landwirtschaft auch Primärenergie im Rahmen der Produktion. Diese CO_2-Emissionen werden jedoch nicht gesondert für die Landwirtschaft ausgewiesen, sondern entsprechend internationalen Regeln unter anderen Rubriken erfasst:

- Treibstoffverbrauch der Traktoren: Verkehrssektor,
- Energieverbrauch zur Herstellung von Düngemitteln, PSM und anderen Produktionsmitteln im Industriesektor.

MB-X-Tabelle 7.9 verdeutlicht den Anteil der einzelnen Treibhausgase an der Klimaproblematik und den Anteil der Landwirtschaft am Ausstoß dieser Gase. Insgesamt ist die Landwirtschaft mit 5,8 %, ohne energiebedingte Emissionen, an den Gesamtemissionen beteiligt. Nach Geier liegt der Gesamtanteil der Landwirtschaft am Treibhauseffekt bei 8,5 % (Köpke, 2002).

MB-X-Tabelle 7.9: Anteile einzelner Gase an Treibhausgasemissionen und Beitrag der Landwirtschaft

Anteil der ...	**CO_2**	**CH_4**	**N_2O**
Gase an Treibhausgasemissionen insgesamt (1998), berechnet nach CO2 Äquivalenten	87 %*	7,2 %*	4,9 %*
Anteil der Landwirtschaft an den Emissionen	Anteil an den energiebedingten Emissionen ca. 3 %*	48 %**	52 %**

*Zahlen nach Bundesregierung, 2000, ** Zahlen nach Sensi, 2003.

Quelle: Eigene Darstellung.

MB-X-Tabelle 7.10 fasst die Reduktionsziele der Bundesrepublik für die landwirtschaftsrelevanten Kyotogase zusammen.

MB-X-Tabelle 7.10: Reduktionsziele der Bundesrepublik Deutschland der für die Landwirtschaft relevanten Kyotogase

Klimagase	**Zeithorizont zur Erreichung des Zieles**	**Reduktionsziel gegenüber 1990 in %**
CO_2	2008 - 2012	21 %
	2005*	25 %
CH_4	2008 - 2012	21 %
N_2O	2008 - 2012	21 %

* nationales Ziel

Quelle: Eigene Darstellung.

CO_2-Äquivalente oder auch Global-warming-potential

Die verschiedenen Gase sind mit unterschiedlichen Wirkungen pro Erfassungseinheit verbunden. Als Umrechnungseinheit zur Aufsummierung verschiedener klimarelevanter Gase wurden CO_2–Äquivalente festgesetzt, die dem Treibhauspotential von CO_2 bezogen auf 1.000 Jahre entsprechen. MB-X-Tabelle 7.11 gibt die Umrechnungseinheiten wieder, die auch der Zwischenbewertung zugrunde gelegt wurden.

MB-X-Tabelle 7.11: Umrechnungsfaktoren für CO_2–Äquivalente

Treibhausgas	**Umrechnungsfaktor für CO_2 Äquivalent nach Bundesregierung (2000)***
Methan CH_4	21
Lachgas N_2O (Distickstoffmonoxid)	310

* Andere Autoren legen zum Teil andere Faktoren zu Grunde, so Köpke (2002) 11 für Methan und 270 für Lachgas.

Quelle: Eigene Darstellung.

Senkenfunktion von Land- und Forstwirtschaft

Wald ist in Deutschland eine Kohlenstoffsenke, da mehr nachwächst, als verbraucht wird. Dadurch erfolgt eine Bindung von ca. 4 % der CO_2-Emissionen. Landwirtschaftliche Bö-

den können je nach Art der Bewirtschaftung zu Senken oder zu Quellen werden. Zur Erfassung der Senkenfunktion besteht noch kein allgemein anerkanntes Instrumentarium. Zusätzlich kann von einer Bindung von CO_2 in Holzprodukten ausgegangen werden. Im Rahmen der Halbzeitbewertung spielen für die Senkenfunktion vor allen Dingen landwirtschaftliche Maßnahmen eine Rolle.

Quellen und Handlungsansätze für die verschiedenen Gase

MB-X-Tabelle 7.12 fasst die klimarelevanten Gase und den jeweiligen Anteil der Emissionsmengen aus der Landwirtschaft zusammen.

MB-X-Tabelle 7.12: Emissionsmengen klimarelevanter Gase, die bei der landwirtschaftlichen Nutzung eine Rolle spielen

Treibhausgas	Anteil der Treibhausgasemissionen nach CO_2-Äquivalenten / Anteil der Landwirtschaft daran	Ausstoß in Schleswig-Holstein aus der Landwirtschaft
Kohlendioxid (CO_2)	87 % / 3 %	keine Angaben
Lachgas (N_2O)	4,9 % / 52 %*	3.503.000 t
Methan (CH_4)	7,2 % / 48 %**	2.184.000 t
Ammoniak (NH_3)	indirekt über Anteil N_2O	42.200 t (keine CO_2-Äquivalente, sondern absolut)

* In Schleswig-Holstein 94 % ** In Schleswig-Holstein 62 %

Quelle: Eigene Darstellung nach Sensi, 2003; Köpke, 2002; Bundesregierung, 2000.

CO_2-Quellen und Einsparpotentiale

- Abhängig von der Intensität des Vorleistungseinsatzes führt die Reduzierung des Einsatzes von Düngemitteln, Pflanzenschutzmittel, Kraftfutter etc. in extensiven Bewirtschaftungsformen zu CO_2-Einparungen.
- Bereitstellung von Biomasse und nachwachsenden Rohstoffen für den Energiesektor. Hierbei ist die Gewinnung von Biogas doppelt wirksam, da sie zum einen andere fossile Energieträger substituiert und zum anderen die Emission von Methan reduziert.
- Flächenbewirtschaftung in der Land- und Forstwirtschaft zur Besserung der Speicherfähigkeit, Erhöhung der Vorräte (d.h. humusanreichernde Produktionsverfahren).

N_2O-Quellen

- Direkte Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden (94 %) (Sensi, 2003) und aus der Nutztierhaltung (6 %).
- Indirekte Emissionen als Umwandlungsprodukt der flüchtigen Ammoniak-, Nitrat- und NOx-Verbindungen, Umrechnungen nicht möglich. Laut Köpke (2002, S. 9) besteht aber eine enge Korrelation zwischen emittiertem N_2O und Gesamt N-Input.

– Emissionen infolge der Verbrennung landwirtschaftlicher Rückstände.

Methanquellen

– 17 % der Methanemissionen stammen in Westeuropa aus tierischen Exkrementen (Köpke, 2002, S. 9).
– 60 % aus Nährstoffumsetzung im Pansen von Wiederkäuern, enterische Fermentation. Berechnung erfolgt nach Emissionsfaktoren je Tier, da Emissionsraten vom jeweiligen Verdauungssystem und der Futteraufnahme abhängen.
– Aus der Düngewirtschaft im Rahmen des mikrobiellen Abbaus von Exkrementen. Berechnung erfolgt nach erzeugter Menge Dung (Art und Anzahl der Tiere) und Anteil, der anaerob abgebaut (Klima, Verfahren der Mistlagerung und –behandlung) wird.
– Größtes Potential zur Reduzierung liegt neben der Lagerungstechnik in der Ausweitung der Biogasgewinnung.

Ammoniakquellen

Ammoniak (NH_3) ist zwar kein direkt klimarelevantes Produkt, aber es entfaltet Wirkungen auf Ökosysteme und die Umwandlungsprodukte. Wirkungspfade sind folgende:

– Eutrophierung und Versauerung führen zu Beeinträchtigung der für den Klimaschutz relevanten Wälder,
– Indirekt klimawirksames Spurengas, da es im Boden zu N_2O umgewandelt wird, Korrelation von NH_3 und N_2O nicht möglich (s.o.),
– 93 % der Gesamtemissionen aus der Landwirtschaft, dabei 70 % aus der Rinderhaltung, Schweinhaltung und Mineraldüngeranwendung.

Ausschlaggebende Einflussgrößen sind:

– Ausbringungstechnik,
– Lagerungstechnik (TA Luft),
– Tierbestände.

Laut Genfer Luftreinhalteabkommen zur Bekämpfung der Versauerung, Eutrophierung und des bodennahen Ozons (Multikomponentenprotokoll) vom 01.12.1999 ist für das Jahr 2010 eine Minderung um 16 % gegenüber dem Stand von 1996 vorgesehen.

Beiträge der Forstwirtschaft zum Klimaschutz

Schutz bestehender und Ausweisung neuer Waldflächen durch

– Erstaufforstung,

– Verbesserung der Vitalität und Anpassungsfähigkeit der Wälder als Mischbestände als Voraussetzung zum Erhalt der Anpassungsfähigkeit an die Klimaveränderungen,

– Waldbauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Speicherfunktion der Wälder:
  - Zuwachsstarke Baumarten versus langfristige Stabilität, alte Bestände versus Marktlage (Nachfrage nach Schwachholz),
  - zentrale Bedeutung hat hier der Bodenschutz, da mindestens 50 % der Kohlenstoffvorräte im Mineralboden, Humus und Streu gespeichert sind,
  - Naturverjüngung, Verzicht auf Kahlschlag,
  - bodenschonende Walderschließung und Holzernteverfahren,
  - vermehrte Verwendung von Holz als Rohstoff und Energieträger im Sinne der Nutzung der Produktspeicherung,
  - Materialsubstitution,
  - Energiesubstitution.

Hierbei gibt die Bundesregierung (2000, S. 25) zu bedenken, dass „an die sich aus der Erstaufforstung in Deutschland ergebenden Beiträge zum Klimaschutz keine zu hohen Erwartungen gestellt werden dürfen. Das Potential der CO_2-Einbindung, das sich aus der Erstaufforstung für den Zeitraum 1990 bis 2005 ergibt, beträgt bei einer Fläche von ca. 6.000 bis 7.000 ha je Jahr weniger als 0,1 % der jährlichen CO_2-Emissionen." Verluste, die ca. bei 2.000 bis 3.000 ha pro Jahr liegen, können diese Effekte kompensieren, v.a., wenn der Abbau organischer Kohlenstoffverbindungen aus dem Waldboden einbezogen wird.

Im Rahmen der Zwischenbewertung spielen nur die Effekte durch die Erstaufforstung und den Abbau der forstlichen Ressourcen eine Rolle.

Beitrag des Ökologischen Landbaus

Die flächenbezogenen CO_2-Emissionen sind, bei systemüblichen Flächenanteilen einzelner Fruchtarten und Futtermittelzukäufen, beim Ökologischen Landbau um ca. 65 % geringer (Köpke, 2002, S.8). Im Vergleich zu konventionellen Systemen, ist dies auf den geringen Anteil indirekter Energieträger (zugekaufter Betriebsmittel) zurückzuführen. Der Maschinenanteil sowie Treib- und Schmierstoffe sind im Ökolandbau wiederum wesentlich höher, so dass insgesamt mit einem Umrechnungsschlüssel von 60 % Energiereduzierung gegenüber der konventionellen Landwirtschaft gerechnet werden kann. Dieser Umrechnungswert wird auch den Berechnungen der Zwischenbewertung zu Grunde gelegt. In ökologischen Systemen wird aufgrund geringerer Erträge als im konventionellen Landbau weniger Kohlenstoff im Erntegut, dafür jedoch mehr Kohlenstoff in Form organischer Bodensubstanz gebunden.

Das vergleichsweise geringe Düngungsniveau auf ökologisch bewirtschafteten Flächen führt vermutlich zu geringeren Lachgas- und Ammoniakemissionen. Allerdings können

Lachgasemissionen infolge des intensiveren Anbaus von Leguminosen im Ökologischen Landbau steigen (Haas et al., 1995).

Maßnahmen im Rahmen der einzelnen Fördersträngе

MB-X-Tabelle 7.13 gibt einen Überblick über die Handlungsmöglichkeiten im Rahmen eines EPLR zur Reduzierung klimarelevanter Gase.

MB-X-Tabelle 7.13: Mögliche Ansatzpunkte zum Klimaschutz im Rahmen eines EPLR

Treibhausgas	Quellen	Maßnahmearten	Kapitel I	Kapitel III	Kapitel V/VI	Kapitel VII	Kapitel VIII	Kapitel IX
CO_2	Vorleistungsnachfrage - PSM Produktion - Düngemittelproduktion - Saatgutherstellung - Futtermittel - Medikamente Primärenergieverbrauch - Produktionsverfahren - Gebäude Transport Waldumwandlung Verarbeitungsprozesse	Reduzierung des Verbrauchs von fossilen Energieträgern a) Einsparung b) Substitution Erhalt und Vermehrung von CO_2 Senken	Förderung der Energieeinsparung (Wärme und Kältedämmungsmaßnahmen) Bau von Biogasanlagen Umstellung der Heizanlagen auf umweltfreundliche Energieträger		Förderung extensiver Anbaumethoden/ Ökolandbau, dadurch Reduzierung der Vorleistungsnachfrage	Reduzierung des Energieverbrauchs Indirekt: Förderung der Vermarktung ökologisch und regional erzeugter Erzeugnisse	Erstaufforstung Verbesserung der Vitalität und Anpassungsfähigkeit der Wälder Schutz des Waldbodens Förderung von Holz als Energieträger und Baustoff	Energieeinsparungsmaßnahmen in der Dorferneuerung Rationalisierung der Feldwirtschaft, Treibstoffeinsparung durch Flurbereinigung
CH_4	- Nährstoffumsetzung im Pansen von Wiederkäuern 2/3, enterische Fermentation. - Düngewirtschaft Mikrobieller Abbau von Exkrementen,	Abstockung Erhöhung der Milchleistung /Kuh Fütterung Tierhaltungssysteme Lagerung Ausbringung Förderung von Biomasseanlagen	Umrüstungsmaßnahmen Fütterungstechnik Abdeckungen von Düngelagerungen	Schulungen: - Fütterungssysteme - Flächengebundene Tierhaltung - Emissionsarme Lagerung				

Fortsetzung MB-X-Tabelle 7.13

Treibhausgas	Quellen	Maßnahmearten	Kapitel I	Kapitel III	Kapitel V/VI	Kapitel VII	Kapitel VIII	Kapitel IX
N_2O	Direkte Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden und aus der Nutztierhaltung Indirekte Emissionen als Umwandlungsprodukt der flüchtigen Ammoniak, Nitrat NOx Verbindungen Umrechnungen nicht möglich	Extensivierung der Produktionsverfahren Stilllegung von Flächen Verbesserung der Düngung (standort- und bedarfsgerecht)			Extensive Bewirtschaftung Stilllegung		Aufforstung	
NH3	Tierbestände und Haltesystem Düngewirtschaft Unsachgemäße Düngung	Abbau der Tierbestände Verbesserung der Düngewirtschaft hinsichtlich: - Tierhalteverfahren - Lagerung - Ausbringung - Bedarfsnachweis	Lüftungstechnik Ausbringungstechnik Lagerungskapazitäten		Festmistverfahren Abbau der Tierbestände Reduzierung des Düngemitteleinsatzes			

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 8 - Zusatzfrage Chancengleichheit

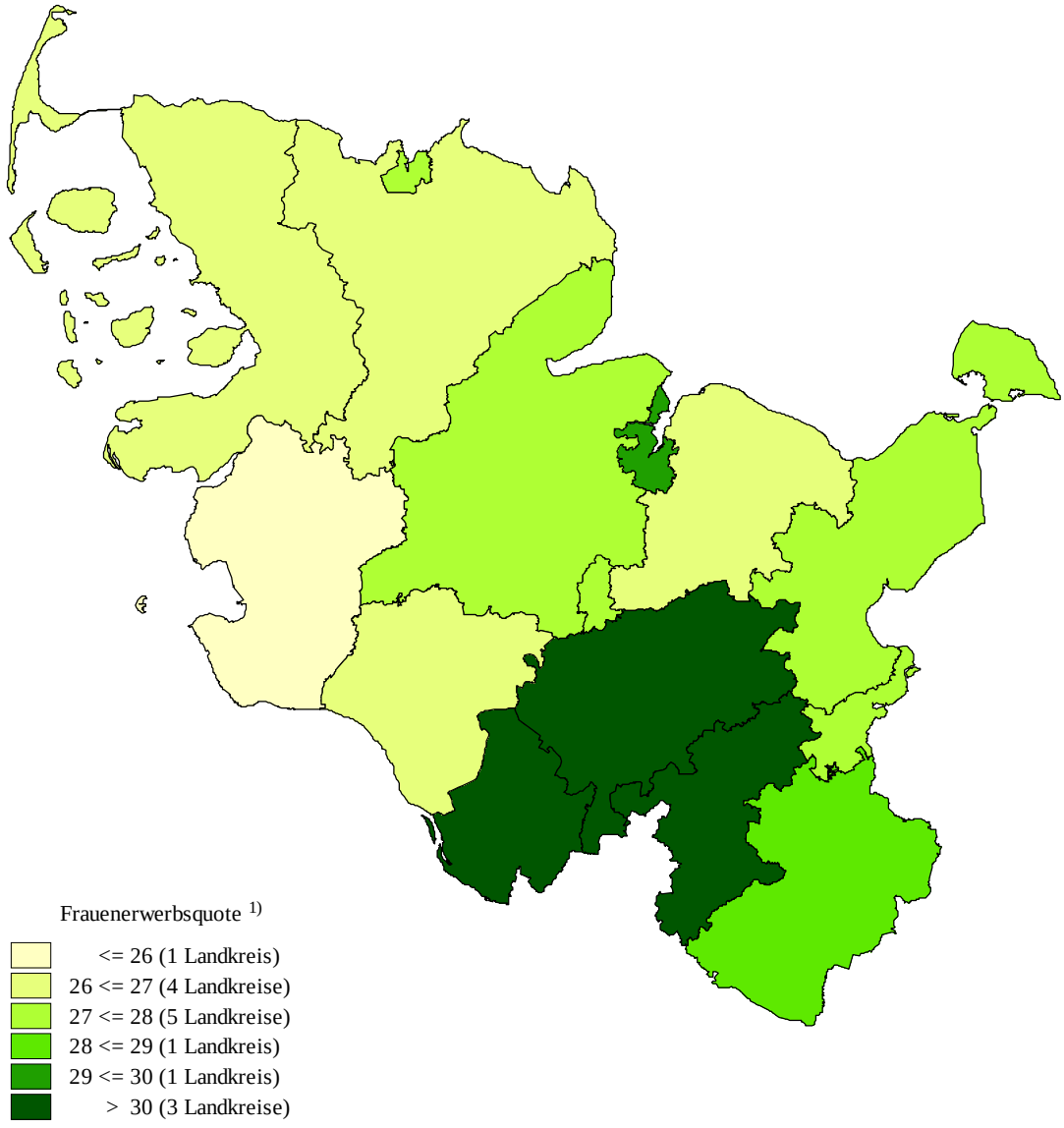
MB-X-Text 8.1 - Frauenerwerbsquote

Der Anteil der SV-beschäftigten Frauen am Wohnort lag in Schleswig-Holstein im Durchschnitt bei 29 je 100 Einwohnerinnen. Die regionalen Unterschiede sind ausgeprägt, wie MB-X-Karte 8.1 aufzeigt. Dies verweist trotz der positiven Beschäftigungsentwicklung in den 1990er Jahren auf ein Defizit an Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen in bestimmten Regionen. So liegt nur in der Landeshauptstadt Kiel und drei Hamburger Umlandkreisen die Frauenerwerbsquote über dem Landesdurchschnitt. An der Westküste und im Norden Schleswig-Holsteins sowie im Kreis Plön liegt die Frauenerwerbsquote unter 27:100.

Die Erwerbsquote von Frauen liegt unter der von Männern (33:100). Das Verhältnis zwischen der Frauen- und Männererwerbsquote hat sich im Vergleich zu vergangenen Jahrzehnten allerdings angenähert.

Charakteristisch sind weiterhin der hohe Teilzeitanteil von Frauen, der gerade in den nördlichen Landesteilen ausgeprägt ist, und die nach wie vor bestehenden Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen (MWTV, 2000, S. 55/56). Sehr hoch ist auch der Anteil arbeitsloser Frauen mit dem wohl familienbedingten Wunsch nach Teilzeitarbeit (Wenzel, 2002).

MB-X-Karte 8.1: Frauenerwerbsquote in den Landkreisen Schleswig-Holsteins, 2000



Minimum: Dithmarschen (24)
Maximum: Segeberg (33)
Land Schleswig-Holstein Durchschnitt (29)

1) SV-Beschäftigte Frauen am Wohnort / 100 Einwohnerinnen.
Quelle: Eigene Berechnungen nach EASYSTAT (2002).

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
6-Länder-Halbzeitbewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Anhang 9 - Umsetzung

MB-X-Text 9.1 - Ergebnisse der Expertengespräche auf Programmkoordinierungsebene und in der GD-Agri bezüglich der Rolle des Begleitausschusses

Einschätzungen zum aktuellen Status

Der Begleitausschuss ist völlig überflüssig. Er beschränkt sich auf rein formale Aspekte und ist daher eher hinderlich als dass er zweckdienlich ist.

EU-KOM hat auf der ersten Begleitausschusssitzung selbst die Existenz des Begleitausschusses in Frage gestellt. Allerdings werden auf dieser Ebene die Wirtschafts- und Sozialpartner einbezogen.

Die Bund-Länder-Referentenbesprechungen würden eigentlich den gleichen Zweck erfüllen wie der Begleitausschuss. Das Einspeisen der Änderungsanträge in diesen Begleitausschuss ist eher hinderlich, da kein Bundesland sich tatsächlich mit den Änderungsanträgen der anderen Bundesländer auseinandersetzen will, mit Ausnahme von Änderungsanträgen, die zu Lasten des eigenen Bundeslandes gehen.

Der Begleitausschuss hat keine Entscheidungskompetenz.

Die Position der EU-KOM in den Begleitausschüssen hat sich gegenüber der Ziel-5b-Politik deutlich geändert. In den Anfängen hatten die Vertreter der EU-KOM eine größere Entscheidungskompetenz, was sich in den letzten zwei Jahren dieser Politikphase deutlich geändert hat. Allerdings haben die EU-KOM-Vertreter zumindest eine Position kundgetan, so dass man die Richtung der letztendlichen EU-KOM-Entscheidung ungefähr bestimmen konnte.

In der Ziel-5b-Verordnung waren die Vertreter der EU-KOM Mitglieder des Begleitausschusses; nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 sind sie nur noch Beobachter, und dementsprechend ist auch ihr Verhalten im Begleitausschuss. Bezogen auf die kritische Einschätzung des Begleitausschusses durch die befragten Programmkoordinatoren stellte die EU-KOM heraus, dass der Begleitausschuss keine obligatorische Einrichtung ist, sondern auf Wunsch der Bundesländer eingerichtet wurde.

Aus Sicht der EU-KOM hat der Begleitausschuss in der jetzigen Form einen geringen Mehrwert. Er verkommt zu einem rein technischen Gremium, in dem nur Durchführungsdetails besprochen und abgesichert werden sollen. Dafür sind die Vertreter der Unité nicht die richtigen Ansprechpartner.

Änderungsmöglichkeiten

Es wurde um eine Einschätzung der im Rahmen der Vereinfachungsdiskussion der Strukturfonds diskutierten Vorschläge zur Verbesserung der Rolle der Kommission in den Sitzungen der Begleitausschüsse gebeten (EU-KOM, 2002a): *Vorabinformation der Kommission über zur Entscheidung stehende Themen soll durch vorherige interne Koordination in der Kommission zu verbindlichen Stellungnahmen der Vertreter in dem Ausschuss führen bei rechtzeitiger Übermittlung der notwendigen Instrumente.*

Dies wurde im Rahmen des Expertengesprächs als nicht praktikabel bezeichnet. Nach Einschätzung der Programmkoordination kommt die Kommission nicht so vorbereitet in die Sitzungen, als dass sie Entscheidungen treffen könnte. Die Bearbeitung der Änderungsanträge dauert z.Z. ca. ein halbes Jahr. Der Vorschlag aus dem Strukturfondsbereich ist auch deshalb nicht praktikabel, weil man die Änderungsanträge dann noch viel früher stellen müsste. Im Bereich des Ziel-2-Programms wird dies auch schon so gehandhabt. Dort wird die Einladung mit den erforderlichen Unterlagen mit ca. vier Wochen Vorlauf verschickt. Trotzdem trifft der EU-KOM-Vertreter in den Sitzungen keine Entscheidung. Es wird vom Bundesland auch gar nicht erwartet, dass die EU-KOM im Begleitausschuss endgültige Entscheidungen trifft. Die EU-KOM nimmt aus Sicht des Bundeslandes aber gar keine Stellung und gibt noch nicht einmal Hinweise zu den anstehenden Fragen.

Der Begleitausschuss und die Arbeitsgruppe der Programmkoordinierungsreferenten sind gedoppelt in ihrer Funktion. Die Abstimmung, die im Begleitausschuss erfolgt, könnte auch rein national erfolgen.

Statt technischer Detailfragen sollte der Begleitausschuss aus Sicht der EU-KOM viel stärker für inhaltlich-strategische Diskussionen genutzt werden, auch in Form von themenbezogenen Seminaren. Das Problem dabei ist nur, dass sich alle Beteiligten ungern selbst „in die Karten gucken lassen“, so dass die Frage ist, ob solche inhaltlich-strategischen Fragen überhaupt offen diskutiert werden können.

MB-X-Text 9.2 - EU-Monitoring - eine Chronologie der Ereignisse am Beispiel der Behandlung der sog. Artikel-52-Maßnahmen

Phase 1:

Die Bundesländer füllen für das Jahr 2000 die auf der Grundlage der VI/8877/99 erstellten Tabellen aus. Eingetragen werden ausschließlich EAGFL-kofinanzierte Maßnahmen, da die Ausfüllhinweise zum Verhältnis EAGFL-kofinanzierter Maßnahmen zu Artikel-52-Maßnahmen keine Aussage treffen.

Phase 2:

Die KOM erhält aus allen Bundesländern und anderen Mitgliedstaaten Monitoring-Tabellen und stellt fest, dass die Tabellen in der vorliegenden Form aufgrund unterschiedlicher Formate und Inhalte auf EU-Ebene nicht aggregierbar sind. „Bleiben aber die gemeinsamen Begleitdaten bei den zukünftigen Berichten in quantitativer und qualitativer Hinsicht auf dem Stand von 2000, dürfte die Kommission kaum im Stande sein, die Durchführung der EPLR wirksam zu begleiten oder für eine verlässliche Erhebung von Begleitdaten auf Gemeinschaftsebene zu sorgen“ (EU-KOM, 2002b).

Phase 3:

Ein intensiver Diskussionsprozess der KOM mit den Mitgliedstaaten setzt ein, an deren Ende überarbeitete Tabellensätze mit ausführlichen Ausfüllhinweisen stehen. In diesen Ausfüllhinweisen heißt es u.a. (EU-KOM, 2002b, S. 6):

„Staatliche Beihilfen, mit denen zusätzliche Mittel für die von der Gemeinschaft geförderten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen bereitgestellt und die gemäß Artikel 52 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 genehmigt werden (*top-ups*), sind bei den Begleitdaten zu den bewilligten öffentlichen Ausgaben **einzubeziehen** (Hervorhebung von uns) (d.h. Maßnahmen, finanziert im Rahmen der zweiten Finanztabelle im Anhang zur Kommissionsentscheidung zur Annahme des EPLR, im Falle von Programmen, bei denen solche Beihilfen vorgesehen sind)“.

Phase 4:

Die Bundesländer überarbeiten aufgrund der neuen Vorgaben ihre Monitoring-Tabelle 2000 und erstellen die Monitoring-Tabellen 2001 und 2002 auf der Grundlage der EU-KOM, 2002b, also einschließlich der Artikel-52-Maßnahmen.

Phase 5:

In einem Schreiben der KOM an die Bundesländer vom April 2003 heißt es bezüglich der Jahresberichte 2001: „Die Monitoring-Tabellen sollten nur die vom EAGFL kofinanzierten Maßnahmen umfassen“.

MB-X-Tabelle 9.1: Übersicht über die veränderten Regelungen zu Programmänderungen

VO (EG) Nr. 1750/1999	VO(EG) Nr. 445/2002	VO (EG) Nr. 963/2003
Anzugeben sind ...		
die Gründe und etwa auftretende Schwierigkeiten bei der Durchführung, die eine Anpassung des Programmplanungsdokuments rechtfertigen	gleich	gleich
die voraussichtlichen Auswirkungen der Änderung;	gleich	gleich
die Auswirkungen auf die Finanzierung und die Kontrollen der Verpflichtungen	gleich	gleich
zu genehmigen sind Änderungen, die		
Schwerpunkte betreffen,	gleich	gleich
zu einer Veränderung der wesentlichen Merkmale von Fördermaßnahmen gemäß dem Anhang einschließlich einer Veränderung des Satzes der Gemeinschaftsbeteiligung führen,	gleich	zu einer Veränderung der wesentlichen Merkmale von Fördermaßnahmen im Sinne von Anhang II führen Anmerkung: Die KOM hat viele wesentliche Merkmale (A-Punkte) zu anderen Informationen (B-Punkte) verändert, die keine Genehmigung mehr erfordern neuer A-Punkt: die allgemeines Ziel einer Maßnahme
den Gesamtbetrag der Gemeinschaftsunterstützung ändern,	gleich	den Gesamtbetrag der Gemeinschaftsunterstützung sowie den Gesamtbetrag der zuschussfähigen Kosten oder der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben, die in der Entscheidung zur Genehmigung des Programmplanungsdokuments festgelegt sind, ändern;
die Mittelzuweisung für eine Maßnahme ändern, um mehr als entweder 25 % im Vergleich zu dem für das betreffende Jahr vorgesehenen Betrag für die entsprechende Maßnahme, oder 5 % im Vergleich zu dem Gesamtbetrag, der für das betreffende Jahr vorgesehen ist, was immer welcher größer ist, wobei die Berechnung auf der Grundlage des EPLR erfolgt, das von der KOM genehmigt wurde	die Mittelzuteilung für eine Maßnahme um mehr als 10 % des für diese Maßnahme für den gesamten Planungszeitraum vorgesehenen Betrags ändern, wobei die Berechnung auf der Grundlage des von der Kommission genehmigten Programmplanungsdokuments erfolgt	die Aufteilung der Mittel zwischen den Maßnahmen des EPLR um mehr als 15% des für das fragliche Programm für den gesamten Zeitraum vorgesehenen Gesamtbetrags der zuschussfähigen Kosten ändern, wenn die Gemeinschaftsbeteiligung auf den zuschussfähigen Gesamtkosten beruht, 20 % des für das fragliche Programm für den gesamten Zeitraum vorgesehenen Gesamtbetrags der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben ändern, wenn die Gemeinschaftsbeteiligung auf den zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben beruht, wobei die Be-

VO (EG) Nr. 1750/1999	VO(EG) Nr. 445/2002	VO (EG) Nr. 963/2003
		rechnung auf der Grundlage des Finanzierungsplans im Anhang zur Kommissionsentscheidung zur Genehmigung des EPLR in ihrer zuletzt geänderten Fassung erfolgt.
die in Form von staatlichen Beihilfen zusätzlich gewährten Mittel für eine Maßnahme ändern, um mehr als entweder 25 % im Vergleich zu dem für das betreffende Jahr vorgesehenen Betrag für die entsprechende Maßnahme, oder 5 % im Vergleich zu dem Gesamtbetrag, der für das betreffende Jahr vorgesehen ist, was immer welcher größer ist, wobei die Berechnung auf der Grundlage des EPLR erfolgt, das von der KOM genehmigt wurde	die in Form von staatlichen Beihilfen zusätzlich gewährten Mittel für eine Maßnahme um mehr als 10 % des für diese Maßnahme für den gesamten Planungszeitraum vorgesehenen Betrags ändern, wobei die Berechnung auf der Grundlage des von der Kommission genehmigten Programmplanungsdokuments erfolgt	gestrichen
	Maßnahmen mit einer Mittelausstattung von weniger als 5 % des Gesamtbetrags des Programms für den gesamten Planungszeitraum sind ausgenommen	gestrichen
Zeitrahmen		
Änderungen sind der KOM in einem einzigen Vorschlag für das jeweilige Programm pro Jahr zu übermitteln außer, es handelt sich um Änderungen von Gemeinschaftsregelungen	gleich	weiterer Zusatz: gilt nicht bei Änderungen, die aufgrund von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Ereignissen mit größeren Auswirkungen auf die Programmplanung des betreffenden Mitgliedstaates erforderlich sind
	die Kommission wird rechtzeitig über die finanziellen Änderungen unterrichtet, die genehmigungspflichtig sind	die finanziellen Änderungen, die keiner Genehmigung bedürfen, sowie Änderungen des Satzes der Gemeinschaftsbeteiligung werden der KOM gemeinsam mit dem indikativen Finanzplan mitgeteilt. Sie treten zum Zeitpunkt ihres Eingangs bei den KOM in Kraft. Die innerhalb eines Kalenderjahrs kumulierten Änderungen dürfen die 15 %- oder 20 %-Grenze nicht überschreiten.
sonstige Änderungen		
werden der KOM mindestens zwei Monate vor in Kraft treten mitgeteilt	gleich	drei Monate

MB-X-Text 9.3 - Verbesserungsvorschläge für künftige Programmerstellungen

Folgende Auflistung stellt eine Zusammenfassung der Verbesserungsvorschläge dar, die die Programmkoordinatoren der sechs evaluierten Bundesländer im Rahmen der Expertengespräche gemacht haben.

Zeitfahrplan

- Es sollte gemeinsame Fahrpläne Bund/KOM - Mitgliedstaat für die Programmplanungsphase geben.
- Frühere Genehmigung der Rechtstexte und Durchführungsverordnungen.
- Frühere Genehmigung der Programme, damit nicht über einen so langen Zeitraum Rechtsunsicherheit besteht.
- Strikter Zeitplan: Ende 2005 Vorlage der Verordnungstexte mit eindeutigen Interpretationshilfen und Angeboten von KOM und Bund mit entsprechendem in sich stimmigem Begleitungs- und Bewertungssystem, bis spätestens September 2006 Genehmigung der Programme.
- Für Programmaufstellung und Diskussion mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern ist nach der Vorlage bereits interpretierter Verordnungen mindestens ein Jahr Zeit notwendig. D.h., bereits im Sommer 2005 müssen ausgearbeitete und vollziehbare Verordnungen vorliegen.

Rahmenregelungen

- KOM soll ausschließlich den Rahmen festlegen und das Ausfüllen des Rahmens den Mitgliedstaaten überlassen (stärkere Verantwortung der Mitgliedstaaten).
- Bei wettbewerbsrechtlichen Fragen Beschränkung auf eine Rahmenregelung, in deren Grenzen sich die Mitgliedstaaten bewegen können. Es sollten Schwellenwerte eingezogen werden, unterhalb derer es aufgrund der Erfahrungen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen kann.
- In der VO sollten Maßnahmen weniger detailliert beschrieben und stärker zusammengefasst werden.
- Höhere Konkretisierung von Vorgaben zur Durchführung.
- Weniger konkrete Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen.
- Begrenzung der Legislativvorgaben: Ausschlaggebend müssten eigentlich nur der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen und die Grundverordnungen sein. Ständig neue Leitlinien und Interpretationsvermerke führen dazu, dass man ständig nachbessern muss.

Organisation

– In der KOM sollte es einen Verantwortlichen für das EPLR geben, der das „Produkt“ gegenüber den anderen GD vertritt und nicht nur deren Anmerkungen und Fragen ungefiltert an die Länder durchreicht.

MB-X-Tabelle 9.2: Finanztechnische Regelungen und Verwaltungs- und Kontrollschriften und ihre Auswirkungen auf die Programmumsetzung

Kategorien	Maßnahmen	Finanztechnische Regelungen				Verwaltungs- und Kontrollvorschriften		
		Jährlichkeitsprinzip	Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre	Möglichkeiten der Mittelumschichtungen	Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen	Rechnungsabschlussverfahren	Kontroll- und Dokumentationspflichten	Programmänderungen
Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierte Maßnahmen	f1*, f2*, f3*, h1	unterschiedliche Handhabung der Frage der Prämienzusage über 2006 hinausgehend, f1 unter Vorbehalt, f2 und f3 mit Zusicherung einer vollen Prämiengewährung	kein Problem	eingeschränkte Flexibilität bei f, da aufgrund unterschiedlicher Landeshaushalte Mittelumschichtung nicht oder nur sehr bedingt möglich	keine Relevanz	führt bei den f-Maßnahmen zu einem hohen, in einigen Fällen kaum noch zu rechtfertigenden Verwaltungsaufwand, bes. für Verträge mit geringem Flächenumfang; keine zusätzlichen Stellen sondern Umschichtung der Aufgaben wie auch Optimierung der Arbeitsabläufe, Einführung einer Bagatellegrenze sollte erwogen werden	höherer Aufwand durch Kontrolle der GfP, Vier-Augen-Prinzip und VOK; bei f ist positiv hervorzuheben, dass Prüfdichte bei GfP bei Teilnehmern und Nichtteilnehmern an den AUM gleich hoch ist, aufwändiges System der Vor-Ort-Kontrollen für Vertragsnaturschutzmaßnahmen durch Einbindung verschiedener Stellen (SHL, STUA und ALR)	sowohl finanzielle wie inhaltliche Änderungen zur Anpassung an den Bedarf wie auch Akzeptanzsteigerung

(Fortsetzung MB-X-Tabelle 9.2)

Kategorien	Maß-nah-men	Finanztechnische Regelungen				Verwaltungs- und Kontrollvorschriften		
		Jährlichkeits-prinzip	Unterschiedlich-keit der Haus-haltsjahre	Möglichkeiten der Mittelum-schichtungen	Erstattungsprin-zip statt Voraus-zahlungen	Rechnungsab-schlussverfah-ren	Kontroll- und Dokumentati-onspflichten	Programmände-rungen
Bereits vor 2000 bestehen-de, aber aus dem EAGFL-Ausrichtung kofinanzierte Fördermaß-nahmen	landes-weit: **a, g,**	wenig sinnvoll bei investiven Maßnahmen, da z.B. Schwan-kungen in Um-setzung, auf-grund der schwierigen Haushaltslage des Landes SH keine einmalige Auszahlung der Zinsverbilligung möglich, da-durch erhöhter Aufwand, Kofi-nanzierung über 2006 hinaus nicht gesichert	Problem, weil Bundes- und Landeshaushalt erst so spät frei-gegeben werden und zudem Haushaltssper-ren die Umset-zung erschweren	z.T. fehlende Landesmittel erschweren ver-tikale Um-schichtung, Umschichtung der EU-Mittel in Artikel-33-Maßnahmen möglich (kom-munale Kofi-nanzierung), horizontal Ab-senkung des Gesamtpla-nungsansatzes	bei a wird Prob-lem teurer Zwi-schenfinanzie-rungen gesehen	Nach Anfangsschwierigkeiten werden keine grundsätzlichen Probleme benannt. Einzig die Herausnahme der AFP-Altverpflichtungen wird mit ver-waltungsökonomischen Aspekten begründet (dies betrifft v.a. die Kontrolle der Zweckbindungs-frist).		Anpassungen an den finanziellen Bedarf, Heraus-nahme der Alt-verpflichtungen; da letztlich erst bewilligt werden kann, wenn Pro-grammänderun-gen genehmigt sind und RL vorliegt, zusätz-liche Unsicher-heit bei Investi-tionsentschei-dung
	e2	etabliertes Verfahren, Verbindung mit Grundantrag Agrarförderung, Zuständigkeit ALR, aber bezogen auf geringe Zahl von Antragstellern hoher Verwaltungsaufwand, allerdings geringer als bei investiven Maßnahmen						

(Fortsetzung MB-X-Tabelle 9.2)

Kategorien	**Maß-nah-men**	**Finanztechnische Regelungen**				**Verwaltungs- und Kontrollvorschriften**		
		Jährlichkeits-prinzip	Unterschiedlich-keit der Haus-haltsjahre	Möglichkeiten der Mittelum-schichtungen	Erstattungsprin-zip statt Voraus-zahlungen	Rechnungsab-schlussverfah-ren	Kontroll- und Dokumentati-onspflichten	Programmände-rungen
Bereits vor 2000 bestehen-de, aber aus dem EAGFL-Ausrichtung kofinanzierte Fördermaß-nahmen	nur im Ziel-5b-Gebiet: **k1, n1, o1, o2, o3, p1, p2,** r1**, r2, s1, s2, t2, u1**	begünstigt ten-denziell Maß-nahmen, die leicht planbar und umsetzbar sind (z.B. We-gebau) oder innerhalb von Maßnahmen solche Projekte, die gut planbar sind und zu einem hohen Mittelabfluss führen (z.B. Landkauf bei t2)	s.o.	wird durch star-ke Zersplitte-rung der HH-Linien er-schwert; Vorteil ist, dass kom-munale Kofi-nanzierung möglich ist, Artikel-52-Maßnahmen als strategische Verfügungsmas-se (z.B. bei u1)	nur bei finanz-schwachen Zu-wendungsemp-fängern ein Problem, die sich Zwischenfinan-zierung nicht leisten können (z.B. kleinere Umweltverbän-de)	insgesamt höhe-rer Aufwand, der zumindest im Bereich der Dorf- und ländl. Regionalent-wicklung durch einheitliches EDV-System vereinfacht werden könnte	anfängliche Unsicherheiten bei ALR mit Prüfung der de-minimis-Regelung, der Durchführung der Inaugen-scheinnahme, der VOK und ZALIS, z.T. erst sehr späte ab-schließende Regelungen durch KOM und Fachreferat;	überwiegend finanzielle Än-derungen, Problem höchs-tens bei Anbin-dung an GAK, da hier eventu-elle Änderungs-genehmigungen erst abgewartet werden müssen.
neue Maßnah-men	e1**, i2, n2**	bei e1 kein Problem; bei n2 lange Planungs- und Genehmi-gungsphase, die Mittelabfluss verzögert	keine Anmer-kungen	kein Problem	nicht relevant	Rückgriff auf bewährte Ver-waltungsstruk-turen, verknüpft mit Grundan-trag Agrarför-derung	Mehraufwand bei ALR, aller-dings auch ver-bunden mit f	finanzielle Än-derungen, Aus-weitung der Gebietskulisse

(Fortsetzung MB-X-Tabelle 9.2)

Kategorien	**Maß-nah-men**	**Finanztechnische Regelungen**				**Verwaltungs- und Kontrollvorschriften**		
		Jährlichkeits-prinzip	Unterschiedlich-keit der Haus-haltsjahre	Möglichkeiten der Mittelum-schichtungen	Erstattungsprin-zip statt Voraus-zahlungen	Rechnungsab-schlussverfah-ren	Kontroll- und Dokumentati-onspflichten	Programmände-rungen
Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen in Verwaltungen mit wenig EU-Erfahrungen	landes-weit: c, i1, h2							
	außer-halb von Ziel-5b-Gebie-ten: **k1, n1, o1, o2, o3, p1, p2,** r1**, r2, s1, s2, t2, u1**	kein Unterschied zu Ziel-5b-erfahrenen Verwaltungen, bisheriger finanzieller Schwerpunkt in ehemaligen Ziel-5b-Gebieten ist nur z.T. auf Erfahrungsvorsprung zurückzuführen, in starkem Maße aber auch auf unterschiedlichen Stand der LSEn						

(Fortsetzung MB-X-Tabelle 9.2)

Kategorien	Maß-nah-men	Finanztechnische Regelungen				Verwaltungs- und Kontrollvorschriften		
Programmebe-ne		Problem bei der Gesamtpro-grammsteue-rung, aber an sich sinnvoll, da beispielsweise eine n+2-Regelung nur eine Bugwelle von nicht ver-ausgabten Mit-teln erzeugt	disharmonische Abläufe zwi-schen Landes-haushalt, GA-Änderungen, Mittelfreigabe der GA und EU-Haushaltsjahr größtes Problem bei Umsetzung, dadurch nur schmaler Um-setzungskorridor	SH gehört zu den abgebenden Ländern, meldet recht frühzeitig an den Bund die nicht zu verausgabenden Mittel; Mittelumschich-tung vertikal zwar möglich; scheitert aber an nicht zur Verfü-gung stehenden Landes- oder kommunalen Mitteln, Artikel-52-Maßnahmen werden bislang nur in geringem Umfang finanz-strategisch ge-nutzt; bei zuneh-menden Proble-men der Mittel-bindung sollte eine Anhebung der Kofinanzie-rungssätze er-wogen werden	dient der Verbes-serung der zweckmäßigen Verwendung der Mittel	beeinflusst die rechtmäßige Durchführung von Maßnah-men, nicht aber deren inhaltli-che Ausgestal-tung	EU verlangt nicht mehr Kon-trolle und Ver-fahrensschritte als die LHO und das VwVfG, Un-terschied liegt in den Dokumen-tationspflichten über diese Vor-gänge (Fachauf-sichten, System-prüfung), die zu einem systemati-schen und checklistenge-stützten Vorge-hen verpflichten, Übertragung der InVeKoS-Regu-larien auf in-vestiven Bereich allerdings nicht sachgerecht; best. verein-fachte Vorge-hensweisen der LHO sind außer Kraft gesetzt	Verfahren insge-samt sachge-recht, verhindert permanente Programmände-rungen, Fertig-stellung im Ja-nuar frühest-möglicher Ter-min wg. Landes-haushalt, durch lange Genehmi-gung bleibt we-nig Zeit für Umsetzung, daher werden vermeintlich strittige Punkte schon von vor-neherein nicht beantragt.

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.

Anhang 10 - Fragebögen und Interviewleitfäden

MB-X-Text 10.1 - Fragebogen für Zuwendungsempfänger AFP

Bitte senden Sie den Fragebogen anschließend ohne jegliches Anschreiben im beiliegenden bereits frankierten Rückumschlag oder per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5199) **bis zum 28.2. an uns zurück. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannten Ansprechpartner.**

01 **Wieviel EURO haben Sie für die geförderte Maßnahme investiert?**

Angabe als Nettobetrag ohne Umsatzsteuer:_____EURO

02 **Bitte tragen Sie in die folgende Tabelle die Nettoauftragsummen für Unternehmen des entsprechenden Gewerbezweiges mit der Zuordnung zum Sitz des Unternehmens ein. Da wir für die Berechnung des Beschäftigungseffektes nur Größenordnungen benötigen, können die Angaben gerundet sein.**

Auftragssummen (netto) in EURO an	**Unternehmen mit Sitz**				
Unternehmen der folgenden Gewerbezweige	in der Gemeinde	im Landkreis	im Bundesland	in einem anderen Bundesland	außerhalb Deutschlands
Vorbereitende Baustellenarbeiten (z.B. Erdarbeiten)					
Maurer					
Beton- und Stahlbauer					
Zimmerer					
Dachdecker					
Fliesen- und Plattenleger					
Wärme-, Kälte-, Schallschutzisolierer					
Estrichleger					
Maler und Lackierer					
Sonstiges Bau- und Ausbaugewerbe					
Kälteanlagenbauer					
Klempner					
Gas- und Wasserinstallateur					
Zentralheizungs- und Lüftungsbauer					
Elektroinstallateur					
Tischler					
Großhandel					
Sonstige Gewerbezweige (z. B. technische Anlagen)					

MB-X-Text 10.2 - Fragebogen für Zuwendungsempfänger Verarbeitung und Vermarktung - SH

MB-X-Text 10.2
Fragebogen für Zuwendungsempfänger Verarbeitung und Vermarktung – SH

Bitte füllen Sie diesen Fragebogen aus!

Bitte senden Sie den Fragebogen anschließend ohne jegliches Anschreiben im beiliegenden bereits frankierten Rückumschlag oder per Fax (Fax-Nr.: 0531 / 596-5199) bis zum 04. März 2003 an uns zurück. Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an die in der Fußzeile genannten Ansprechpartner.

Filterfrage:

Ist mit der geförderten Maßnahme ein Neubau oder eine wesentliche Erweiterung einer baulichen Anlage verbunden?

❒ **Ja**; dann beantworten Sie bitte die Fragen 1 – 6 im Abschnitt 1 und anschließend den Abschnitt 2.....

❒ **Nein**; dann überspringen Sie den Abschnitt 1 und beantworten direkt den Abschnitt 2

Abschnitt 1: Umweltauswirkungen von Bauvorhaben

01 **Welches gesetzlich vorgeschriebene Verfahren zur Prüfung von Umweltauswirkungen war für die Genehmigung des Bauvorhabens erforderlich?*** (Mehrfachnennungen möglich)

Eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)? ..... ❒

Eine Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen europäischer Schutzgebiete – sogenannte FFH-Verträglichkeitsprüfung nach Bundesnaturschutzgesetz?..... ❒

Eine Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz?..... ❒

Sonstiges umweltrelevantes Genehmigungsverfahren..... ❒

Wenn ja, welches?.....

.....

(Diese Angaben sind in den Bauantragsunterlagen enthalten)

02 **Welche rechtliche Regelung des Baugesetzbuchs (BauGB) lag der Baugenehmigung zugrunde?***

§ 35 BauGB – sogenanntes Außenbereichsvorhaben..... ❒

§ 30/31/32 BauGB - Vorhaben im beplanten Innenbereich auf der Grundlage eines Bebauungsplans bzw. eines planreifen Bebauungsplans..... ❒

§ 34 BauGB - Vorhaben im sogenannten unbeplanten Innenbereich..... ❒

(Diese Angaben sind in der Baugenehmigung enthalten)

Bei Fragen wenden Sie sich bitte an: Barbara Fährmann, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) · Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) · Bundesallee 50 · 38116 Braunschweig · Tel.: 0531 / 596-5179

03 **In welchem räumlichen Zusammenhang liegt das Bauvorhaben?**

In einem bereits erschlossenen Gewerbegebiet? ..... ❒
In einem neu zu erschließenden Gewerbegebiet?..... ❒
Auf einer bereits genutzten Gewerbefläche, die für das Vorhaben wieder nutzbar gemacht wurde(Flächenrecycling)?..... ❒
In der freien Landschaft?..... ❒
In einer sonstigen Gebietskategorie?..... ❒
Wenn ja, welche*?.....
.....

**(Nach Baunutzungsverordnung wären z.B. auch Industriegebiet, Mischgebiet etc. denkbar)*

04 **Mit welchen Beeinträchtigungen der Umwelt ist das Vorhaben verbunden und welche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wurden hierfür festgelegt? ***(Mehrfachnennungen sind möglich)

Bitte ankreuzen

Art der Beeinträchtigungen	Beeinträchtigung ist gegeben	Ausgleichsmaß-nahmen festgesetzt	Ersatzmaßnahmen festgesetzt	Zahlung von Ersatzgeld festgesetzt
Bodenversiegelung				
Beeinträchtigung des Landschaftsbildes				
Sonstige Beeinträchtigungen				
.....				
.....				

* *Angaben sind landschaftspflegerischen Gutachten in den Bauantragsunterlagen zu entnehmen oder sind in der Baugenehmigung festgesetzt.*

05 **Wieviel Fläche wurde das Bauvorhaben überbaut?**

.....m^2 Bodenfläche

06 **Wie hoch waren die Kosten für die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen?**

Ausführungskosten für die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.....EURO
Höhe des festgelegten Ersatzgeldes.....EURO

Abschnitt 2: Konjunkturelle Beschäftigungseffekte von Investitionen

07 **Wie hoch war das Gesamtinvestitionsvolumen der geförderten Maßnahme?**

_____ EURO (Nettobetrag ohne Umsatzsteuern)

08 **Bitte tragen Sie in die folgende Tabelle erstens die geschätzten Anteile der Gesamtinvestitionssumme für bestimmte Gewerke ein und zweitens wie viel Prozent dieser Auftragssummen an Unternehmen welcher Herkunft geflossen sind.**

Aufträge		geschätzter Anteil am Gesamtinvestitionsvolumen in %	davon in % an Unternehmen mit Sitz			
			im Landkreis	im Bundesland	im anderen Bundesland	außerhalb Deutschlands
für bauliche Investitionen	Hochbau					
	Tiefbau					
	Vorbereitende Baustellenarbeiten (Erdbau etc.)					
	Bauinstallationen/ Innenausbau					
für technische Investitionen	Kosten für Technik					
	Kosten für Installation					
für sonstiges						

Bitte senden Sie den Fragebogen ohne Anschreiben per Fax (0531/596-5199) oder beiliegendem Rückumschlag bis zum 04.März 2003 zurück

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!

MB-X-Text 10.3 - Leitfaden für Gespräch mit EU-Kommission, DG Agri

Gesprächteilnehmerinnen: Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Regina Grajewski, Barbara Fährmann, Tel: 0531/596-5217, -5179, regina.grajewski@fal.de, barbara.faehrmann@fal.de zuständig für die Halbzeitbewertung der EPLR der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg

1. Phase der Programmerstellung

Beschreibung der Zusammenarbeit mit den Bundesländern aus Sicht der Kommission

Unterschied zwischen föderalen Ländern und Zentralstaaten, Unterschied zwischen Österreich und BRD

Wünsche an den Bund in der Phase der Programmerstellung

Bei der Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen EU-Kommission und Länder Verwaltungen fühlten sich die Länder bei akuten Problemen zwar häufig gut unterstützt

– Aber bei der Informationsweitergabe werden Defizite gesehen
– Größtes Manko Rechtsunsicherheit durch individuelle Auslegungen von unbestimmten Rechtsbegriffen durch die einzelnen Vertreter der Kommission

Gibt es Prozesse der Qualitätssicherung der Stellungnahmen der KOM?

Auch bei den Fragekatalogen große Unterschiede zwischen den Bundesländern, warum?

Anforderungen an die Aufgliederung von Maßnahmen auf den indikativen Finanzplan Gliederung wurde ganz unterschiedlich gehandhabt (Haushaltslinien unterschiedlich hart durchgesetzt)? Wie stellt KOM Kohärenz zwischen Programmen her?

Gibt es ein klares Prüfraster, nachvollziehbare Prüfkriterien für die einzelnen KOM-Mitarbeiter

Eindruck des Learning by doing, Herausbilden von Rechtspositionen im Laufe der Genehmigungsphase, aber nicht vorab. In Umkehrung des Sprichwortes, wer zu früh kommt, den bestraft das Leben (NRW)

Definition des Artikel 33 (sektoral oder auf ländlichen Raum bezogen)

Enge Auslegung des Artikel 33, der nach VO und Fischler Direktiven weit gefasst ist.

Definition, was ist eine Agrarumweltmaßnahme (nordische Gastvögel)

War das Personal, das Ziel 5b umgesetzt hat bei der Erstellung der VO 1257/99 und der 1750/99 beteiligt?

Kurze Beschreibung des Konsultationsprozesses: wer kriegt wie lange, welche Unterlagen? Von Bundesländern wurde Beschleunigung der Konsultationsprozesse angemahnt.

Wettbewerbsrecht versus Maßnahmenvarianz und Ausgestaltung (Muss alles wettbewerbsrechtlich geprüft werden oder gibt es die Möglichkeit von Negativlisten)

Problematik der zahlreichen Handreichungen: wer entscheidet zu welchem Themen Leitlinien, Arbeitsblätter etc,. erstellt werden??

2. Programminhalte

Die häufigsten Schwächen

Diskrepanz zwischen akademischem Anspruch und Wirklichkeit (z.B. bezogen auf Strategie oder Zielbeschreibung im EPLR)

Regionalerer Ansatz, Gebietskulissen möglich?

Sektorübergreifender Ansatz erforderlich zur Behebung der Strukturschwäche im ländlichen Raum, Ziel 2 kann dies nicht leisten

Förderlücken zwischen den Programmen (Kleinstgewerbeförderung)

3. Umsetzungsphase:

Personalwechsel in der Kommission , wie oft? Wird als hinderlich empfunden

gewisse Kontinuität bei den BearbeiterInnen wird als sinnvoll gesehen.

Berechenbarkeit und Transparenz (was ist die Rechtsgrundlage von Kommissionsentscheidungen)

Jährlichkeit:

Zeitdruck Mittel loszuwerden, führt zu Verschiebungen der Maßnahmenverhältnisse

Bevorteilt finanzstarke Länder mit finanzieller Manövriermasse, weniger von Mittelverfall betroffen

Bei investiven Maßnahmen Steuerungsprobleme

Lösungsansätze (HO und 445 Änderungen)

Wo liegen aus Sicht der KOM Vor- und Nachteile der Jährlichkeitsregelung?

Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre: wie ist das in anderen Ländern, gäbe es eine Möglichkeit dies an das Kalenderjahr anzupassen?

4. Verwaltungsvereinfachung

Welche Probleme hinsichtlich Umsetzung sind aus Sicht der KOM hausgemacht? Welche Probleme lassen sich auf Vorschriften und Praktiken der Bundesländer zurückführen?

Wo werden Verwaltungsvereinfachungen aus Sicht der KOM ansetzen?

Regelungen der des neuen Entwurfs der EU-Haushaltsordnung in der die Kommission im Bedarfsfall die Möglichkeit eingeräumt wird, bis zu 3 % der jährlich für die ländliche Entwicklung stehenden Mittel in das nächste Haushaltsjahr zu übertragen

Bedingungen??

Modulationsmittel können entsprechend Art 50 (445) über einen Zeitraum von drei Jahren ausgegeben werden

Wäre es aus Sicht der Kommission möglich im EPLR die gesamte Förderstrategie für den ländlichen Raum festzulegen und dann nur die (finanziell) gewichtigsten in die EU-Kofinanzierung hineinzunehmen (Fördereffizienz)

5. Sanktionsproblematik

Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe: wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein (Artikel 64) drei Jahre nach Programmgenehmigung.

Sanktionen können aus Sicht der Bundesländer nur auf der Grundlage nationaler Rechtsetzungen verhängt werden (Vorbehalt des Gesetzes bei Eingriffen in Rechtspositionen). Kein Lex EU-Förderung möglich.

Wie wird von Seiten der Kommission das Problem der Sanktionen bei Investitionen gesehen?

Interpretationen von Rechtstexten durch die Kommission über den Star-Ausschuss Möglichkeit der Prüfung der Auswirkungen, gleicher Informationsstand

Kontrollierbarkeit versus Experimentierfreude,

Kontrolle durch die Kommission, Selbstverständnis der KOM im Sinne der Partnerschaft

Nur Kontrolle der Umsetzungsvorschriften und der Organisation der Kontrollsysteme in den Ländern oder Kontrolle bis ins letzte Detail? Interner Revisionsdienst, Bescheinigende Stelle und Revisionsdienst der Kommission

Da in einigen Programmen (NRW) nur 25 % EU Mittel enthalten sind, sollte nicht mehr auf die Zuständigkeit der Länder gebaut werden

6. Programmänderungen

Konsultationsverfahren bei Änderungen beschreiben

Verfahren, doppelte Konsultationen in gesamter Bandbreite oder inhaltlich begrenzt

Neuerungen durch die 445-Änderung, kommt der Entwurf so durch??

Warum müssen Änderungen in einem gesonderten Verfahren angezeigt werden? Wäre Erhalt einer konsolidierten Planfassung nicht ausreichend?

Kompliziertes Gliederungsraster - Lähmt sich die Kommission nicht selber mit aufgeblähten Antragsunterklagen

Öffnung zu Änderungen einmal pro Jahr, aber zu einem selbstbestimmten Zeitpunkt möglich?

Warum zwei Prüfungen für GA und Bundesland, obwohl die gleichen Fördergegenstände?

7. Finanzmanagement

Wie soll mit den Mehr- und Minderbedarfen umgegangen werden und was heißt Finanzänderungen werden nicht mehr ex-post genehmigt?

Bedeutung der CIRCA-Tabelle

Darstellung der Mittelverwendung anderer EU-Mitgliedstaaten im indikativen Finanzplan, Konsistenz der verschiedenen Zahlwerke (Tab. 104, CIRCA-Tabelle, indikativer Finanzplan)

Definition der Artikel 52 Maßnahmen, Bedeutung.

Verwendung Vorschuss 2000

Verbesserungen: Reduzierung der Haushaltslinien – Informationen über Förderstatistiken weiterhin gegeben

Wenn Maßnahmen aus der Kofinanzierung (aus verwaltungstechnischen Gründen) herausgenommen werden ansonsten aber inhaltsgleich als Landesmaßnahme bestehen bleiben, bedarf es in diesem Fall neben der Programmänderung einer weiteren Notifizierung?

Unterschied zu sonstigen staatlichen Beihilfen. Wie läuft das Konsultationsverfahren bei rein wettbewerbsrechtlichen Genehmigungen?

Wenn Maßnahmen auch aus inhaltlichen Gründen aus EPLR herausgenommen werden (z.B. bedrohte Haustierrassen, wo 5-jähriger Verpflichtungszeitraum und Begrenzung auf Landwirte als Zuwendungsempfänger ein Problem ist, das Inanspruchnahme vermindert, warum werden im anschließenden wettbewerbsrechtlichen Genehmigungsverfahren genau diese Auflagen wieder gefordert?)

8. Partnerschaft

Begleitausschuss: Warum immer weniger belastbare Aussagen der Kommissionsvertreter, keine Entscheidungskompetenz? Überflüssiges Gremium, wo sehen Sie den Mehrwert des Begleitausschusses Oft gar nicht vertreten

Bei Ziel 5b wurde dies anders empfunden

Wird von den Ländern als reine Partnerschafts-Formalität empfunden, weder Stellungnahmen noch Hinweise

Konsultationen: Atmosphäre wird als wenig partnerschaftlich empfunden? Wie könnte mehr Gleichheit entstehen

Bedeutung der WISO-Beteiligung auf Programmebene aus Sicht der KOM

9. Monitoring

Kein Mehrwert, nur Mehrarbeit

Andere Bezugspunkte (Zeitraum, Bewilligungen) für Steuerung nicht zu verwenden und auch nicht als bloße Förderstatistik

Keine Verwendbarkeit für Evaluierung

Gründe und Sinn und Zweck aus Sicht der Kommission

10. Evaluation

Bedeutung aus Sicht der KOM für Umsetzung

Ex-ante hat im tatsächlichen Genehmigungsverfahren nur eine formale aber keine inhaltliche Rolle gespielt. Warum?

11. Allgemeine Strategische Fragen

2. Säule viel zu stark sektoral bezogen, ländlicher Raum steht zu wenig im Fokus.

Warum bleibt zweite Säule in der Garantie? Was bringt die Aufteilung zwischen den beiden Töpfen noch?

12. Vorstellungen für die nächste Programmplanungsphase

Großes Anliegen klarer zeitlicher Fahrplan

Rechtliche Sicherheit von Anfang an (sämtliche VO auch Durchführungsbestimmungen und Leitlinien)

Maßnahmenspezifische Fragen

Agrarumweltmaßnahmen

Prämienkalkulation: nach (EG) VO 1257/92 ist eine Kalkulation der Prämien mit dem Referenzsystem „Nutzungsaufgabe“ zulässig. Dies Referenzsystem führt dem Prinzip nach zu einer höheren Prämie als das Referenzsystem „Produktion“. In einigen Fällen wurde das Referenzsystem nicht zugelassen. Warum?

Prämienkalkulation: für die Agrarumweltmaßnahmen müssen Prämien kalkuliert werden. Damit ist ein Ausschreibungsverfahren nicht möglich. (Ausschreibungsverfahren sind sowohl für den handlungs- als auch ergebnisorientierten Ansatz möglich). Warum ist dies so? (Anmerkung: indikativer Finanzplan wäre dann nicht möglich)

Ergebnisorientierter Ansatz: in einigen Bereichen wird ein ergebnisorientierter Ansatz als Ergänzung zu dem handlungsorientierten Ansatz, wie ihn die VO (EG) 1257/99 implizit für die AUM vorsieht, von den Bundesländern gewünscht. Ist dies möglich?

Verwaltungsaufwendungen als Bestandteil der Prämienkalkulation: die Prämie darf lt. KOM nur für den Nutzenentgang plus 20 Anreiz kalkuliert werden. Antragskosten dürfen nicht in die Prämienkalkulation mit einfließen. Bes. bei naturschutzfachlich ausgerichteten Maßnahmen ist die potentielle Antragsfläche je Zuwendungsempfänger i.d.R. klein und somit die rel. Antragskosten/ha AUM hoch. Dies führt dazu, dass die rel. Vorzüglichkeit von naturschutzfachlichen Maßnahmen oder von Maßnahmen mit Gebietskulisse sinkt. Ist dies von der KOM so gewollt?

Sanktionen: Die Sanktionierung bei Verstoß gegen die AUM-Auflagen erfolgt entsprechend der VO (EG) 445/2002, also entsprechend des InVeKoS. Das InVeKoS und der damit verbundene Sanktionsmechanismus ist eigentlich für die 1 Säule entwickelt worden. Das Risiko eines Verstoßes bei den AUM ist ein ungleich höheres, da a) eine Vielzahl von zusätzlichen Auflage einzuhalten sind und b) eine 5-jährige Bindungsfrist besteht. Damit wird ein ungleiches Behandeln zwischen 1. Säule und AUM erreicht. Ist dies der KOM bewusst? Gibt es Überlegungen, den Sanktionsmechanismus für AUM abzumildern. Wurde über Bagatellegrenzen nachgedacht?

Ordnungsgemäße Landwirtschaft (Einhaltung von Umweltstandards): Die Einhaltung der ordnungsgemäßen Landwirtschaft wird überprüft. Bei Verstoß ist a) ggf. ein Bußgeld zu zahlen b) zieht der Sanktionsmechanismus nach VO (EG) 445/2002. Solange Cross Compliance noch nicht obligat sind, (nach MTR ab 2007) setzen sich somit Betriebe, die an AUM teilnehmen (und damit einem Beitrag zum Umweltschutz leisten) einem höherem Sanktionsrisiko aus als Betriebe, die ausschließlich Zahlungen über die 1. Säule erhalten. Ist dies so gewollt?

MB-X-Text 10.4 - Interviewleitfaden für das Gespräch mit Programmkoordinatoren

Wo _____

Wann _____

GesprächspartnerInnen_____

weitere AnsprechpartnerInnen _____

Anschrift_____

Tel.: _____

Fax:_____

E-Mail _____

EvaluatorInnen _____

Programmerstellung (Grajewski)

01 ***Halten Sie die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/99 bzw. der Durchführungsverordnung hinsichtlich des Erstellungsprozedere sowie der formalen und inhaltlichen Gliederungsstruktur für sinnvoll?***

- Flexibilität gegenüber beispielsweise Ziel 5b-OP-Erstellung
- Aufwand für die Erstellung
- Was hätten Sie weggelassen bzw. anders gestaltet?
- Notifizierung gleich mit Programmgenehmigung erledigt (Vor- und Nachteile)

02 ***Abstimmung zwischen Fachreferaten und anderen beteiligten Ministerien über***

- strategische Ausrichtung des Programms
- Maßnahmen
- finanzielle Mittelaufteilung
- In welcher Form fand die Abstimmung statt (Gremien, Teilnehmer, Besprechungsrhythmus)

03 *Zuständigkeiten für Programmerstellung*

- Gab es eine spezielle Projektgruppe?
- Wurden Sie von anderen Aufgaben entlastet für die Phase der Programmerstellung?
- Beauftragung externer mit der Programmerstellung (Vor- und Nachteile)

04 *Rolle des Bundes bei der Programmerstellung*

(trifft zu / trifft vorwiegend zu / trifft vorwiegend nicht zu / trifft überhaupt nicht zu)

- rechtzeitige Information
- eindeutige Information
- lückenlose Information
- einheitliche Vorgaben
- ausreichende Unterstützung bei Problemen
- ausreichend kompetente Ansprechpartner (Wer?)

05 *Rolle der EU-KOM*

(trifft zu / trifft vorwiegend zu / trifft vorwiegend nicht zu / trifft überhaupt nicht zu)

- rechtzeitige Information
- eindeutige Information
- lückenlose Information
- einheitliche Vorgaben (d. h. keine individuelle Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen durch Mitarbeiter)
- ausreichende Unterstützung bei Problemen
- ausreichend kompetente Ansprechpartner (Wer?)

06 *Wenn Defizite bestehen, wie haben diese sich ausgewirkt?*

- Kam es zu signifikanter Mehrarbeit?
- Belege (z. B. wesentliche Kapitel mussten neu geschrieben werden, Fragenkataloge der KOM sehr umfangreich)

07 *Welche Verbesserungsvorschläge hätten Sie für zukünftige Programmerstellungen?*

- hinsichtlich der Konkretisierung der Kommissionsvorgaben
- der Koordinierungsfunktion des Bundes
- organisatorisch

08 ***Wo liegen die Vorteile einer Programmplanung gegenüber maßnahmebezogenen Ansätzen? Wo sehen Sie Nachteile?***

09 ***Besteht ein Defizit an geplanter strategischer (mittel- bis längerfristiger) Ausrichtung?***

– Wenn ja, welche Gründe sind dafür ursächlich?
  - zu wenig Zeit
  - zu wechselhafte Entwicklungen im Bereich Agrarwirtschaft
  - politische Ebene lässt sich nicht auf verbindliche Strategien ein
  - Kirchturmdenken der Fachreferate
  - sonstiges ?

Programmgenehmigung (Grajewski)

10 ***Verfahrensablauf zur Genehmigung***

– Wie gestaltete sich der Verfahrensablauf zur Programmgenehmigung (zeitlich, inhaltlich, organisatorisch)?

– Wie fand der Abstimmungsprozess innerhalb des Hauses oder zwischen den Ministerien statt?

– In welchem Gremium wurde die Letztentscheidung sowohl über Maßnahmen wie auch Finanzen getroffen?

11 ***War insgesamt gesehen die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife***

(Benotung von 1 – 6))
  - bundeslandintern
    (Gab es hier deutliche Unterschiede zwischen verschiedenen Fachreferaten/Ministerien und wenn ja, worauf ist dies zurückzuführen?)
  - mit anderen Bundesländern
  - in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe
  - mit dem BMVEL
  - mit der EU-Kommission

Umsetzung des EPLR (inhaltlich, finanziell) (Fährmann)

12 *Aufgabenverteilung innerhalb der Dienststelle*

- Wo organisatorisch verankert?
  - Stabsstellenfunktion
  - zusätzliche Befugnisse gegenüber den Fachreferaten
- zusätzliche fachliche Zuständigkeiten
  - oder wurden sie von fachlichen Aufgaben entbunden?
- personelle Ausstattung (zusätzliches Personal?)
- Gründe für die gewählte organisatorische Lösung

13 *Gibt es eine systematische Koordination/Koordination auf Ministeriumsebene?*

- mit Zahlstelle *(warum wurde diese verlagert?)*
- mit Fachreferaten
- mit anderen beteiligten Ministerien

(➔Unterlagen: gemeinsamer Verteiler, regelmäßige Dienstbesprechungen, ad hoc Besprechungen, ...)

14 *Welche Bedeutung haben folgende Gremien bei der Umsetzung des EPLR*

(Bedeutung bezogen auf Informationsweitergabe, inhaltlich/strategische Änderungen, finanzielle Anpassungen)

- Begleitausschusses
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe
- Bund
- EU-Kommission
- informelle Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern

Einschätzung der Wichtigkeit der Gremien/Ebenen für die Arbeit und Abwicklung der EPLR

Einschätzung der Arbeitsfähigkeit der formalisierten Gremien, wie könnte diese verbessert werden?

(⌧ Stichworte Rolle der Kommission im Begleitausschuss: Lösungsvorschlag: Vorabinformation der Kommission über zur entscheidungsstehende Themen soll durch vorherige interne Koordination in der Kommission zu verbindlichen Stellungnahmen der Vertreter in dem Ausschuss führen bei rechtzeitige Übermittlung der notwendigen Dokumente)

15 ***Wo liegen die größten Schwierigkeiten bei der Abwicklung des EPLR? Wo sehen Sie die wesentlichen Veränderungen gegenüber den Vorgängerprogrammen? (v.a. Ziel 5a oder Ziel 5b)*** - Konkrete wesentliche Änderungen gegenüber vorher

Verwaltungsaufwand

Kontrollwesen

Was sind hausgemachte Probleme?

16 ***Für die Finanzplanung sowohl des Programms als auch des Landeshaushaltes sind voraussehbare Finanzströme vorteilhaft. Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Planbarkeit der Zahlungsströme im bisherigen Verlauf der Förderperiode?***

– Erstattungsverfahren – Verbesserung der zweckmäßigen Verwendung der Mittel

– Jährlichkeit

(⌦ Stellungnahme des BMF sparsame Haushaltsführung, Risikominimierung, Finanzkontrolle) Bund plädiert gegen einen erneuten Wechsel)

17 ***Im Zusammenhang mit der EU-Förderung wird häufig eine <u>Verwaltungsvereinfachung</u> gefordert. Wo soll diese ansetzen und wie könnte sie konkret ausgestaltet sein?***

– Verwaltungs- und Kontrollverfahren vereinfachen

– Förderbedingungen den Maßnahmentypen anpassen
  - Jährlichkeitsprinzip
  - Vor- und Zwischenfinanzierung als Problem (Frage nach Artikel 52 der VO 445/2002 zur Vorschussgewährung unter bestimmten Umständen)
  - Flexibilität bei langjährigen Verpflichtungszeiträumen (AUM)

– Rückverlagerung von Durchführungskompetenzen an die Länder – Forderungen nach Politikentflechtung, was heißt dies genau? Keine Kofinanzierung mehr? Einschränkung durch GA nicht größer?

– Genehmigungsentscheidungen der Kommission beschleunigen – momentan 6 Monate

⌦ Stichwortzettel, VO Text

18 ***Einige Bundesländer wurden schon von der EU kontrolliert. Was waren die wesentlichen Ergebnisse der Kontrollen und werden diese auch Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis Ihres Landes haben?***

19 ***Auswirkungen des Anlastungsrisikos***

Spielt das Anlastungsrisiko die "Schere im Kopf" und beeinflusst die inhaltliche Gestaltung von Programmen?

20 ***Regelungen zu Änderungsnotifizierungen (Art. 44)***

- Beschreibung des Verfahrensablaufs
- Ist das Verfahren sachgerecht?
- Sind die Vorschriften eindeutig geregelt?
- Wer entscheidet, was eine Änderung ist?
- Wo liegen die größten Schwierigkeiten?
- Wie könnte das Verfahren aus Ihrer Sicht sachgerechter und flexibler ausgestaltet werden?

21 ***Auf Bundesebene gibt es ein Verfahren der Mittelumschichtung zwischen Bundesländern? Wie funktioniert dies? Halten Sie dies für sachgerecht und praktikabel?***

- Zeitpunkt der Mittelumschichtung
- Hauptströme (Quellen)

22 ***Wenn Sie Mittel aus anderen Ländern aufnehmen können, nach welchen Kriterien entscheiden Sie, in welche Maßnahmenbereiche diese fließen?***

23 ***Gibt es ein ähnliches Verfahren auch auf Landesebene?***

Sind die Mittel dann für die betroffenen Maßnahmenbereiche unwiderruflich verloren oder bekommen diese im Laufe des Programms auch etwas zurück, d. h. werden die einmal fixierten Haushaltslinien eingehalten? Oder kommt im letzten Jahr die große Änderungsnotifizierung?

Vollzug des Programms (Grajewski)

24 ***Gründe für Änderungen in den indikativen Finanzplänen***

25 ***Gründe für den unterschiedlichen Mittelabfluss***

26 *Was gehört Ihrer Meinung nach nicht in das Programm? (inhaltlich, verwaltungstechnisch)*

⌦Eventuell Stichworte der Regierungskommission: ... wesentliche Teile der betriebenen Maßnahmen sinnvoller Weise in alleiniger Zuständigkeit von Niedersachsen angesiedelt sein sollten, ohne den komplexen Abstimmungsbedarf zwischen Hannover, Berlin und Brüssel allerdings auch ohne Mitfinanzierung. ...Mittelzuweisungen von oben dominieren die sachgerechte Überlegung zur Ausgestaltung

Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EPLR (Fährmann)

27 *Finanzielle Rahmenbedingungen*

- Haushaltssperre
- generelle Mittelkürzungen
  - Sind Maßnahmen mit EU-Kofinanzierung generell von Kürzungen ausgenommen?
  - Spielt das Argument in der Diskussion um Kürzungen überhaupt eine Rolle?
  - Wurden aufgrund dessen die Kofinanzierungssätze angehoben?
  - Wie wird bei generellen Mittelkürzungen verfahren? Rasenmäher oder Schwerpunktsetzungen?

28 *Politische Rahmenbedingungen - Wie wirken sich die folgenden Punkte auf die Umsetzung des EPLR aus und wie reagiert das ML strategisch mit seinem Instrument EPLR?*

- Agrarwende: Regierungskommission Zukunft der Landwirtschaft (⌦ Stichworte)
- GAK-Änderungen: Handhabbarkeit der Programme, Arbeitsaufwand, Beeinflussung der Programmkonsistenz
- Midterm Bewertung der Agenda 2000: Was ist Ihrer Meinung nach wesentlich? Was fehlt?

Wie kann ein auf einen langen Zeitraum ausgerichtetes Förderprogramm auf „schnelllebige“ politische Rahmenbedingungen und gesellschaftlichen Anforderungen reagieren?

29 *Modulation 2003*

- Welche Maßnahmen bieten Sie an?
- Beschreiben Sie aus Ihrer Sicht die Auswirkungen auf die Verwaltung (Einziehen der Mittel, gesonderte Mittelverwaltung aufgrund anderer Kofinanzierungssätze der GA)
- Warum hat der Bundesrat jetzt nachdem das Gesetz auf dem Tisch liegt ein Gegengesetz auf den Weg gebracht? Hauptgründe, Verhalten Niedersachsens

Begleitsystem - Zeitlicher Umfang zur Erstellung im Verhältnis zur Aussagekraft (Grajewski)

30 ***Das Begleitsystem soll der Steuerung des Programms dienen. Halten Sie das EU-Monitoring für diesen Zweck geeignet?***

– Wenn nein, warum nicht?

31 ***Nutzen Sie die Zahlstellendaten für die Programmsteuerung?***

– Wenn nein, warum nicht?

32 ***Wie steuern Sie aus finanzieller Sicht das Programm?***

33 ***Was würden Sie sich wünschen für eine Programmsteuerung?***

34 ***Gibt es Überlegungen, ein einheitliches Berichtssystem aufzubauen, das verschiedenen Berichtserfordernissen genügt (EU, GAK, Landtagsanfragen, ...***)?

Bewertung (Grajewski)

35 ***Was heißt für Sie Evaluierung?***

36 ***Gründe zur Durchführung einer Evaluation***

– Verbesserung des Managements

– Rechenschaftspflicht

– Unterstützung bei der Zuweisung von Haushaltsmitteln

37 ***Wo würden Sie den Hauptnutzen sehen? Welche Effekte versprechen Sie sich von der Evaluation?***

38 ***Was Evaluierungskultur betrifft, wo befindet sich Ihre Verwaltung z.Z.?***

– Beispiele guter/brauchbarer Evaluierungen

– Maßnahmen des Landes zur Verankerung des Evaluierungsgedankens in der Verwaltung

Kohärenz, Synergie (Fährmann)

39 ***Interne Synergie: Mehrwert des Programmansatzes***

Was ist Ihrer Meinung nach der Mehrwert der Programmerstellung und Umsetzung gegenüber getrennter Maßnahmenerstellung und Umsetzung?

Einschätzungsfrage

40 ***Lassen die Abstimmungsprozesse zwischen verschiedenen Fachreferaten während der Programmerstellung und –umsetzung (s.o.) darauf schließen, dass***

- inhaltliche Ausrichtungen /Zielausrichtungen/komplementäre Projekte
- räumlich und zeitliche Ausrichtungen
- besser aufeinander abgestimmt wurden als vorher?

41 ***Sind Ihnen Beispiele für solche Synergien bekannt?***

Zum großen Teil handelt es sich um bereits vorher angebotene Fördermaßnahme. Sind aus Gründen einer „administrativen Bündelung“ andere administrative Einbindungen oder Zuständigkeiten für die einzelnen Programmbestandteile als vorher gewählt worden?

Hat der Programmansatz insgesamt zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Fachverwaltungen durch Informationsaustausch etc. geführt?

42 ***Externe Synergie: Abstimmung mit Ziel-2-Programm, LEADER +***

– Austausch bei der Programmerstellung
– Wie erfolgt in der Umsetzung des Programms die Abstimmung mit anderen EU-Programmen?
– Gibt es Regelungen, dass Anträge aus LEADER +-Regionen vorrangig bedient werden, das Mainstreamprogramm also flankierend zum Einsatz kommt? Vereinheitlichung der Vorgaben oder jeder nach seinem Gusto?
– Wo sehen Sie überhaupt die Synergien zum Ziel 2-Programm?

43 ***Aktivitäten des Programmkoordinators***

Sehen Sie Defizite und Verbesserungsvorschläge für die Zukunft?

Prinzip der Partnerschaft

44 ***Was heißt dieses 2000 verstärkte Prinzip für Sie?***

(Zusammenarbeit mit Bund und Kommission s.o.)

45 ***Wer sind die Wirtschafts- und Sozialpartner?***

Wer kommt auf den Verteiler?

46 ***Beschreibung des Beteiligungsverfahrens bei***

- Programmerstellung
- Umsetzung
- Evaluierung
- Änderungen

(Wann, wie oft, wie, auf welcher Ebene???)

47 ***Wie schätzen Sie die Befähigung der Verbände für eine qualifizierte Beteiligung ein?***

48 ***Sind Sie mit dem bisherigen Verfahren zufrieden oder könnte es aus Ihrer Sicht besser laufen?***

Literaturverzeichnis

ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1993): Entwicklungsperspektiven für ländliche Räume. Thesen und Strategien zu veränderten Rahmenbedingungen. ARL Arbeitsmaterial, H. 197. Hannover.

BAW, Institut für Wirtschaftsforschung (2000): Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen der Ziel-2-Förderung (1994-99) insbesondere der Phase III (1994-96) im Land Bremen. Regionalwirtschaftliche Studien, H. 16.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. CD-Rom. Bonn.

BMI, Bundesministerium des Inneren (2001): 2.2 Mögliche Auswirkungen von Bevölkerungsrückgang und Alterung [online]. zu finden in <http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_46902.htm>.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2003): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2003. Berlin.

Böltken, F.; Irmen, E. (1997): Neue siedlungsstrukturelle Kreistypen. Mitteilungen und Informationen der BfLR H. 1, S. 4-5.

Bundesregierung (2000): Nationales Klimaschutzprogramm der Bundesregierung, Fünfter Bericht des Arbeitskreises V "Land- und Forstwirtschaft" der Interministeriellen Arbeitsgruppe CO2 Reduktion.

Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

Burgath, A.; Doll, H.; Fasterding, F.; Grenzebach, M.; Klare, K.; Plankl, R.; Warneboldt, S. (2001): Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland, Endbericht. Braunschweig.

DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.

Eider-Treene-Sorge GmbH (2002): Gebietsbezogenes integriertes Entwicklungskonzept der Lokalen Aktionsgruppe Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge. Norderstapel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Evaluation design and management. MEANS Collection, H. 1. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Technical solutions for evaluation within a partnership framework. MEANS Collection, H. 4. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999c): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999d): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000): 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.). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, GD Regio (2002a): Ministertreffen am 7. Oktober 2002, Vermerk über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000-2006 [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/document/simpl_de.pdf>. [zitiert am 15.5.2003a].

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 DG Agriculture Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, mündlich am 10.4.2003.

Fasterding, F. (1982): Buchbesprechung: Beschäftigungseffekte agrarstruktureller Maßnahmen. Agrarwirtschaft H. 4, S. 127-128.

Frankenfeld, P. (2002): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten [online]. DeGeEval, zu finden in <http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge>. [zitiert am 15.5.2003].

Geuenich, G.; Heilig, B. (1981): Beschäftigungseffekte agrarstruktureller Maßnahmen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 253. Münster-Hiltrup.

Haas, G.; Geier, U.; Schultz, D.; Köpke, U. (1995): Klimarelevanz des Agrarsektors der Bundesrepublik Deutschland: Reduzierung der Emissionen von Kohlendioxid. Berichte über Landwirtschaft 73, S. 387-399.

Heilig, G. (2002): Stirbt der ländliche Raum? Zur Demographie ländlicher Gebiete in Europa: Zahlen, Fakten, Schlussfolgerungen, Vortrag auf der Bayerisch-Österreichischen Strategietagung am 11. und 12. April 2002 in Salzburg. Laxenburg.

IflS, Institut für ländliche Strukturforschung; ECOTEC, Research & Consulting LtD (2002): Ex-Post Bewertung der Gemeinschaftlichen Strukturinterventionen nach Ziel-5b in Hessen. Frankfurt.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (1997): Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. London.

Isermeyer, F.; Nieberg, H. (1996): Zur Problematik der Mitnahmeeffekte bei Agrarumwelt- und Extensivierungsprogrammen. FAL BAL Braunschweig.

Kleemann, M; Kuckshinrichs, W.; Heckler, R. (1999): Arbeitsplatzwirkungen der KfW-Förderung wohnwirtschaftlicher Investitionen. KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik H. 11, S. 12-16.

Köhler, B.; Preiß, A. (2000): Erfassung und Bewertung des Landschaftsbildes. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, H. 1. S. 3 - 60-.

Köpke, U. (2002): Umweltleistungen des Ökologischen Landbaus. Ökologie und Landbau 122, H. 2, S. 6-18.

Landesregierung Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Land (ZAL); Eingereichtes Programmplanungsdokument des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.

Ministry of Industry, Employment and Communications Stockholm Sweden (2001): Regional development and depopulation - a political framework for the Conference in Lycksele 2001-06-12,13. Stockholm.

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.

MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003): Agrarreport Schleswig-Holstein 2003. Kiel.

MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11. Trier.

MWTV, Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2000): Einheitliches Programmplanungsdokument für die Strukturfondsinterventionen der Gemeinschaft in den in der Bundesrepublik Deutschland unter das Ziel 2 fallenden Teilen von Schleswig-Holstein 2000 bis 2006. Kiel.

Neander, E. (2002): Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft für die Funktionen ländlicher Räume. In: v.Urff, W.; Ahrens, H.; Neander, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungsberichts- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. Hannover, S. 45-61.

Peters, J. (2001): Vom Kulturlandschaftsbegriff zur Analyse kulturhistorischer Landschaftselemente. ZALF-Berichte, H. 44. S. 9-22.

Pfiffner, L.; Luka, H. (2002): Naturnahe Flächen mit Biolandbau kombinieren. Ökologie und Landbau 122, H. 2, S. 28-29.

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.

Schwab, O.; Toepel, K. (2000): Strukturfondsreform 2000 - Evaluation im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik [online]. zu finden in <www.degeval.de/koeln/1998/toepel.htm>.

Sensi, A. (2003): Landwirtschaft und Klimawandel [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/de/clima_de/report.htm>.

Staatskanzlei, Abteilung Landesplanung (1999): Raumordnungsbericht 1999. Kiel.

StaLa, Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2000): Voraussichtliche Entwicklung der schleswig-holsteinischen Bevölkerung bis zum Jahre 2015. Statistische Berichte .

StaLa, Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2003): Der Altersaufbau der Bevölkerung Schleswig-Holsteins (Bevölkerungspyramiden) [online]. zu finden in < http://www.statistik-sh.de/>.

Statistisches Bundesamt (1996): Produzierendes Gewerbe. Handwerkszählung vom 31. März 1995, Fachserie 4, Heft 3, Ergebnisse für Unternehmen nach ausgewählten Wirtschaftszweigen der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1993. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2001): Produzierendes Gewerbe. Fachserie 4, Reihe 5.1 Beschäftigte und Umsatz der Betriebe im Baugewerbe 2000. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2002): Statistik regional 2002 (CD-ROM - Easystat für Windows).

Tamme, O. (2002): Beschäftigungseffekte Agrar- und regionalpolitischer Maßnahmen. Landwirtschaft, Beschäftigung und die Entwicklung des ländlichen Raumes. Forschungsberichte, H. 49. Wien.

Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.

Wascher, D. M., Hrsg. (2000): Agri-environmental indicators in Europe. Tilburg.

Wenzel, R. (2002): Schleswig-Holstein. Kurze politische Landeskunde. Labskaus, H. 9. Kiel.

Winck, G. (1997): Bevölkerung. Statistische Monatshefte des Statistischen Landesamtes Schleswig-Holstein H. 11/12, S. 221-224.